



Universidade de Brasília – UnB

Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares – CEAM

Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania – PPGDH

Dissertação de Mestrado



**O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DA AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA  
NO DISTRITO FEDERAL**

Pedro de Araújo Yung-Tay Neto

Brasília

2017



Universidade de Brasília – UnB  
Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares – CEAM  
Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania – PPGDH  
Dissertação de Mestrado

**O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DA AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA  
NO DISTRITO FEDERAL**

Pedro de Araújo Yung-Tay Neto

Brasília  
2017

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

YP372p YUNG-TAY NETO, Pedro de Araujo  
O processo de implantação da audiência de custódia no Distrito Federal / Pedro de Araujo YUNG-TAY NETO; orientador MENELICK DE CARVALHO NETTO. -- Brasília, 2017. 234 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Direitos Humanos e Cidadania) -- Universidade de Brasília, 2017.

1. Direitos Humanos. 2. Cidadania. 3. História. 4. Políticas Públicas. 5. Audiência de Custódia. I. CARVALHO NETTO, MENELICK DE, orient. II. Título.

PEDRO DE ARAÚJO YUNG-TAY NETO

**O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DA AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA  
NO DISTRITO FEDERAL**

Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania (PPGDH) do Centro de Estudos Avançados Interdisciplinares (CEAM) da Universidade de Brasília (UnB) como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Mestre em Direitos Humanos e Cidadania.

Orientador: Prof. Dr. Menelick de Carvalho Netto.

Linha de Pesquisa: História, Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas.

Brasília

2017

Universidade de Brasília – UnB  
Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares – CEAM  
Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania – PPGDH

PEDRO DE ARAÚJO YUNG-TAY NETO

**O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DA AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA  
NO DISTRITO FEDERAL**

Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania (PPGDH) do Centro de Estudos Avançados Interdisciplinares (CEAM) da Universidade de Brasília (UnB) como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Mestre em Direitos Humanos e Cidadania.

Orientador: Prof. Dr. Menelick de Carvalho Netto

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Menelick de Carvalho Netto - Orientador  
CEAM/UnB

---

Prof. Dr. Wellington Lourenço de Almeida – Membro Interno  
CEAM/UnB

---

Profa. Dra. Beatriz Vargas Ramos Gonçalves de Rezende – Membro Convidado  
FD/UnB

---

Profa. Dra. Vanessa Maria de Castro – Suplente  
CEAM/UnB

Aprovada em Brasília, 08/08/2017

Talvez devesse, de modo mais simples e em poucas linhas, limitar-me a indicar as pessoas a quem dedico este trabalho. Mas, diante da importância e simbolismo que ele representa para mim, reconheço que isso não seria suficiente.

Digo isso porque sinto falta de muitas coisas. Sinto falta da infância que queria ter tido. Falta dos jogos de futebol que não joguei. Das longas e exaustivas travessias de rios que não pude fazer. Das aulas que ainda não ministrei. Da presença de pessoas que amava, mas que, por razões que sempre me fugiram, não pude estar perto o tempo que desejava.

Sinto falta do meu avô Pedro, que tão cedo nos deixou, mas que durante toda minha vida, mesmo já despido de seu corpo físico, pude sentir sua presença e sabedoria me acompanhando e orientando.

Sinto falta da convivência diária com minha querida avó Amair, da convivência com meus pais Edivaldo e Salete e da convivência com irmãos, irmãos, primas, primos, tias, tios, sobrinhas e sobrinhos que nunca tive.

Sinto falta dos poucos familiares que tive e já se foram – se nunca pude dizer, aproveito agora para registrar meu profundo amor e admiração pela bisavó Belinha, a bisavó Maria, o bisavô Tichen, o bisavô Barbosa, o vó Jorge, o vó Edith e todos aqueles que conheci, e não conheci, e que agora já pertencem à imensidão do cosmos, destino inexorável de nossa frágil humanidade.

Sinto falta da época em que sonhava em, um dia, ser grande, ter uma profissão, uma família, filhos saudáveis e maravilhosos, um canto para morar, me espreguiçar e espalhar minhas bagunças, de estudar na Universidade de Brasília (UnB), de concluir um mestrado, de trabalhar para ajudar a reduzir as desigualdades sociais de nosso povo e para construir um país onde não houvesse discriminação em razão da origem, da raça, da idade, do gênero, da condição social, das deficiências ou limitações de qualquer espécie.

Sinto falta do tempo em que acreditava poder, ainda que em um provável delírio solipsista, convencer a humanidade da força e do poder de nossa união enquanto seres humanos.

Mas a maior falta que sinto é do tempo – quiçá vindouro – em que as pessoas possam olhar umas às outras com alteridade e com a certeza de que um planeta onde todos vivam em paz e felizes só é possível quando nos vemos no outro, quando aprimoramos nossa consciência e compreendemos que nossa existência efêmera só pode ter algum sentido no esforço de construção de um mundo melhor.

No meio de tantas ausências, a graça de ter ingressado no momento certo da minha vida no mestrado em direitos humanos e cidadania da UnB, preencheu boa parte delas e ajudou a me mostrar o quanto a vida tem me dado a oportunidade de ressignificar, um a um, todos aqueles vazios e saudades.

Atribuo a energia e disposição necessárias para realizar a pesquisa e escrever esta dissertação a mais uma das muitas dádivas que tenho recebido ao longo de minha existência. Sou muito grato por isso.

Dedico, desse modo, o esforço desta pesquisa a todos aqueles que apesar de permanecerem muito fortemente no interior da minha alma – por alguma razão que deveria saber, mas insisto em não me lembrar – tiveram de ir e de continuar a viagem infindável da existência.

Dedico também, àqueles que permanecem trilhando o caminho da vida comigo, enfrentando a dura, porém gratificante jornada de aprendizagem diuturna com a qual somos brindados a cada novo alvorecer.

A todas e a todos que, de qualquer modo, ousam realizar seus sonhos e agem com destemor no bom combate que deve ser travado ao longo de nossa jornada neste planeta.

## **AGRADECIMENTOS**

Manifesto minha profunda gratidão à Providência Divina, inteligência suprema e causa primária de todas as coisas, traduzida por muitos nomes e de diversas formas, que sempre esteve presente em cada um e em todos os momentos da minha vida. Obrigado por ter me protegido, guiado e fortalecido desde sempre.

Agradeço de modo muito especial aos meus antepassados, por todo o caminho trilhado até aqui. Sem esse esforço minha jornada certamente teria sido muito mais difícil.

Quando decidi me inscrever na seleção do mestrado em direitos humanos e cidadania da Universidade de Brasília (UnB), optei pela realização de um sonho antigo e fui apoiado, de muitas formas e diferentes maneiras, por várias pessoas.

Mesmo com a convicção de que deixarei de citar muitas delas – e já me penitencio por isso – não posso deixar de agradecer a algumas pessoas sem as quais nada disso teria sido possível.

Começo agradecendo à Lúcia, que me estimulou na realização deste projeto e desde sempre acreditou que seria possível. Agradeço a ela, também, pelos melhores presentes que a vida pode me dar, nossos filhos João Pedro e Guilherme, aos quais aproveito para expressar minha mais profunda gratidão, simplesmente por existirem e serem exatamente como são, me permitindo amá-los incondicionalmente e desfrutar de suas companhias.

Agradeço ao professor doutor Menelick de Carvalho Netto, que generosamente vem me orientando desde os primeiros dias do mestrado e transmitindo conhecimentos transformadores de um modo que apenas os grandes educadores sabem fazer. Sua presença e orientação segura transformaram esta jornada em um caminho prazeroso de abertura das janelas para o mundo acadêmico.

À professora doutora Vanessa Maria de Castro, coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania (PPGDH) da UnB, sábia conselheira e incentivadora de todas as horas.

Agradeço ao professor doutor Arthur Trindade Maranhão Costa por mostrar a beleza e importância da sociologia, por ter participado de forma intensa na minha banca de qualificação, pelos cafés acompanhados de importantes discussões teóricas e pelo norte metodológico que possibilitou consolidar o rumo escolhido.

Agradeço, ainda, por ter participado da pesquisa na qualidade de secretário de Segurança Pública do Distrito Federal no período de implantação da Audiência de Custódia no Distrito Federal (janeiro a novembro de 2015).

Sou grato à professora doutora Cléria Botelho da Costa (*in memoriam*) pela serenidade, paciência e bondade que sempre nos cativou. Gostaria de ter tido a chance de aproveitar um pouco mais do seu prazeroso convívio.

Ao professor doutor José Geraldo de Sousa Júnior agradeço as ponderações sempre lúcidas e o estímulo para ingressar na UnB, desde a época em que iniciei os estudos de pós-graduação fora do país. A cada encontro casual em aeroportos, na Quituart ou no Clube do Congresso fui brindado com verdadeiras aulas que eram seguidas por muitas reflexões.

À professora doutora Maria Salete Kern Machado, por ter acreditado no meu projeto quando integrou a banca de seleção e por ter me dito que “tudo daria certo”. Sua postura alegre e a energia positiva transmitida a todo o momento foram fundamentais para que tudo, realmente, tivesse dado certo.

Ao professor doutor Wellington Lourenço de Almeida, por descortinar os primeiros passos sobre os fundamentos teóricos dos direitos humanos e integrar minha banca de qualificação, ajudando a me mostrar, com suas importantes ponderações e de modo decisivo, os caminhos que ainda precisava trilhar. Agradeço, ainda, a participação em minha banca de defesa da dissertação.

À professora doutora Beatriz Vargas, pela generosidade em aceitar prontamente o convite para participar da banca de defesa da dissertação.

Às professoras doutoras Rita Laura Segato e Luciana Santos, por me ajudarem a enxergar as difíceis questões relacionadas à antropologia e o quanto o país ainda está incipiente nessa seara.

A todas as professoras e professores do PPGDH/UnB, pelos conhecimentos transmitidos e pelo acolhimento durante todo esse período de estudos.

Ao pessoal da secretaria do nosso programa, em especial a Luziane, por todo o auxílio com a burocracia e as necessárias questões administrativas.

Agradeço a todas e a todos os colegas, amigas e amigos da IV Turma do mestrado em direitos humanos e cidadania da UnB que ousaram aprofundar os conhecimentos nesse interessante e imprescindível campo do conhecimento: Aldenora, Ariadne, Clawdemy, Daiara, Diego, Jefferson, Juan, Lourival, Luana, Luciana, Maíra, Nailah, Nathália, Raphael, Rodrigo, Tarsila, Simone e Wellington.

À UnB, por oferecer as condições necessárias ao aprofundamento do conhecimento acadêmico, pela reconhecida qualidade de seu corpo docente e de servidores, e por manter acessa a chama da certeza de ser possível um ensino público de excelência no Brasil.

Registro, também, meu agradecimento especial a todas as autoridades que me receberam, dialogaram comigo e, gentilmente, concordaram em participar, de um modo ou de outro, das entrevistas utilizadas na realização deste trabalho, notadamente:

- Ao ministro Enrique Ricardo Lewandowski, principal artífice da implantação das audiências de custódia no Brasil, pela receptividade em todas as vezes em que o procurei e encaminhei mensagens em busca das luzes necessárias ao aprimoramento do trabalho, bem como por ter me recebido, gentilmente, em seu gabinete, mesmo em momentos difíceis e conturbados que estavam a exigir a atuação diuturna de Sua Excelência. Agradeço, ainda, o material de pesquisa que me ofereceu, em especial o livro *Audiência de Custódia*, com dados importantíssimos para a conclusão da pesquisa;
- Aos desembargadores Getúlio Vargas de Moraes Oliveira e Romeu Gonzaga Neiva, respectivamente presidente e corregedor-geral do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) no biênio 2014-2016, maestros da orquestra de autoridades e técnicos que viabilizaram a implantação da audiência de custódia na justiça da capital da República, agradeço pela coragem e determinação de transformar o Distrito Federal na primeira unidade da federação a realizar a audiência de custódia com a integralidade das pessoas presas em flagrante delito, 365 dias por ano;
- Ao juiz Luís Geraldo Sant’Ana Lanfredi, então diretor do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ), principal responsável pela operacionalização das estratégias necessárias à efetiva implantação das audiências de custódia no Brasil e que, mesmo a distância, honrando nosso país no exercício das elevadas funções de *Legal Expert Associate* do *Department of Public Security – Secretariat for Multidimensional Security* da Organização dos Estados Americanos (OEA), topou o desafio de responder o extenso questionário de pesquisa que lhe encaminhei;

- Ao procurador-geral de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), Dr. Leonardo Roscoe Bessa, pela gentileza em ter me recebido em seu gabinete e exposto as razões pelas quais não poderia participar da pesquisa;
- Ao defensor público-geral do Distrito Federal, Dr. Ricardo Batista Sousa;
- Ao presidente da Comissão de Ciências Criminais da Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional do Distrito Federal (OAB/DF), Dr. Alexandre Vieira de Queiroz;
- Ao diretor-geral da Polícia Civil do Distrito Federal (PCDF), Dr. Eric Seba de Castro;
- Ao corregedor-geral da PCDF, Dr. Emilson Pereira Lins;
- Ao diretor-geral do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) no período da implantação da audiência de custódia no Distrito Federal, Dr. Renato Pinto de Vitto.

A todos vocês, não tenho palavras para agradecer a receptividade e gentileza em participar da pesquisa e identificar a importância de seus órgãos no processo de implantação da audiência de custódia no Distrito Federal. Recebam, todos, o meu muito obrigado e a minha mais sincera gratidão!

Além das autoridades que participaram da pesquisa, sou grato ao Poder Judiciário brasileiro e, em especial, ao TJDF, por me acolher e me oferecer, desde 1998, todas as condições materiais necessárias ao desenvolvimento diuturno do meu trabalho e à aquisição dos recursos imprescindíveis ao sustento de minha família.

Agradeço à saudosa desembargadora Aparecida Fernandes (*in memoriam*), e a toda equipe de seu gabinete, que me concedeu a primeira oportunidade de trabalhar com a matéria criminal, esforçou-se para me ensinar a ter uma visão humanitária do direito penal e me presenteou com a toga que envergo até os dias atuais, que continua sendo “abençoada por Deus e honrada por mim”, doutora!

À ministra Ellen Gracie Northfleet – primeira mulher a integrar o quadro de ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) e a presidir aquela corte – pela minha convocação para a função de juiz auxiliar da Presidência do CNJ no período 2006-2007 e por me ensinar, dentre muitas outras lições, que as audiências e sessões de

juízo presididas com serenidade e temperança nos fazem magistrados muito melhores.

Ao desembargador Sérgio Bittencourt, corregedor da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios no biênio 2010-2012, pela primeira oportunidade que tive de exercer a função de juiz assistente da Corregedoria do TJDF no biênio e começar a compreender a necessidade de sempre agir com destemor e perseverança no enfrentamento de todas as lutas necessárias à melhoria da prestação jurisdicional com vistas ao melhor atendimento de nossa população. Agradeço, também, a indicação para a árdua tarefa de integrar, na qualidade de examinador de direito penal e processual penal, a banca de concurso para o cargo de juiz de direito substituto do Distrito Federal, bem como a oportunidade de ter trabalhado na companhia de muitas pessoas queridas, dentre elas as minhas amigas e juízas Marilza Neves Gebrim, Gislene Pinheiro de Oliveira e Vanessa Maria Trevisan, bem como da secretária-geral da Corregedoria e minha diletta irmã-do-coração Renata Marinho O'Reilly Lima.

Agradeço ao desembargador Dácio Vieira, corregedor da Justiça e presidente do TJDF no período 2012-2013, pela minha indicação para exercer a função de juiz assistente da Presidência do TJDF em 2013, em momento conturbado e difícil no qual havíamos acabado de perder, precocemente, o magistrado e querido amigo Donizete Aparecido da Silva. A tarefa só não foi mais árdua em razão do auxílio diário de todos os colegas do Gabinete da Presidência e da Secretaria-Geral do Tribunal, bem como do convívio diuturno e da experiência do meu amigo e também juiz assistente da Presidência, Eduardo Henrique Rosas.

Ao desembargador Romeu Gonzaga Neiva, corregedor da Justiça do Distrito Federal e Territórios no biênio 2014-2016, por ter me convocado para a função de juiz assistente da Corregedoria naquele biênio, onde tive a oportunidade de trabalhar, diariamente, com o objeto de minha pesquisa e participar efetivamente do processo de implantação da audiência de custódia no Distrito Federal. A Sua Excelência, agradeço ainda a oportunidade que tive de exercer minhas atividades em um local repleto de pessoas únicas e profissionais imbuídos do espírito de servir ao próximo. Importante o registro de que foi no gabinete da Corregedoria que surgiu a ideia de cursar o mestrado em direitos humanos e cidadania da UnB. Em profícuas conversas com meus diletos amigos e também juízes assistentes da Corregedoria Márcio Evangelista da Silva e Jayder Araújo Ramos, ambos me sugeriram aproveitar

a experiência que estava tendo com as infindáveis atribuições relacionadas ao processo de implantação da audiência de custódia no Distrito Federal para aprofundar o tema e relacioná-lo à questão dos direitos humanos dos presos provisórios no Brasil. A eles – e a todas as pessoas queridas do gabinete que, de muitas formas, sabendo e mesmo sem saber, em muito contribuíram para este trabalho e para o meu crescimento como ser humano – meu muito obrigado.

À professora doutora Alessandra de La Vega Miranda, à professora doutora e juíza Geilza Fátima Cavalcanti Diniz, ao professor doutor e juiz Ruitemberg Nunes Pereira e ao professor, doutorando e magistrado Fábio Francisco Esteves, pelo auxílio imprescindível na formulação do projeto de pesquisa e pelas importantes discussões teóricas ao longo do caminho.

À Can, Iza, Diego, Dani, Cris, Nath, Yanna, Luiza, Ariane, Amanda, Léo, Josi, Ludmila e Maria Elisa, equipe dos sonhos do 3º Juizado Especial Criminal (JECRIM) de Brasília, pelo profissionalismo e competência de todos vocês que sempre me deram a tranquilidade necessária para compatibilizar o trabalho árduo na jurisdição com o estudo e as pesquisas acadêmicas.

À Susi, à Dra. Andréa, à Dra. Letícia, ao Marcos, à Paula, ao Lauro e à Deizi, por ajudarem a manter a saúde e o equilíbrio físico e mental indispensáveis em trabalhos como este.

À Rosa e à Laine, pelo suporte logístico e o carinho amoroso com o João Pedro e Guilherme.

Ao Rafael Benjamin pela ilustração da capa.

O longo, e certamente incompleto, agradecimento que fiz não foi em vão. Todas as pessoas citadas e as experiências narradas foram imprescindíveis para o amadurecimento do tema que agora trago a lume nesta dissertação de mestrado. Minha atuação como colaborador e observador participante no processo de implantação da audiência de custódia no Distrito Federal foi feita de modo a contemplar, consciente ou inconscientemente, muitas das experiências hauridas ao longo dos mais de 25 anos de trabalho no campo do Direito.

Desse modo, espero que todas as pessoas – mencionadas ou não nestas linhas – saibam da importância que tiveram na construção deste trabalho e da minha própria vida e recebam a minha mais profunda gratidão.

Muito obrigado!

“É sobre dançar na chuva de vida que cai sobre nós.  
É saber se sentir infinito.  
Num universo tão vasto e bonito.  
É saber sonhar.  
(...)  
Que a vida é trem-bala parceiro.  
E a gente é só passageiro prestes a partir”.

**Ana Vilela** (canção *Trem Bala*)

“A paz é ameaçada por uma ordem econômica, social e política injusta, pela ausência de democracia, pela degradação ambiental e pela ausência de direitos humanos. A pobreza é a ausência total de direitos humanos. As frustrações, a hostilidade e a raiva geradas pela mais profunda pobreza não podem sustentar a paz em nenhuma sociedade. Para construir a paz permanente, devemos encontrar meios de oferecer oportunidade às pessoas para que tenham uma vida decente”.

**Muhammad Yunus** – Prêmio Nobel da Paz em 2006.

“A compaixão e o amor não são artigos de luxo. Como origem da paz interior e exterior, são fundamentais para a sobrevivência da nossa espécie”.

**Dalai Lama** – Prêmio Nobel da Paz em 1989.

Somos portadores, como um microcosmo, do universo e da vida. Mas não somos seres explicados somente pela cosmologia, pela física e pela biologia. Somos portadores da cultura na sua universalidade humana e nas suas características singulares. Somos os criadores e as criaturas da esfera do espírito e da consciência. Somos os criadores e as criaturas dos reinos do mito, da razão, da técnica, da magia. Estamos enraizados em nosso universo e em nossa vida, mas nos desenvolvemos para além disso. É nesse além que se dá o desenvolvimento da humanidade e da desumanidade da humanidade.

**Edgar Morin.**

## RESUMO

A audiência de custódia é a apresentação, dentro do prazo de 24 horas, de um cidadão preso em flagrante a um juiz e faz parte de um conjunto de políticas criminais estabelecidas há várias décadas tanto pelo Pacto de San José da Costa Rica (Convenção Americana sobre Direitos Humanos) quanto pelo Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos. Não obstante o ingresso formal de ambos os pactos internacionais no ordenamento jurídico brasileiro ter ocorrido em 1992, a audiência de custódia só foi implementada no território nacional e no Distrito Federal no ano de 2015. O objetivo deste trabalho acadêmico é recuperar o processo de implementação da audiência de custódia no Distrito Federal bem como identificar e buscar compreender quais foram as condições, os atores e as disposições que permitiram superar os obstáculos ideológicos e logísticos até então existentes e que possibilitaram a efetiva implementação da audiência de custódia na Capital da República. Para tanto, a pesquisa se valeu de entrevistas com atores políticos chave para o efetivo processo de implementação, além de pesquisa bibliográfica, documental e da observação participante do autor que, no exercício das funções de juiz assistente da Corregedoria da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, participou ativamente do processo de implantação da audiência de custódia no Distrito Federal.

**Palavras-chave:** Audiência de Custódia. Processo de Implementação da audiência de custódia no Distrito Federal. História. Direitos Humanos. Cidadania. Políticas Públicas.

## ABSTRACT

The custody hearing is the presentation within 24 hours of a citizen arrested in flagrante to a judge and is part of a set of criminal policies established several decades ago both by the Pact of San José of Costa Rica (American Convention on Human Rights) and the International Covenant on Civil and Political Rights. Although the formal entry of both international covenants into the Brazilian legal system took place in 1992, the custody hearing was only implemented in the national territory and in the Federal District in the year 2015. The aim of this academic work is to recover the process of implementation of the custody hearing in the Federal District as well as to identify and seek to understand the conditions, actors and dispositions that allowed to overcome the ideological and logistical obstacles that existed until now and that allowed the effective implantation custody hearing in the capital of the republic. Therefore, the research was based on interviews with key political actors for the effective implementation process, as well as a bibliographical, documentary and participant observation of the author who, in the exercise of the duties of Assistant Judge of the Justice's Corregedoria of the Federal District and Territories, participated actively in the process of implementing the custody hearing in the Federal District.

**Keywords:** Custody Hearing. Implementation Process of custody hearing in the Federal District. History. Human Rights. Citizenship. Public Policy.

## LISTA DE FIGURAS

|            |   |     |
|------------|---|-----|
| Figura 1 – | Página 1 do Folder de Programação do I Seminário de Justiça Criminal : Um Debate Interdisciplinar.....  | 99  |
| Figura 2 – | Página 2 do Folder de Programação do I Seminário de Justiça Criminal : Um Debate Interdisciplinar ..... | 100 |
| Figura 3 – | Página 3 do Folder de Programação do I Seminário de Justiça Criminal : Um Debate Interdisciplinar.....  | 101 |
| Figura 4 – | Imagem da primeira audiência de custódia realizada na Justiça do Distrito Federal.....                  | 140 |

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|        |   |  |
|--------|---|--|
| ADI    | - | Ação Direta de Inconstitucionalidade                                       |
| ADPF   | - | Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental                         |
| APF    | - | Auto de Prisão em Flagrante  |
| ARI    | - | Assessoria de Relações Institucionais                                      |
| Art.   | - | Artigo   |
| ASGC   | - | Assessoria Administrativa da Secretaria Geral da Corregedoria              |
| ASMEGO | - | Associação dos Magistrados do Estado de Goiás                              |
| CADH   | - | Convenção Americana de Direitos Humanos                                    |
| CEAM   | - | Centro de Estudos Avançados Interdisciplinares                             |
| CF     | - | Constituição Federal   |
| CNJ    | - | Conselho Nacional de Justiça   |
| CNPG   | - | Conselho Nacional de Procuradores-Gerais do MP                             |
| CONAMP | - | Associação Nacional dos Membros do Ministério Público                      |
| COSIST | - | Coordenadoria de Projetos e de Sistemas da Primeira Instância              |
| DEPEN  | - | Departamento Penitenciário Nacional  |
| Des.   | - | Desembargador  |
| Desa.  | - | Desembargadora   |
| DMF    | - | Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário         |
| DP     | - | Defensoria Pública   |
| DPDF   | - | Defensoria Pública do Distrito Federal                                     |
| DPE    | - | Departamento de Polícia Especializada                                      |
| DPOE   | - | Diretoria Penitenciária de Operações Especiais                             |
| Dr.    | - | Doutor   |
| ENCOGE | - | Encontro do Colégio Permanente de Corregedores-Gerais de Justiça do Brasil |
| EUA    | - | Estados Unidos da América  |
| FAJ    | - | Fundação de Assistência Judiciária   |
| FUNPEN | - | Fundo Penitenciário Nacional   |
| GDF    | - | Governo do Distrito Federal  |
| Inc.   | - | Inciso   |

|         |   |   |
|---------|---|---|
| JECRIM  | - | Juizado Especial Criminal   |
| LOJDFT  | - | Lei de Organização Judiciária do Distrito Federal e dos Territórios               |
| LOMAN   | - | Lei Orgânica da Magistratura Nacional   |
| Min.    | - | Ministro  |
| MP      | - | Ministério Público  |
| MPDFT   | - | Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios                          |
| N.      | - | Número  |
| NAC     | - | Núcleo de Audiência de Custódia   |
| NUPLA   | - | Núcleo de Plantão Judicial  |
| OAB     | - | Ordem dos Advogados do Brasil   |
| OEA     | - | Organização dos Estados Americanos  |
| PA      | - | Processo Administrativo   |
| PCDF    | - | Polícia Civil do Distrito Federal   |
| PGCJDFT | - | Provimento Geral da Corregedoria da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios |
| PIDCP   | - | Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos                           |
| PJe     | - | Processo Judicial eletrônico  |
| PL      | - | Projeto de Lei  |
| PMDF    | - | Polícia Militar do Distrito Federal   |
| PPGDH   | - | Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania                         |
| RITJDFT | - | Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios    |
| SEAP    | - | Secretaria de Administração Predial   |
| SEG     | - | Secretaria Geral da Presidência   |
| SERH    | - | Secretaria de Recursos Humanos  |
| SESIPE  | - | Subsecretaria do Sistema Penitenciário  |
| SETEC   | - | Secretaria de Infraestrutura de Tecnologia da Informação                          |
| SGC     | - | Secretaria Geral da Corregedoria da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios |
| SOL     | - | Departamento de Sociologia  |
| SSP     | - | Secretaria de Estado de Segurança Pública   |
| STF     | - | Supremo Tribunal Federal  |
| STJ     | - | Superior Tribunal de Justiça  |

|         |   |  |
|---------|---|--|
| SUMAG   | - | Subsecretaria de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados |
| TJDFT   | - | Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios  |
| TJMA    | - | Tribunal de Justiça do Maranhão                            |
| TJSP    | - | Tribunal de Justiça de São Paulo                           |
| UCLA    | - | Universidade da Califórnia                                 |
| UF      | - | Unidade da Federação                                       |
| UnB     | - | Universidade de Brasília                                   |
| UniCEUB | - | Centro Universitário de Brasília                           |
| USP     | - | Universidade de São Paulo                                  |
| VEP     | - | Vara de Execuções Penais                                   |

## SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| INTRODUÇÃO .....   | 21        |
| <b>1 O DESAFIO TEORÉTICO DA AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA .....</b>  | <b>32</b> |
| 1.1 AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA: NOÇÕES GERAIS SOBRE O OBJETO DE PESQUISA .....  | 32        |
| 1.2 UMA IDEIA SOBRE O QUE É O DIREITO .....  | 37        |
| 1.3 O DIREITO COMO INTEGRIDADE EM UMA COMUNIDADE DE PRINCÍPIOS .....   | 44        |
| 1.3.1 <i>A ideia de integridade</i> .....  | 44        |
| 1.3.2 <i>A integridade no Direito</i> .....  | 48        |
| 1.3.3 <i>As audiências de custódia e o Direito como integridade</i> .....  | 51        |
| 1.4 DIREITOS HUMANOS E A AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA .....   | 54        |
| 1.5 O PROTAGONISMO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: COMO A CRISE DO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO ABRIU A JANELA DE OPORTUNIDADES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA NO BRASIL .....                                   | 59        |
| 1.5.1 <i>A visão do juiz coordenador do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário do Conselho Nacional de Justiça</i> .....   | 61        |
| 1.5.2 <i>A visão do diretor-geral do Departamento Penitenciário Nacional</i> ....  | 67        |
| <b>2 A ARENA POLÍTICA LOCAL .....</b>  | <b>77</b> |
| 2.1 O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS .....  | 77        |
| 2.1.1 <i>Da estrutura do Tribunal</i> .....  | 77        |
| 2.1.2 <i>A Corregedoria da Justiça e o primeiro contato formal com o tema</i> ..   | 81        |
| 2.1.3 <i>Resistência à vista</i> .....   | 83        |
| 2.1.4 <i>O recurso administrativo</i> .....  | 86        |
| 2.1.5 <i>67º ENCOGE e a mudança de direção rumo à implantação das audiências de custódia</i> .....   | 87        |
| 2.1.6 <i>Aprofundamento dos estudos pela Corregedoria da Justiça</i> .....   | 91        |
| 2.1.7 <i>Convite do Conselho Nacional de Justiça para participação no Projeto Audiência de Custódia</i> .....  | 92        |
| 2.1.8 <i>Reunião com o juiz coordenador do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário do Conselho Nacional de Justiça e a criação do primeiro Grupo de Trabalho no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios</i> ..... | 95        |

|   |            |
|---|------------|
| <b>2.1.9 A Escola de Administração Judiciária do Distrito Federal e o I Seminário de Justiça Criminal .....</b>   | <b>98</b>  |
| <b>2.1.10 Colaboração das instituições integrantes do sistema de justiça criminal local para a superação dos obstáculos à implantação da Audiência de Custódia no Distrito Federal .....</b>                            | <b>106</b> |
| <b>2.1.11 Possibilidade de inauguração das Audiências de Custódia com a utilização de videoconferência .....</b>  | <b>109</b> |
| <b>2.1.12 Crise do sistema penitenciário do Distrito Federal e a insuficiência de escolta para apresentação dos réus presos às audiências criminais .</b>   | <b>111</b> |
| <b>2.1.13 Possível oposição de setores do Ministério Público .....</b>  | <b>116</b> |
| <b>2.1.14 Ampliação do Grupo de Trabalho e a confirmação da não participação do Ministério Público antes da regulamentação da matéria em âmbito nacional.....</b>   | <b>120</b> |
| <b>2.1.15 Isolamento do Tribunal na questão de utilização da videoconferência.....</b>  | <b>129</b> |
| <b>2.1.16 O giro copernicano .....</b>  | <b>132</b> |
| <b>2.1.17 A criação do NAC e o início das Audiências de Custódia no Distrito Federal .....</b>  | <b>136</b> |
| <b>2.2 O MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS .....</b>   | <b>143</b> |
| <b>2.3 A DEFENSORIA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL .....</b>   | <b>154</b> |
| <b>2.4 A SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL.....</b>   | <b>159</b> |
| <b>3 A AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA E A INTOLERÂNCIA DA SOCIEDADE COM OS DIREITOS HUMANOS DOS PRESOS PROVISÓRIOS NO BRASIL.....</b>  | <b>176</b> |
| <b>CONCLUSÕES .....</b>   | <b>195</b> |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>   | <b>201</b> |
| <b>ANEXOS .....</b>   | <b>211</b> |
| <b>ANEXO A – RESOLUÇÃO N. 213, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2015 .....</b>  | <b>212</b> |
| <b>ANEXO B – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – PROTOCOLO I – PROCEDIMENTOS PARA A APLICAÇÃO E O ACOMPANHAMENTO DE MEDIDAS CAUTELARES DIVERSAS DA PRISÃO PARA CUSTODIADOS APRESENTADOS NAS AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA .....</b> | <b>220</b> |

|   |            |
|---|------------|
| <b>ANEXO C – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – PROTOCOLO II –<br/>PROCEDIMENTOS PARA OITIVA, REGISTRO E ENCAMINHAMENTO DE<br/>DENÚNCIAS DE TORTURA E OUTROS TRATAMENTOS CRUÉIS, DESUMANOS<br/>OU DEGRADANTES .....</b> | <b>228</b> |
|---|------------|

## INTRODUÇÃO

A audiência de custódia – que em poucas palavras, e sob uma perspectiva meramente introdutória, pode ser descrita como a apresentação de uma pessoa presa em flagrante, sem demora, à presença de um juiz – faz parte de um conjunto de políticas públicas, mais especificamente de políticas criminais, que foram estabelecidas, há várias décadas, por pactos e tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, dentre eles a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP).

O cientista político norte-americano John Kingdon (2011, p. 2-3), ao desenvolver seu modelo de análise de políticas públicas conhecido como múltiplos fluxos (*multiple streams*) pontuou, em uma “drástica simplificação” (*drastic oversimplification*) segundo suas próprias palavras, que a formulação de políticas públicas pode ser considerada como um conjunto de processos, incluindo pelo menos quatro:

- 1) A definição da agenda (*the setting of the agenda*);
- 2) A especificação de alternativas a partir da qual uma escolha deve ser feita (*the specification of alternatives from which a choice is to be made*);
- 3) Uma escolha autorizada entre as alternativas especificadas, como em uma votação legislativa ou uma decisão presidencial (*an authorizative choice among those specified alternatives, as in a legislative vote or a presidential decision*); e
- 4) A implementação dessa decisão (*the implementation of the decision*), sendo certo que o sucesso em um desses processos não necessariamente implica o sucesso em outros.

O modelo dos múltiplos fluxos se concentra nos dois primeiros processos, e o presente trabalho utilizará parte dessa teoria para buscar compreender uma série de questões relacionadas ao processo de implantação da audiência de custódia no Distrito Federal.

A política criminal, por seu turno, pode ser considerada como uma das várias espécies do gênero políticas públicas.

Definir a categoria política criminal não é tarefa das mais fáceis nem é a proposta central do presente trabalho. Entretanto, para que seja possível uma melhor compreensão do objeto de pesquisa que ora é apresentado, será necessário, ao menos, partir de uma conceituação preliminar dessa categoria.

A professora Mireille Delmas-Marty (1992, p. 5), catedrática da Universidade de Paris I – Panthéon-Sorbonne, produziu um tratado sobre modelos e movimentos de política criminal no qual procura identificar e aprofundar o conceito de política criminal que, segundo ela “foi durante muito tempo sinônimo de teoria e prática do sistema penal designando, conforme expressão de Feuerbach, ‘o conjunto dos procedimentos repressivos através dos quais o Estado reage contra o crime’”.

Retomando e ampliando o conceito de Feuerbach, Delmas-Marty (1992, p. 5) aduz que seria possível dizer que a Política Criminal compreende o “conjunto dos procedimentos através dos quais o corpo social organiza as respostas ao fenômeno criminal e aparece, portanto, como teoria e prática das diferentes formas do controle social”.

E, refletindo sobre o objeto da política criminal, a professora da Sorbonne leciona:

Claro, a política criminal tem primeiramente por objeto permanente assegurar a coesão e sobrevivência do corpo social respondendo à necessidade de segurança das pessoas e dos bens. Mas, precisamente, no mundo moderno, as opções de política criminal – quer se trate de delimitar o fenômeno criminal ou de definir as respostas a esse fenômeno – se orientam de maneira diferente, conforme essa necessidade de segurança é avaliada, sentida, compreendida, através deste ou daquele valor considerado fundamental. Nesse sentido, as grandes correntes ideológicas comandam essas escolhas, pelo menos em parte, situando-as segundo três eixos principais: liberdade, igualdade, autoridade; notando-se que, na realidade, a corrente igualitária se determina de acordo com dois eixos: igualdade e liberdade ou igualdade e autoridade (DELMAS-MARTY, 1992, p. 31).

Zaffaroni e Pierangeli (2008, p. 118) definem política criminal como “a ciência ou arte de selecionar os bens (ou direitos) que devem ser tutelados jurídica e penalmente, e escolher os caminhos para efetivar tal tutela, o que iniludivelmente implica a crítica dos valores e caminhos já eleitos”.

O professor e magistrado paulista Guilherme de Souza Nucci (2009, p. 60), por sua vez, compreende a política criminal como

Uma maneira de raciocinar e estudar o Direito Penal, fazendo-o de modo crítico, voltado ao direito posto, expondo seus defeitos, sugerindo reformas e aperfeiçoamentos, bem como com vistas à criação de novos institutos jurídicos que possam satisfazer as finalidades primordiais de controle social desse ramo do conhecimento. A política social se dá tanto antes da criação da norma penal como também por ocasião de sua aplicação.

Com apoio nessas noções é que parto do pressuposto de que a determinação da implantação da audiência de custódia no Brasil, como uma escolha dos bens e direitos que devem ser tutelados, como uma parte do conjunto de procedimentos organizados pelo corpo social em resposta ao fenômeno criminal, traduz-se em verdadeira política criminal em que o Estado, por meio do Poder Judiciário, busca resguardar a integridade das pessoas presas em flagrante, reduzir o encarceramento desnecessário e auxiliar o controle da crise do sistema penitenciário nacional com a conseqüente redução de custos para os cofres públicos.

Certo é que, não obstante o ingresso formal no ordenamento jurídico brasileiro em 1992<sup>1</sup> das normas internacionais que determinam a apresentação das pessoas presas em flagrante à presença de um juiz, desde então, e até o início do ano de 2015, não se teve notícia da realização de nenhuma audiência de custódia pelo Judiciário nacional, existindo informações de que isso se deveu a diversos fatores que serão explorados no curso do trabalho.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), sob a presidência do ministro Enrique Ricardo Lewandowski – motivado pelo fato de o país, à época, encontrar-se com uma população carcerária de aproximadamente 600.000 pessoas, dentre as quais 42% seriam de indivíduos presos provisoriamente, e figurar como quarto país do planeta com o maior índice de pessoas presas, atrás, apenas, dos Estados Unidos da América (EUA), China e Rússia, à beira de um colapso no sistema carcerário – elegeu a audiência de custódia como uma prioridade de gestão e envidou todos os esforços possíveis para que os tribunais e juízes brasileiros passassem a cumprir as

---

<sup>1</sup> Nos termos dos Decretos n. 592 e 678, ambos de 1992. Cf. BRASIL. **Decreto n. 592, de 06 de julho de 1992**. Atos internacionais. Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Brasília, 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm)>. Acesso em: 04 jul. 2017. Cf. \_\_\_\_\_. **Decreto n. 678, de 06 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília, 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm)>. Acesso em: 04 jul. 2017.

normas de direito internacional que determinam a apresentação de pessoas presas em flagrante, sem demora, à presença de um juiz<sup>2</sup>.

Alguns trabalhos acadêmicos têm se dedicado à importância da audiência de custódia como instrumento de garantia de direitos. Outros abordam aspectos relacionados à legalidade e validade dessa ação. Alguns, ainda, cuidam dos aspectos penais e processuais penais das audiências de apresentação.

O Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania da Universidade de Brasília (PPGDH/UnB) se divide em algumas linhas de pesquisa. Este trabalho encontra-se na linha 3, que aborda questões relacionadas à história, direitos humanos, políticas públicas e cidadania.

Dessa maneira, a presente pesquisa caminha de modo interdisciplinar entre alguns ramos do conhecimento, partindo do direito, passando pela história e pela ciência política para dialogar com os direitos humanos.

Durante o percurso, procurei abordar a audiência de custódia sob uma perspectiva um pouco diferente do conhecimento que tem sido produzido até agora sobre o tema, buscando – após breve tentativa de dar uma ideia do que é o direito e da importância da audiência de custódia para o campo dos direitos humanos – narrar o caminho trilhado e parte de seus bastidores, contar a história de como aconteceu, no dia a dia, o processo de implantação desse instrumento de garantia de direitos dos presos provisórios na capital do país.

Durante a narrativa, analisei as dificuldades enfrentadas bem como quais foram as condições, os atores e as disposições que permitiram superar os obstáculos existentes e que possibilitaram, finalmente, a implantação das audiências de apresentação no Distrito Federal.

Acredito que a contribuição científica deste trabalho resida na busca pela compreensão de quais foram os eventos, quais foram as molas propulsoras capazes de vencer a inércia de décadas de descumprimento das normas internacionais de direitos humanos e que possibilitaram a implantação desse fenômeno jurídico-político no país e, mais especificamente, no Distrito Federal.

---

<sup>2</sup> Dados constantes no Termo de Abertura do Projeto Audiência de Custódia. Cf. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Audiência de Custódia**. Brasília: CNJ, 2016.

De posse dessas informações, confio que seja possível ter um norte para a análise e verificação dos momentos mais adequados à abertura das janelas de oportunidades (*policy window*<sup>3</sup>) com vistas à implantação de inúmeras outras políticas públicas necessárias à construção ou, na atual quadra que se vive, de preservação dos direitos humanos no Brasil.

Registro que o diálogo com as principais autoridades representantes das instituições que integram o sistema de justiça do Distrito Federal e o acesso aos documentos e processos administrativos relacionados ao processo de implantação da audiência de custódia no Distrito Federal foram possíveis, e em larga medida até mesmo facilitados, em razão, sobretudo, do exercício de minha atividade profissional.

Em relação a esse aspecto, penso que seja necessário esclarecer um pouco sobre meu local de fala.

Fui servidor concursado da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios e, desde março de 2001, integro os quadros da magistratura de primeiro grau da capital da República.

Ao ser convidado, em meados de fevereiro de 2014, pelo Des. Romeu Gonzaga Neiva – recém-eleito corregedor da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – para participar de sua equipe na condição de juiz assistente da Corregedoria e, em especial, para coordenar, dentre outras, toda a parte relativa às varas de natureza criminal do DF, não podia imaginar o tamanho do desafio que estaria pela frente e, muito menos, que a narrativa de parte daquele desafio iria se transformar na presente dissertação de mestrado.

Naquele biênio, o Min. Enrique Ricardo Lewandowski elegeu a audiência de custódia como uma prioridade de sua gestão na Presidência tanto do Supremo Tribunal Federal (STF) quanto do CNJ e, para tanto, convidou o atuante juiz de direito paulista Luis Geraldo Sant’Ana Lanfredi para assumir a coordenação do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário (DMF) e auxiliá-lo na operacionalização das ações necessárias à efetivação de suas prioridades.

---

<sup>3</sup> No sentido utilizado pelo cientista político norte-americano John W. Kingdon. Cf. KINGDON, John W. **Agendas, alternatives and Public Policies**. 2. ed. EUA: Longman Pearson, 2011.

No âmbito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), quando a Presidência recebeu o Ofício-Circular n. 29/2015-DMF, no qual o Min. Lewandowski informava sobre o lançamento do Projeto Audiência de Custódia e convidava todos os tribunais do país a conhecerem e aderirem ao projeto, fui incumbido de acompanhar, pela Corregedoria da Justiça, todo esse processo e de dialogar com as instituições integrantes do sistema de justiça criminal do Distrito Federal em busca de soluções para quaisquer entraves e dificuldades que fossem observadas no caminho até a efetiva implantação das audiências na justiça do Planalto Central.

Este é meu local de fala. De dentro do Poder Judiciário do Distrito Federal, mais especificamente da Corregedoria da Justiça, pude trabalhar intensamente em todo o processo de implantação da audiência de custódia na justiça da capital da República e realizar profunda observação participante<sup>4</sup> em relação a esse procedimento.

Em um primeiro momento, considerando a formação eminentemente positivista inerente aos magistrados brasileiros, minha atuação durante anos em varas de natureza criminal<sup>5</sup>, a condição de titular de um juizado especial criminal de Brasília e o pouco contato com questões relacionadas diretamente à teoria dos direitos humanos, achei que o esforço para a implantação das audiências de custódia, em especial no Distrito Federal, poderia ser muito grande para um resultado talvez pouco palpável, pois acreditava que, ao menos no Distrito Federal, a mera análise formal dos autos de prisão em flagrante pelos juízes competentes poderia ser suficiente para formar a convicção desses julgadores acerca da regularidade da prisão, da observância dos direitos fundamentais das pessoas presas e dos requisitos necessários à obtenção da possibilidade de aguardar em liberdade o julgamento de seus processos.

Estava errado, e creio que a presente pesquisa será capaz de demonstrar isso.

---

<sup>4</sup> Conforme lição de Lakatos e Marconi (1991, p. 194), a observação participante “consiste na participação real do pesquisador com a comunidade ou grupo. Ele se incorpora ao grupo, confunde-se com ele. Fica tão próximo quanto um membro do grupo que está estudando e participa das atividades normais deste”.

<sup>5</sup> Ingressei na magistratura do Distrito Federal em 09 de março de 2001 e, desde então, tive uma intensa atuação em varas criminais e de delitos de trânsito, tribunais do júri e juzizados especiais. Fui titular da 2ª Vara Criminal de Ceilândia e, atualmente, exerço a titularidade do 3º Juizado Especial Criminal (JECRIM) de Brasília.

Com o passar dos dias e o aprofundamento do estudo, comecei a ter contato com saberes que começaram a infundir diversas dúvidas acerca de questões relacionadas a esse, agora, interessante tema.

Para Boaventura Santos (2010, p. 15), perguntas simples são aquelas que, depois de feitas, tornam-se capazes de iluminar, de modo novo, nossa perplexidade. Em conformidade com as lições do mestre português,

[...] tal como noutros períodos de transição, difíceis de entender e de percorrer, é necessário voltar às coisas simples, à capacidade de formular perguntas simples, perguntas que, como Einstein costuma dizer, só uma criança pode fazer mas que, depois de feitas, são capazes de trazer uma luz nova à nossa perplexidade.

Segui Boaventura e me deixei conduzir por uma pergunta que começava a causar estranhamento e para a qual ainda não via uma resposta imediata:

Como já dito, o Brasil é signatário da CADH e do PIDCP, que ingressaram formalmente no ordenamento jurídico nacional desde 1992. Complementarmente, a Constituição brasileira confere status de norma constitucional aos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados pelo Congresso Nacional. Mesmo assim, o país nunca havia cumprido essas normas.

Então, considerando que a partir de 2015, os Estados e o Distrito Federal, mesmo sem qualquer alteração legislativa prévia, começaram, efetivamente, a implantar a audiência de custódia, questionei-me acerca do que fez com que isso acontecesse. Quais teriam sido as condições, os atores e as disposições que permitiram superar os eventuais obstáculos logísticos e ideológicos existentes e possibilitaram, finalmente, a implantação da audiência de custódia no Distrito Federal? Qual teria sido o caminho percorrido até que fosse possível atingir esse resultado?

Partindo dessa questão e dos levantamentos preliminares realizados até então, elegi como hipótese de trabalho para responder a essa pergunta de pesquisa a possibilidade de o STF e o CNJ, sob a presidência do Min. Ricardo Lewandowski, terem vislumbrado uma janela de oportunidades aberta com a crise do sistema penitenciário nacional e, agindo como verdadeiros empreendedores em políticas públicas (*policy entrepreneurs*), terem criado as condições políticas e jurídicas necessárias para superar os obstáculos ideológicos e logísticos e implantar a audiência de custódia no Distrito Federal.

A busca por esta resposta envolveu abordagem metodológica consistente na utilização das seguintes técnicas:

- a) Pesquisa documental<sup>6</sup>, oportunidade em que analisei diversos processos administrativos, notas técnicas, atas de reunião, discursos, decisões judiciais e outros documentos que se referiam ao processo de implantação da audiência de custódia;
- b) Entrevistas estruturadas<sup>7</sup> com os atores políticos-chave para o processo de implantação da audiência de custódia no Distrito Federal, notadamente com os desembargadores Getúlio Vargas de Moraes Oliveira e Romeu Gonzaga Neiva, respectivamente presidente e corregedor-geral do TJDF no biênio 2014/2016; com o juiz Luis Geraldo Sant’Ana Lanfredi, então diretor do DMF/CNJ, principal responsável pela operacionalização das estratégias necessárias à efetiva implantação das audiências de custódia no Brasil; com o procurador-geral de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), Dr. Leonardo Roscoe Bessa, que teve a gentileza de me receber em seu gabinete e expor as razões pelas quais não poderia participar da pesquisa; com o defensor público-geral do Distrito Federal, Dr. Ricardo Batista Sousa; com o presidente da Comissão de Ciências Criminais da Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional do Distrito Federal (OAB/DF), Dr. Alexandre Vieira de Queiroz; com o professor doutor Arthur Trindade Maranhão Costa, na qualidade de secretário de Segurança Pública do Distrito Federal no período de implantação da audiência de custódia no Distrito Federal; com o diretor-geral da Polícia Civil do Distrito Federal (PCDF), Dr. Eric Seba de Castro; com o corregedor-geral da PCDF, Dr. Emilson Pereira Lins; e com o diretor-geral do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) do Ministério da Justiça e Segurança Pública no período da implantação da audiência de custódia no Distrito Federal, Dr. Renato Pinto de Vitto;

---

<sup>6</sup> “A característica da pesquisa documental é que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias. Estas podem ser feitas no momento em que o fato ou fenômeno ocorre, ou depois” (LAKATOS; MARCONI, 1991, p. 174).

<sup>7</sup> “A entrevista é um encontro entre duas pessoas, a fim de que uma delas obtenha informações a respeito de determinado assunto, mediante uma conversação de natureza profissional. É um procedimento utilizado na investigação social, para a coleta de dados ou para ajudar no diagnóstico ou no tratamento de um problema social”. A entrevista padronizada, ou estruturada, “é aquela em que o entrevistador segue um roteiro previamente estabelecido; as perguntas feitas ao indivíduo são pré-determinadas. Ela se realiza de acordo com um formulário elaborado e é efetuada de preferência com pessoas selecionadas de acordo com um plano” (LAKATOS; MARCONI, 1991, p. 195, 197).

Ainda em relação às entrevistas realizadas, importante registrar que estive com o Min. Ricardo Lewandowski em algumas oportunidades, inclusive em seu gabinete no Supremo Tribunal Federal, tendo encaminhado a ele o questionário de pesquisa. Na oportunidade o ministro me presenteou com a obra *Audiência de Custódia*, produzido pelo próprio Conselho Nacional de Justiça, e me afirmou que ali estaria todo o posicionamento dele em relação às audiências de custódia. Não obstante a gentileza em me atender e o interesse que sempre demonstrou pela pesquisa, muito provavelmente, diante de sua intensa atividade junto à Suprema Corte brasileira neste momento de grave crise institucional diuturnamente noticiada pela imprensa, o ministro não havia devolvido as respostas até o encerramento deste trabalho.

- c) Observação participante<sup>8</sup> – valendo-me do exercício de minhas atividades como juiz assistente da Corregedoria do TJDFT pude participar ativamente do processo de implantação da audiência de custódia no DF, tendo dialogado e interagido com representantes do Poder Judiciário, do Ministério Público (MP), da Defensoria Pública (DP), da OAB/DF e da PCDF; e
- d) Pesquisa bibliográfica<sup>9</sup>, oportunidade em que busquei identificar e analisar a bibliografia existente em relação à audiência de custódia, em especial livros, notícias, artigos e outras publicações que tratassem do tema.

Para dar o necessário suporte teórico à pesquisa, diversos autores foram consultados e a bibliografia sobre o tema foi revisitada.

O cientista político norte-americano John W. Kingdon desenvolveu um modelo teórico<sup>10</sup> com o objetivo de auxiliar na compreensão dos processos de formulação de políticas públicas.

---

<sup>8</sup> Como já esclarecido anteriormente, e conforme lição de Lakatos e Marconi (1991, p. 194), a observação participante “consiste na participação real do pesquisador com a comunidade ou grupo. Ele se incorpora ao grupo, confunde-se com ele. Fica tão próximo quanto um membro do grupo que está estudando e participa das atividades normais deste”.

<sup>9</sup> “A pesquisa bibliográfica, ou de fontes secundárias, abrange toda a bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, material cartográfico etc., até meios de comunicação orais: (...). Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto, inclusive conferências seguidas de debates que tenham sido transcritos por alguma forma, quer publicadas, quer gravadas” (LAKATOS; MARCONI, 1991, p. 183).

<sup>10</sup> Cf. KINGDON, John W. **Agendas, alternatives and Public Policies**. 2. ed. EUA: Longman Pearson, 2011.

A pesquisa privilegiou a análise desse processo de formação da agenda<sup>11</sup> de políticas governamentais (*agenda-setting*), buscando investigar de que forma uma questão específica, no caso a crise do sistema prisional brasileiro, tornou-se importante e conseguiu catalisar a atenção da cúpula do Poder Judiciário, culminando com a determinação para implantação das audiências de custódia em todo o território nacional e, mais especificamente, no Distrito Federal.

O modelo de múltiplos fluxos (*Multiple Streams Model*), desenvolvido por Kingdon, destaca-se por sua capacidade de explicar como as agendas governamentais são formuladas e alteradas, representando uma ferramenta útil na análise de processos de formulação de políticas e de mudanças na agenda governamental, havendo amplo destaque na dinâmica das ideias no processo de formulação das políticas públicas.

A pesquisa também se valeu da teoria de Ronald Dworkin, em especial para analisar que a implantação da audiência de custódia pode possibilitar ao juiz tomar o que Dworkin chama de a única decisão correta para o caso concreto, tudo dentro da ideia de direito como integridade em uma comunidade de princípios<sup>12</sup>.

Do mesmo modo, as lições da professora Lynn Hunt foram fundamentais para a compreensão do processo de formação (invenção) dos direitos humanos bem como para analisar a intolerância da sociedade com os direitos dos presos provisórios no Brasil<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Agenda, na concepção de Kingdon, é a lista de temas ou problemas que são objeto, em certo momento, de séria atenção, tanto por parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades (*The agenda, as I conceive of it, is the list of subjects or problems to which governmental officials, and people outside of government closely associated with those officials, are paying some serious attention at any given time*). Dentro dos possíveis temas ou problemas aos quais os governantes poderiam dedicar sua atenção, eles acabam se concentrando em uns e não em outros (*Out of the set of all conceivable subjects or problems to which officials could be paying attention, they do in fact seriously attend to some rather than others*). Kingdon, ao tratar do tema agenda, se refere a uma agenda de governo, ou seja, lista de temas que despertam séria atenção por parte de autoridades de governo e dos que estão a sua volta (*We have been speaking of a governmental agenda, the list of subjects to which governmental officials and those around them are paying serious attention*). Cf. KINGDON, John W. **Agendas, alternatives and Public Policies**. 2. ed. EUA: Longman Pearson, 2011, p. 3.

<sup>12</sup> Cf. DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Trad. de Nelson Boeira. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010. (Biblioteca Jurídica WMF). Cf. \_\_\_\_\_. **O império do Direito**. Trad. de Jeferson Luiz Camargo. Rev. técnica de Gildo Sá Leitão Rios. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014. (Coleção Justiça e Direito).

<sup>13</sup> Cf. HUNT, Lynn. **A invenção dos direitos humanos**; uma história. Trad. de Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

Citados autores, oriundos, eminentemente, do direito (Dworkin), da ciência política (Kingdon) e da história (Hunt), juntamente com outros indicados ao longo dos capítulos, formaram a base teórica para a consecução desta dissertação que, espero, desperte no leitor o interesse pelo tema e sirva para complementar os saberes já existentes sobre a audiência de custódia.

Planalto Central, inverno de 2017.

## 1 O DESAFIO TEORÉTICO DA AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA

### 1.1 Audiência de custódia: noções gerais sobre o objeto de pesquisa

Convencionou-se chamar de audiência de custódia, ou audiência de apresentação, o procedimento em que o Estado, dentro do prazo de 24 horas, leva um cidadão preso em flagrante à presença de um juiz para que, após a oitiva de um membro do Ministério Público (MP) e de um advogado ou defensor, presentes na audiência, o Poder Judiciário possa avaliar se foram efetivamente respeitados os direitos fundamentais da pessoa submetida à prisão bem como se ela preenche, ou não, os requisitos necessários para aguardar em liberdade o julgamento de seu processo.

Para o defensor público federal e professor Caio Paiva (2015, p. 31), a audiência de custódia consiste

[...] na condução do preso, sem demora, à presença de uma autoridade judicial que deverá, a partir de prévio contraditório estabelecido entre o Ministério Público e a Defesa, exercer um controle imediato da legalidade e da necessidade da prisão, assim como apreciar questões relativas à pessoa do cidadão conduzido, notadamente a presença de maus tratos ou tortura. Assim, a audiência de custódia pode ser considerada como uma relevantíssima hipótese de acesso à jurisdição penal, tratando-se de uma “das garantias da liberdade pessoal que se traduz em obrigações positivas a cargo do Estado” (CASAL, Jesús María. *In: Convención Americana sobre Derechos Humanos – Comentario*. Fundación Bogotá, Colômbia: Konrad Adenauer, 2014, p. 195).

No mesmo sentido é a definição trazida por Oliveira, Brasil Junior, Souza e Silva (2015, p. 106), para quem

[...] a denominada audiência de apresentação ou de custódia é um instrumento de natureza pré-processual que pode ser definido como um ato destinado a concretizar o direito reconhecido a todo indivíduo preso, a ser conduzido, *sem demora*, à presença de uma autoridade judiciária (juiz, desembargador, ou ministro, a depender da incidência, ou não, de foro por prerrogativa) com o objetivo de que a sua prisão em flagrante seja analisada, quanto a sua legalidade e necessidade e seja cessada a constrição, se ilegal, ou mesmo ratificada e fortalecida através da decretação da prisão preventiva, ou, ainda, substituída por outra medida cautelar alternativa, se cabível. Nessa mesma ocasião ainda é possível exercer o controle judicial sobre prática nefasta e ainda vigente, consistente em submeter o custodiado a atos de maus tratos ou de tortura.

Andrade e Alflen (2016, p. 16) asseveram que

[...] o objetivo pensado para essa apresentação é que ela servisse como mecanismo de controle sobre a atividade de persecução penal realizada pelo Estado, em especial, sobre as instituições encarregadas dos atos anteriores ao ajuizamento da ação penal condenatória, ou seja, aquelas que executariam atos de investigação criminal. Evitar-se-ia, com isso, o risco de incidência de um dos principais problemas verificados nessa fase inicial da persecução penal, que é a ocorrência de tortura ou maus-tratos aos indivíduos que houvessem sido presos em flagrante ou a título preventivo por ordem das forças estatais diversas do Poder Judiciário.

O objetivo das audiências de custódia, descrito por Andrade e Alflen (2016), coincide com a posição oficial do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (2016, p. 8), que afirma:

A audiência de custódia tem por escopo assegurar o respeito aos direitos fundamentais da pessoa submetida à prisão, por meio da apreciação mais adequada e apropriada da prisão antecipada pelas agências de segurança pública do estado. Ela garante a presença física do autuado em flagrante perante o juiz, bem como o seu direito ao contraditório pleno e efetivo antes de ocorrer a deliberação pela conversão da prisão em flagrante em prisão preventiva. Com isso, evitam-se prisões desnecessárias, atenuando-se a superlotação carcerária e os gastos que decorrem da manutenção de presos provisórios indevidamente intramuros. Finalmente, audiências de custódia permitem conhecer e tomar providência diante de possíveis casos de tortura.

Interessante notar que o CNJ (2016, p. 8) define a audiência de custódia como uma “ação” do próprio Conselho mediante a qual

[...] o cidadão preso em flagrante é levado à presença de um juiz no prazo de 24 horas. Acompanhado de seu advogado ou de um defensor público, o autuado será ouvido, previamente, por um juiz, que decidirá sobre o relaxamento da prisão ou sobre a conversão da prisão em flagrante em prisão preventiva. O juiz também avaliará se a prisão preventiva pode ser substituída por liberdade provisória até o julgamento definitivo do processo, e adotará, se for o caso, medidas cautelares como monitoramento eletrônico e apresentação periódica em juízo. Poderá determinar, ainda, a realização de exames médicos para apurar se houve maus-tratos ou abuso policial durante a execução do ato de prisão.

Verifico que a essência da definição do CNJ está em consonância com o que diz a doutrina citada sobre o tema. Entretanto, discordo dessa definição na parte em que defende tratar-se de “uma ação do Conselho Nacional de Justiça”.

Digo isso porque essa ação, na verdade, apesar de não adotada pelo Brasil, já era prevista há décadas por tratados, pactos e convenções internacionais sobre direitos humanos.

Dentre essas normas, podemos citar a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) (Pacto de São José da Costa Rica) que, em seu art. 7.5, dispõe:

Artigo 7. Direito à liberdade pessoal

[...].

5. Toda pessoa presa, detida ou retida deve ser conduzida, sem demora, à presença de um juiz ou outra autoridade autorizada por lei a exercer funções judiciais e tem o direito de ser julgada em prazo razoável ou de ser posta em liberdade, sem prejuízo de que prossiga o processo. Sua liberdade pode ser condicionada a garantias que assegurem o seu comparecimento em juízo.

[...] <sup>14</sup>.

Também o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP), em seu art. 9.3, impõe a apresentação de pessoas presas à presença de uma autoridade judiciária quando afirma que

Artigo 9.

[...].

3. qualquer pessoa presa ou encarcerada em virtude de infração penal deverá ser conduzida, sem demora, à presença do juiz ou de outra autoridade habilitada por lei a exercer funções judiciais e terá o direito de ser julgada em prazo razoável ou de ser posta em liberdade.

[...] <sup>15</sup>.

Quanto ao não cumprimento do disposto na alínea 3 do art. 9º do PIDCP, Fábio Konder Comparato (2015, p. 318) esclarece que essa é uma “tradicional garantia de todo preso, consagrada no direito anglo-saxônico desde a Lei de *habeas corpus* de 1679. Nos países que ignoram o juizado de instrução criminal, como o Brasil, essa garantia não é observada”.

---

<sup>14</sup> Cf. BRASIL. **Decreto n. 678, de 06 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília, 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm)>. Acesso em: 04 jul. 2017.

<sup>15</sup> Cf. BRASIL. **Decreto n. 592, de 06 de julho de 1992**. Atos internacionais. Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Brasília, 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm)>. Acesso em: 04 jul. 2017.

Note-se que o Brasil introduziu no ordenamento jurídico nacional, por meio de decreto legislativo, as duas normas citadas. O PIDCP foi incorporado ao ordenamento por força do Decreto n. 592, de 06 de julho de 1992, enquanto a CADH ingressou por meio do Decreto n. 678, de 06 de novembro de 1992.

O art. 1º do Decreto n. 678/1992 determinou que a Convenção Americana, celebrada em São José da Costa Rica, em 22 de novembro de 1969, fosse “cumprida tão inteiramente como nela se contém” enquanto o art. 1º do Decreto 592/1992 afirmou que o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos seria “executado e cumprido tão inteiramente como nele se contém” deixando, inequívoco, desde pelo menos o ano de 1992, que o Brasil havia se comprometido a cumprir essas normas internacionais.

Some-se a isso o fato de a Constituição Federal (CF) de 1988 em seu art. 5º, dispor expressamente que os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados observando o processo legislativo interno serão equivalentes a emendas constitucionais, *in verbis*:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...].

§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 45, de 2004) (Atos aprovados na forma deste parágrafo)

[...]¹⁶.

Veremos que o CNJ, juntamente com o Supremo Tribunal Federal (STF), ambos presididos pelo Min. Ricardo Lewandowski, exerceu papel fundamental no processo de implantação das audiências de custódia no Brasil e no Distrito Federal, e esse papel será descrito ao longo do trabalho.

Parece-me, contudo, que o projeto que cuidou desse processo de implantação não pode ser confundido com o conceito, em si, de audiência de custódia.

---

<sup>16</sup> Cf. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 03 jul. 2017.

O Projeto Audiência de Custódia, elaborado pelo então coordenador do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário (DMF) do CNJ, juiz Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi, por determinação e sob a direção do então presidente do Conselho, Min. Enrique Ricardo Lewandowski, aberto em 30 de abril de 2015 com o objetivo geral de implementar a “audiência de custódia ou de apresentação” perante o Poder Judiciário do país, seguindo diversas diretrizes ali especificadas, constituiu-se, de fato, em inovadora e imprescindível iniciativa para que o Brasil, finalmente, cumprisse os tratados internacionais de direitos humanos dos quais era signatário há décadas.

Mas o projeto não pode ser confundido com a audiência de custódia propriamente dita que, após a inauguração e implantação nos estados, ganhou autonomia para alçar e permanecer em necessário voo solo<sup>17</sup>.

Seja como for, para a compreensão do conceito de audiência de custódia, é preciso considerar, ao menos, as seguintes características:

- a) a audiência será, necessariamente, presidida por um membro do Poder Judiciário nacional;
- b) o objetivo precípuo<sup>18</sup> desse ato judicial é a oitiva presencial, pelo juiz<sup>19</sup>, de um cidadão preso em flagrante, dentro do prazo de 24 horas contadas da efetivação de sua prisão (nos termos da decisão do STF na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF n. 347 MC/DF) ou da comunicação do flagrante à autoridade judicial competente (nos termos do art. 1º da Resolução CNJ n. 213, de 15 de dezembro de 2015);
- c) o ato deverá contar com a participação de representante do MP e da DP, nesta última hipótese apenas quando a pessoa detida não possuir defensor constituído no momento da lavratura do flagrante ou da realização da própria audiência de apresentação;

---

<sup>17</sup> O Termo de Abertura de Projeto consta, na íntegra, às fls. 208-217. Cf. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Audiência de Custódia**. Brasília: CNJ, 2016.

<sup>18</sup> Digo “precípuo” porque, não obstante a Resolução 213 do CNJ fazer menção, a todo tempo, à “prisão em flagrante”, o art. 13 desse mesmo ato determina que a apresentação à autoridade judicial no prazo de 24 horas também será assegurada às pessoas presas em decorrência de cumprimento de mandados de prisão cautelar ou definitiva, aplicando-se, no que couber, os procedimentos previstos na referida Resolução.

<sup>19</sup> Juiz, aqui, deve ser entendido em um conceito mais aberto, *lato sensu*, tratando-se de juiz (se a questão for afeta ao primeiro grau de jurisdição), desembargador (se o delito eventualmente praticado for da competência originária do segundo grau de jurisdição) ou ministro (se se tratarem de questões afetas à competência dos tribunais superiores).

- d) a audiência será realizada sem a presença dos agentes policiais responsáveis pela prisão ou pela investigação dos fatos relacionados à pessoa presa;
- e) antes do início da audiência será assegurado o atendimento prévio e reservado da pessoa presa com seu defensor, sem a presença de agentes policiais;
- f) a audiência de custódia não pode tratar de fatos relativos ao mérito da causa;
- g) o juiz deverá ouvir o MP e a Defesa antes de proferir qualquer decisão a respeito da manutenção, ou não, da custódia provisória da pessoa presa;
- h) a atenção do magistrado, no curso da audiência, deve circunscrever-se à verificação da observância e da preservação dos direitos fundamentais da pessoa presa, com vistas, notadamente, a prevenir e reprimir a prática de tortura no momento da prisão, assegurando o direito à integridade física e psicológica das pessoas submetidas à custódia estatal;
- i) a documentação produzida no curso da audiência de custódia não poderá ser utilizada em desfavor da pessoa presa em eventual e futura ação penal.

As principais características ora elencadas se traduzem em verdadeiros direitos da pessoa presa. Por isso, muitos operadores do sistema de justiça criminal têm considerado a audiência de custódia como verdadeiro instrumento de garantia de direitos.

Para que seja possível uma melhor compreensão de que as audiências de custódia se traduzem em verdadeiro instrumento de garantia de direitos, indispensável realizar breve incursão na ideia do que é o Direito e em algumas teorias sobre esse extenso ramo do conhecimento humano.

## **1.2 Uma ideia sobre o que é o Direito**

Como dito, pensar sobre o que é o direito ou, pelo menos, ter uma noção desse conceito, é fundamental para a compreensão da audiência de custódia como instrumento de garantia de direitos, mais especificamente de uma categoria de direitos considerada muito valiosa à espécie humana na modernidade, qual seja, os direitos humanos.

Em razão da natureza transdisciplinar dos direitos humanos e, em especial, deste trabalho, essa categoria específica de direitos será abordada e descrita em item próprio deste capítulo.

Na verdade, definir uma ideia sobre o que é o direito significa, certamente, debruçar-se sobre difícil questionamento acerca da natureza de uma das mais complexas áreas do conhecimento humano.

Essa definição, contudo, é importante para compreender como se deu o processo de implantação da audiência de custódia no Distrito Federal.

Ao clarificarmos a noção de que a audiência de custódia é um instrumento de garantia de direitos de cidadãos em conflito com a lei penal, talvez seja possível ter uma melhor compreensão acerca dos obstáculos que se apresentaram ao longo do caminho e os esforços que foram necessários para superar esses óbices e possibilitar a implantação da rotina de apresentação dos réus presos ao Judiciário da capital da República.

Dworkin (2014, p. 3) ressalta que “é importante o modo como os juízes decidem os casos”, sendo certo que

[...] a diferença entre dignidade e ruína pode depender de um simples argumento que talvez não fosse tão poderoso aos olhos de outro juiz, ou mesmo o mesmo juiz no dia seguinte. As pessoas frequentemente se veem na iminência de ganhar ou perder muito mais em decorrência de um aceno de cabeça do juiz do que de qualquer norma geral que provenha do legislativo.

O modo como os juízes decidem os casos que lhes são submetidos é, de fato, tão importante, que boa parte dos tratados internacionais de direitos humanos, notadamente, a CADH e o PIDCP previram a indispensabilidade da apresentação das pessoas presas em flagrante, sem demora, a uma autoridade judiciária.

Essa apresentação pessoal serve para auxiliar a formar a convicção do julgador acerca do caso concreto e, em especial, permitir-lhe avaliar se aquele cidadão precisa, de fato, permanecer custodiado enquanto aguarda seu julgamento ou se pode aguardar esse julgamento em liberdade.

Oportuno observar que Herbert Lionel Adolphus Hart (2009, p. 22), a quem Dworkin sucedeu na cátedra de Teoria Geral do Direito em Oxford, escreveu uma obra inteira sobre o conceito de direito, advertindo, entretanto, que sua finalidade

não era “fornecer uma definição do direito, no sentido de uma norma através da qual se possa pôr à prova a correção do emprego da palavra”, mas, sim,

[...] avançar a teoria do direito, oferecendo uma análise aperfeiçoada da estrutura característica dos sistemas jurídicos internos e uma melhor compreensão das semelhanças e diferenças entre o direito, a coerção e a moral como tipos de fenômenos sociais.

Luhman (2016, p. 55), fazendo menção a Hart, sinaliza a complexidade da tentativa de definição do direito quando declara:

[...] as teorias do direito costumam remeter a estruturas (regras, normas, textos) que são classificadas como direito. Isso vale também, sobretudo, para teorias do direito positivo, o que se tem, por exemplo, de maneira explícita, para as regras do reconhecimento na teoria do direito de Hart.

Ao discorrer sobre o fechamento operativo do sistema do direito, Luhman (2016, p. 55-56) pontua:

[...] a questão sobre o que é direito e o que não é firma-se tendo em vista regras específicas. Mas, se se quiser seguir estímulos contidos na teoria dos sistemas, deve-se operar uma inovação e pensar em operações em vez de estruturas. [...] Na condição de atrelamentos altamente seletivos de operações, as estruturas são altamente necessárias; no entanto, o direito adquire sua realidade não por alguma idealidade estável, mas exclusivamente pelas operações, que produzem e reproduzem o sentido específico do direito.

Hegel (2010, p. 81-82), do mesmo modo, nos auxilia a compreender a complexidade do conceito de direito. Para ele, “o direito é, primeiramente, o ser-aí imediato, que a liberdade se dá de maneira imediata [...]”, sendo que “a divisão do direito em direito das pessoas, direito das coisas e direito às ações tem primeiro por fim, assim como numerosas outras divisões semelhantes, pôr em uma ordem exterior a massa de material inorgânico que se tem sob os olhos”.

E, ao tratar do direito enquanto lei, observa que “o que em si é direito é posto em seu ser-aí objetivo, isto é, determinado para a consciência pelo pensamento e conhecido como o que é direito e como o que vale, [é] a lei; e o direito, por essa determinação, é direito positivo em geral” (HEGEL, 2010, p. 204).

As lições de Kant (1993, p. 44-45) oferecem uma boa visão da complexidade da tarefa de conceituar o direito. Para o jusfilósofo prussiano,

O conjunto das leis suscetíveis de uma legislação exterior se chama teoria do direito, ou simplesmente direito (*jus*). Quando essa legislação existe, forma a ciência do direito positivo. [...] Esta questão [de saber o que é o direito em si], se não for para mergulhar numa tautologia ou referir-se à legislação de determinado país ou tempo, em lugar de dar uma solução geral, é tão grave para o juriconsulto como o é para o lógico a questão 'que é a verdade?'. Seguramente pode-se dizer que é o direito (*quid sit juris*), isto é, que prescrevem ou prescreveram as leis de determinado lugar ou tempo. Porém a questão de saber se o que prescrevem essas leis é justo, a questão de dar por si o critério geral através do qual possam ser reconhecidos o justo e o injusto (*justum et injustum*) jamais poderá ser resolvida a menos que se deixe à parte esses princípios empíricos e se busque a origem desses juízos na razão somente (ainda que essas leis possam muito bem se dirigir a ela nessa investigação), para estabelecer os fundamentos de uma legislação positiva possível. A ciência puramente empírica do Direito é (como a cabeça das fábulas de Fedro) uma cabeça que poderá ser bela, mas possuindo um defeito – o de carecer de cérebro.

Bobbio (2006, p. 27-28), tentando densificar uma das várias ideias sobre o conceito de direito, sustenta que podemos defini-lo

[...] como um conjunto de regras que são consideradas (ou sentidas) como obrigatórias em uma determinada sociedade porque sua violação dará, provavelmente, lugar à intervenção de um 'terceiro' (magistrado ou eventualmente árbitro) que dirimirá a controvérsia emanando uma decisão seguida de uma sanção ao que violou a norma [...]. Falamos, então, de direito quando, surgindo um conflito entre dois sujeitos, intervém um terceiro (juiz nomeado pelo Estado ou árbitro escolhido pelas partes) que estabelece uma regra (que provavelmente se tornará um 'precedente', isto é, será aplicada também em outros casos) segundo a qual a controvérsia será resolvida. Se, em uma dada sociedade, não há a intervenção desse 'terceiro', não se pode falar em sentido estrito: dir-se-á que aquela sociedade vive segundo usos, costumes (*mores*) etc.

As preocupações acerca do significado do direito também podem ser identificadas nas lições dos professores da Universidade de Brasília (UnB), Antônio Escrivão Filho e José Geraldo de Sousa Júnior (2016, p. 14), para quem o Direito

[...] na antiguidade podia ser compreendido como a arte do bom e do justo, mas desde o advento do Estado Moderno foi limitado e reduzido a uma noção de ciência das leis, composta de normas estatais dotadas de sanção e imperatividade. Tamaña restrição conceitual, do tipo que aprisiona algo que pode se expressar por diversas formas de conhecimento, inclusive artísticas, em uma ciência oficial, rígida e formal, constitui um movimento típico da modernidade ocidental [...] que operou ao menos três reduções para as quais importa se atentar: redução do conhecimento à ciência, da política ao Estado e do direito à lei.

O esforço de conceituar e buscar explicar o que é o direito estimulou o saudoso professor Vicente Raó (2004, p. 55) a escrever um tratado sobre o que chamou de “o direito e a vida dos direitos”. Para o professor paulista e um dos fundadores da Universidade de São Paulo (USP), o direito

[...] é um sistema de disciplina social fundado na natureza humana que, estabelecendo nas relações entre os homens uma proporção de reciprocidade nos poderes e deveres que lhes atribui, regula as condições existenciais dos indivíduos e dos grupos sociais e, em consequência, da sociedade, mediante normas coercitivamente impostas pelo poder público. Essa noção não parte da sociedade, menos ainda do Estado, para atingir o homem. Ao contrário, partindo da natureza humana, alcança a organização social e visa a disciplina das condições de coexistência e de aperfeiçoamento dos indivíduos, dos grupos sociais e da própria sociedade. E assim fixa o conceito unitário e básico sobre o qual toda a estrutura do direito se ergue.

Sobre o direito próprio de cada povo, o chamado direito positivo, Raó (2004, p. 103-104) leciona:

As regras obrigatórias do direito, que cada povo adota, formam seu direito positivo. O direito positivo, por atender às necessidades peculiares de cada coletividade constituída em Nação e Estado, por exteriorizar uma particular conceituação, ou um modo particular de aplicação da justiça, é eminentemente nacional. Assim sucede, porque o direito, deste modo concebido, nasce dos fatos – *ex facto oritur jus* – e, deles nascido, passa a regê-los, sujeitando-os à disciplina que lhes impõe. [...]. A crença na possibilidade de um só direito normativo, universal, isento de caracteres nacionais e específicos, é uma aspiração nobre, porém utópica. Preciso seria, para tanto, que todas as comunidades nacionais, niveladas em suas necessidades e anseios e despojadas de suas peculiaridades, até mesmo daquelas contingências próprias que estão fora e acima dos recursos humanos, alcançassem o mesmo modo de viver e de pensar, o mesmo grau de desenvolvimento, preciso seria conceber-se a existência de um só tipo humano, universal e uniforme.

Ainda sobre mais uma possibilidade de buscar a conceituação de direito, o professor Lyra Filho (1996, p. 82-83) esclarece que o direito não “é”; ele “vem a ser”. Por isso mesmo é que

[...] o revolucionário de ontem é o conservador de hoje e o reacionário de amanhã. Reparem, por exemplo, no caso da burguesia: como classe ascendente, quando estava na vanguarda, enriqueceu o patrimônio jurídico da humanidade. Quando chegou ao poder deu a “coisa” por finda, isto é, quis deter o processo para gozar os benefícios e se recusou a extrair as consequências de sua revolta contra a aristocracia e o feudalismo. Ficou, portanto, uma contradição entre a libertação parcial, que favoreceu os burgueses, e o prosseguimento da libertação, que daria vez aos trabalhadores. A burguesia saiu com o povo à rua, contra os aristocratas;

mas, depois de tomar o lugar destes, achou gostoso e mandou prender o povo, a fim de curtir uma boa, que é o poder. Como o povo se recusava a parar e, cada vez que era enxotado, teimava em reaparecer, a burguesia baixou o pau. A luta continuou. [...]. É a luta social constante, com suas expressões de vanguarda e suas resistências e sacanagens reacionárias, com suas forças contraditórias de progresso e conservantismo, com suas classes e grupos ascendentes e libertários e suas classes e grupos decadentes e opressores – é todo o processo que define o Direito, em cada etapa, na procura das direções de superação.

Como visto, seria necessário o desenvolvimento de alguns tratados doutrinários para tentar definir e aproximar as diversas vertentes que buscam esclarecer o que é o direito e, ainda assim, certamente haveria outras ideias e noções que não estariam contempladas e não poderiam ser analisadas nesses estudos.

Independentemente das diversas e, talvez, inesgotáveis teorias que se esforçam na tentativa de esclarecer o conceito de direito, Dworkin (2014) busca oferecer respostas e fundamentar a legitimidade do direito e de sua força coercitiva.

Para tanto inicia a construção de sua teoria asseverando que os processos judiciais sempre suscitam, pelo menos em princípio, “três diferentes tipos de questões: questões de fato, questões de direito e as questões interligadas de moralidade política e fidelidade”, e chama de “‘proposições jurídicas’ todas as diversas afirmações e alegações que as pessoas fazem sobre aquilo que a lei lhes permite, proíbe ou autoriza” (DWORKIN, 2014, p. 6). Diz que, em um sentido mais comum, mais trivial, “é inquestionável que os juízes ‘criam novo direito’ toda vez que decidem um caso importante” (DWORKIN, 2014, p. 9).

Ao se opor à noção de que não existiriam respostas certas, mas apenas respostas diferentes a difíceis questões jurídicas, defende que é preciso “disciplinar a ideia do direito como ciência, ver de que modo a estrutura do ‘instinto’ jurídico difere de outras convicções que as pessoas possam ter sobre o governo e a justiça” (DWORKIN, 2014, p. 15).

Buscando responder, de modo ainda preliminar, à indagação sobre o que é o direito, observa que

[...] o direito é, sem dúvida, um fenômeno social. Mas sua complexidade, função e consequências dependem de uma característica especial de sua estrutura. Ao contrário de muitos outros fenômenos sociais, a prática do direito é *argumentativa* [...] a prática consiste, em grande parte, em mobilizar e discutir essas proposições (DWORKIN, 2014, p. 17).

Dworkin (2014, p. 47) defende que o positivismo jurídico “é a teoria semântica que sustenta o ponto de vista do direito como simples questão de fato e a alegação de que o verdadeiro argumento sobre o direito deve ser empírico, não teórico”.

Apona que alguns positivistas têm uma resposta rápida:

[...] os juízes fingem divergir sobre a natureza do direito porque o público acredita que o direito sempre existe e que os juízes devem sempre segui-lo. De acordo com esse ponto de vista, advogados e juízes conspiram sistematicamente para esconder a verdade das pessoas, para não desiludi-las nem provocar sua raiva ignorante (DWORKIN, 2014, p. 47).

Dworkin (2014, p. 54) sustenta que

[...] o direito é uma profissão florescente e, apesar dos defeitos que possa ter, inclusive aqueles fundamentais, não se trata de uma piada grotesca. Significa alguma coisa afirmar que os juízes devem aplicar a lei, em vez de ignorá-la, que o cidadão deve obedecer à lei, a não ser em casos muito raros, e que os funcionários públicos são regidos por suas normas. Parece estúpido negar tudo isso simplesmente porque às vezes divergimos sobre o verdadeiro conteúdo do direito. Desse modo, nossos filósofos do direito tentam salvar aquilo que podem.

Por fim, defende que

O direito é um conceito interpretativo. Os juízes devem decidir o que é o direito interpretando de modo usual como os outros juízes decidiram o que é o direito. Teorias gerais do direito são, para nós, interpretações gerais da nossa própria prática judicial. Rejeitamos o convencionalismo, que considera a melhor interpretação a de que os juízes descobrem e aplicam convenções legais especiais e o pragmatismo, que a encontra na história dos juízes vistos como arquitetos de um futuro melhor, livres da exigência inibidora de que, em princípio, devem agir coerentemente uns com os outros. Ressalto a terceira concepção, do direito como integridade, que compreende a doutrina e a jurisdição. Faz com que o conteúdo do direito não dependa de convenções especiais ou de cruzadas independentes, mas de interpretações mais refinadas e concretas da mesma prática jurídica que começou a interpretar. [...] Devemos aceitar a integridade como uma virtude da política comum, pois devemos tentar conceber nossa comunidade política como uma associação de princípios; devemos almejar isso porque, entre outras razões, essa concepção de comunidade oferece uma base atraente para exigências de legitimação política em uma comunidade de pessoas livres e independentes que divergem sobre moral política e sabedoria. [...] O direito não é esgotado por nenhum catálogo de regras ou princípios, cada qual com seu próprio domínio sobre uma diferente esfera de comportamentos. Tampouco por alguma lista de autoridades com seus poderes sobre parte de nossas vidas. O império do direito é definido pela atitude, não pelo território, o poder ou o processo. [...] A atitude do direito é construtiva: sua finalidade, no espírito interpretativo, é colocar o princípio acima da prática para mostrar o melhor caminho para um futuro melhor, mantendo a boa-fé com relação ao passado. É, por último, uma atitude fraterna, uma expressão de como somos unidos pela comunidade apesar de divididos por nossos projetos, interesses e convicções. Isto é, de

qualquer forma, o que o direito representa para nós: para as pessoas que queremos ser e para a comunidade que pretendemos ter (DWORKIN, 2014, p. 488-492).

Depois dessa breve exposição de algumas ideias sobre o conceito de direito, passo à análise da teoria desenvolvida por Dworkin (2014) que concebe o direito como integridade dentro de uma comunidade de princípios.

### **1.3 O Direito como integridade em uma comunidade de princípios**

#### **1.3.1 A ideia de integridade**

Compreender a ideia de integridade para Dworkin (2014) é essencial para entender o processo de implantação da audiência de custódia porque iremos sustentar, mais adiante, que a apresentação, sem demora, da pessoa presa em flagrante à autoridade judiciária competente pode auxiliar o julgador a adotar a única solução possível para aquele caso concreto.

Aquele autor leciona que

[...] temos dois princípios de integridade política: um princípio legislativo, que pede aos legisladores que tentem tornar o conjunto de leis moralmente coerente, e um princípio jurisdicional, que demanda que a lei, tanto quanto possível, seja vista como coerente nesse sentido (DWORKIN, 2014, p. 213).

Referido autor defende que “o princípio legislativo faz parte da nossa prática política a tal ponto que nenhuma interpretação competente dessa prática pode ignorá-lo” (DWORKIN, 2014, p. 214). Aduz também que os conflitos entre ideais são comuns em política, e que mesmo que rejeitássemos a integridade e fundamentássemos nossa atividade política apenas na equidade, na justiça e no devido processo legal, “veríamos que essas duas primeiras virtudes às vezes seguem caminhos opostos” (DWORKIN, 2014, p. 215).

Dworkin (2014, p. 217-219, 223 e 225) critica duramente as decisões que buscam as chamadas conciliações internas ao defender que

[...] se é preciso chegar a um meio-termo porque as pessoas estão divididas sobre a justiça, o acordo deve ser externo, não interno; é preciso chegar a um acordo sobre o sistema de justiça a ser adotado, em vez de um sistema de justiça fundado em concessões. [...] É claro que qualquer solução conciliatória para um problema importante produzirá mais exemplos de

injustiça do que uma das alternativas e menos que a outra. A comunidade pode estar de acordo com essa proposta ao mesmo tempo que diverge sobre qual das alternativas seria mais e menos justa. [...] Assim, os dois lados têm uma razão de justiça para preferir uma solução que não seja conciliatória. [...] As leis conciliatórias são as mais clamorosas violações do ideal de integridade, e não são desconhecidas em nossa história política. [...] Insistimos na integridade porque acreditamos que as conciliações internas negariam o que é frequentemente chamado de 'igualdade perante a lei' e, às vezes, de 'igualdade formal'.

Procura demonstrar que uma sociedade política que aceita a integridade como virtude política se converte

[...] em uma forma especial de comunidade, especial num sentido que promove sua autoridade moral para assumir e mobilizar monopólio de força coercitiva. [...] A integridade protege contra a parcialidade, a fraude ou outras formas de corrupção oficial. [...] uma comunidade que aceite a integridade tem um veículo para a transformação orgânica, mesmo que este nem sempre seja totalmente eficaz, que de outra forma sem dúvida não teria. [...] A integridade expande e aprofunda o papel que os cidadãos podem desempenhar individualmente para desenvolver as normas públicas de sua comunidade, pois exige que tratem as relações entre si mesmos como se estas fossem regidas de modo característico, e não espasmódico, por essas normas. [...] A integridade infunde às circunstâncias públicas e privadas o espírito de uma e de outra, interpenetrando-as para o benefício de ambas (DWORKIN, 2014, p. 228-230).

Voltando-se para a relação direta entre integridade e autoridade moral do direito, Dworkin (2014, p. 232-233) afirma que “um Estado é legítimo se sua estrutura e suas práticas constitucionais forem tais que seus cidadãos tenham uma obrigação geral de obedecer às decisões políticas que pretendem impor-lhes deveres” sendo que “um Estado que aceita a integridade como ideal político tem um argumento melhor em favor da legitimidade que um Estado que não a aceite”.

Sobre o dever de ser justo e o argumento do “jogo limpo”, Dworkin (2014, p. 236-237) sustenta que ele deve ser entendido

[...] como se afirmasse não que uma pessoa incorre em uma obrigação quando seu bem-estar aumenta de um modo que ela não procurou, mas que incorre em alguma obrigação por ser tratada de maneira que talvez nem mesmo aumentasse seu bem-estar para além de qualquer ponto de referência apropriado. Pois não há nada, no fato de um indivíduo ser tratado com justiça por sua comunidade, segundo suas próprias regras, que possa assegurar-lhe qualquer vantagem material adicional.

Assegura, ainda, que a

[...] melhor defesa da legitimidade política – o direito de uma comunidade política de tratar seus membros como tendo obrigações em virtude de decisões coletivas da comunidade – vai ser encontrada não onde os filósofos esperam encontrá-la – no árido terreno dos contratos, dos deveres de justiça ou das obrigações de jogo limpo, que poderiam ser válidos entre os estranhos –, mas no campo mais fértil da fraternidade, da comunidade e de suas obrigações concomitantes. [...] Assim, as pessoas que pertencem a comunidades políticas básicas têm obrigações políticas, desde que sejam atendidas as outras condições necessárias às obrigações de fraternidade – devidamente definidas para uma comunidade política. [...] Também não nos é difícil descrever as obrigações principais associadas às comunidades políticas. A obrigação central é a da fidelidade geral ao direito, a obrigação que a filosofia política considera tão problemática (DWORKIN, 2014, p. 249-251).

Dworkin (2014, p. 252) trata a comunidade como

[...] algo anterior à justiça e à equidade, no sentido de que as questões de justiça e equidade são vistas como questões do que seria equitativo e justo no interior de um grupo político específico. Assim, tratamos as comunidades políticas como verdadeiras comunidades associativas.

Depois de discorrer sobre dois modelos de comunidades, aquele autor apresenta seu modelo de “comunidade de princípios”. Para ele, referido modelo

[...] concorda com o modelo das regras que a comunidade política exige uma compreensão compartilhada, mas assume um ponto de vista mais generoso e abrangente da natureza de tal compreensão. Insistem em que as pessoas são membros de uma comunidade política genuína apenas quando aceitam que seus destinos estão fortemente ligados da seguinte maneira: aceitam que são governadas por princípios comuns, e não apenas por regras criadas por um acordo político. Para tais pessoas, a política tem uma natureza diferente. É uma arena de debates sobre quais princípios a comunidade deve adotar como sistema, que concepção deve ter de justiça, equidade e justo processo legal e não a imagem diferente, apropriada a outros modelos na qual cada pessoa tenta fazer valer suas convicções no mais vasto território de poder ou de regras possível. Os membros de uma sociedade de princípio admitem que seus direitos e deveres políticos não se esgotam nas decisões particulares tomadas por suas instituições políticas, mas dependem, em termos mais gerais, do sistema de princípios que essas decisões pressupõem e endossam. Assim, cada membro aceita que os outros têm direitos, e que ele tem deveres que decorrem desse sistema, ainda que estes nunca tenham sido formalmente identificados ou declarados. Também não presume que esses outros direitos e deveres estejam condicionados à sua aprovação integral e sincera de tal sistema; essas obrigações decorrem do fato histórico de sua comunidade ter adotado esse sistema, que é então especial para ela, e não da presunção de que ele o teria escolhido se a opção fosse inteiramente sua (DWORKIN, 2014, p. 254-255).

Ele sustenta ainda, que

[...] uma comunidade de princípios aceita a integridade. Condena as leis conciliatórias e as violações menos clamorosas desse ideal como uma violação da natureza associativa de sua profunda organização. Leis resultantes de um compromisso interno não podem ser vistas como decorrentes de um sistema coerente de princípios; pelo contrário, servem ao objetivo incompatível de uma comunidade baseada em regras, que é o de encontrar um meio-termo entre as convicções ao longo das linhas de poder. [...] Uma comunidade de princípios, fiel a essa promessa, pode reivindicar a autoridade de uma verdadeira comunidade associativa, podendo, portanto, reivindicar autoridade moral – suas decisões coletivas são questões de obrigação, não apenas de poder – em nome da fraternidade (DWORKIN, 2014, p. 258-259).

Depois de estabelecer uma distinção entre a integridade na legislação e a integridade na deliberação judicial, Dworkin (2014, p. 262-265) afirma que esta última

[...] requer que, até onde seja possível, nossos juízes tratem nosso atual sistema de normas públicas como se este expressasse e respeitasse um conjunto coerente de princípios e, com esse fim, que interpretem essas normas de modo a descobrir normas implícitas entre e sob as normas explícitas. Para nós a integridade é uma virtude, ao lado da justiça, da equidade e do devido processo legal, mas isso não significa que [...] a integridade seja necessariamente, ou sempre, superior às outras virtudes. [...] O juiz que aceitar a integridade pensará que o direito que esta define estabelece os direitos genuínos que os litigantes têm a uma decisão dele. Eles têm o direito, em princípio, de ter seus atos e assuntos julgados de acordo com a melhor concepção daquilo que as normas jurídicas da comunidade exigiam ou permitiam na época em que se deram os fatos, e a integridade exige que essas normas sejam consideradas coerentes, como se o Estado tivesse uma única voz. [...] O princípio de integridade na deliberação judicial, portanto, não tem necessariamente a última palavra sobre de que modo usar o poder de coerção do Estado. Mas tem a primeira palavra, e normalmente não há nada a acrescentar àquilo que diz. [...] A integridade exige que as normas públicas da comunidade sejam criadas e vistas, na medida do possível, de modo a expressar um sistema único e coerente de justiça e equidade na correta proporção. Uma instituição que aceite esse ideal às vezes irá, por esta razão, afastar-se da estreita linha das decisões anteriores, em busca de fidelidade aos princípios concebidos como mais fundamentais a esse sistema como um todo. [...] A integridade é uma norma mais dinâmica e radical do que parecia no início, pois incentiva um juiz a ser mais abrangente e imaginativo em sua busca de coerência com o princípio fundamental.

De posse dessa ideia preliminar de integridade, será possível avançar na questão da integridade no direito ou, mais especificamente, no conceito de direito como integridade.

### 1.3.2 A integridade no Direito

Depois de expor uma visão genérica de integridade, passo a apresentar o conceito mais específico de integridade no direito e como esse conceito pode ser utilizado para melhor compreender o processo de implantação da audiência de custódia, notadamente o que esse ato processual – consistente na apresentação da pessoa presa ao juiz – pode representar na forma como os juízes analisam e decidem a possibilidade de concessão do direito da pessoa detida aguardar em liberdade o julgamento de seu processo.

Para Dworkin (2014, p. 271), o direito como integridade

[...] nega que as manifestações do direito sejam relatos factuais do convencionalismo, voltados para o passado, ou programas instrumentais do pragmatismo jurídico, voltados para o futuro. Insistem em que as afirmações jurídicas são opiniões interpretativas que, por esse motivo, combinam elementos que se voltam tanto para o passado quanto para o futuro; interpretam a prática jurídica contemporânea como uma política em processo de desenvolvimento. Assim, o direito como integridade rejeita, por considerar inútil, a questão de se os juízes descobrem ou inventam o direito; sugere que só entendemos o raciocínio jurídico tendo em vista que os juízes fazem as duas coisas e nenhuma delas.

Aquele autor sustenta que o princípio judiciário de integridade

[...] instrui os juízes a identificar direitos e deveres legais, até onde for possível, a partir do pressuposto de que foram todos criados por um único autor – a comunidade personificada –, expressando uma concepção coerente de justiça e equidade. [...] Segundo o direito como integridade, as proposições jurídicas são verdadeiras se constam, ou se derivam, dos princípios de justiça, equidade e devido processo legal que oferecem a melhor interpretação construtiva da prática jurídica da comunidade (DWORKIN, 2014, p. 271-272).

Esse conceito se afigura interessante para a audiência de custódia na medida em que a apresentação da pessoa presa em flagrante poderá possibilitar ao juiz, de maneira mais efetiva, avaliar a situação concreta e aplicar a norma cabível ao caso concreto, tendo por norte, em especial a essência da concepção coerente de justiça e equidade desenvolvida pela chamada “comunidade personificada” de onde as normas garantidoras dos direitos fundamentais da pessoa humana emanaram.

Na sequência, Dworkin (2014) usa a metáfora do “romance em cadeia”, em que cada um dos autores seria convidado a continuar a história iniciada por seu antecessor.

Assevera que – assim como no romance em cadeia os escritores devem analisar a ideia central e o que levou seus antecessores a redigirem daquele modo – também os juízes, dentro de uma comunidade de princípios e da ideia do direito como integridade, devem atuar buscando a compreensão de quais princípios foram utilizados por seus colegas que, anteriormente, julgaram casos semelhantes, afirmando que os juízes são, igualmente, autores e críticos.

Defende que no sistema do direito consuetudinário, o juiz deveria se considerar como um autor nessa cadeia decisória. Isso porque ele tem conhecimento de como seus colegas decidiram casos que, apesar de não serem exatamente idênticos ao seu, tratam de problemas afins (DWORKIN, 2014).

Continua sua teoria trazendo a figura do “juiz Hércules”, uma ficção que mostra um juiz imaginário “de capacidade e paciência sobre-humanas, que aceita o direito como integridade”.

Esclarece que o direito como integridade consiste numa abordagem que privilegia mais as perguntas do que as respostas. Aduz que o direito como integridade

[...] pede que os juízes admitam, na medida do possível, que o direito é estruturado por um conjunto coerente de princípios sobre a justiça, a equidade e o devido processo legal adjetivo, e pede-lhes que os apliquem nos novos casos que se lhes apresentem, de tal modo que a situação de cada pessoa seja justa e equitativa segundo as mesmas normas. Esse estilo de deliberação judicial respeita a ambição que a integridade assume, a ambição de ser uma comunidade de princípios (DWORKIN, 2014, p. 286-287, 291).

Observe-se que antes do início das audiências de custódia, a justiça brasileira, nos casos de prisões em flagrante, para proferir a decisão de relaxamento da prisão, concessão de liberdade provisória ou manutenção da prisão, limitava-se a analisar tão somente os documentos relativos ao auto de prisão em flagrante, sem qualquer contato pessoal (físico ou por meio de sistema de videoconferência) com a pessoa presa.

Ao assim proceder, realizando a análise em série dos autos de prisão em flagrante, muitas vezes de modo frio e automatizado em razão do alto déficit de juízes e do notório excesso de trabalho que acomete o Judiciário nacional, dificilmente seria possível realizar a necessária análise, caso a caso, indivíduo a indivíduo, de tal modo que a situação de cada pessoa fosse justa e equitativa

sopesada, segundo as mesmas normas e com vistas a respeitar a ambição que a integridade assume, ou seja, a ambição de ser uma verdadeira comunidade de princípios.

Com a implantação das audiências de custódia houve uma alteração nesse quadro, possibilitando, com as oitivas individuais das pessoas presas em flagrante, que cada juiz analise de modo mais minucioso o caso concreto e adote a única solução correta para aquele caso específico.

Dworkin (2014), depois de assegurar que a divisão do direito em partes distintas é um traço dominante da prática jurídica, sustenta que o direito como integridade tem uma atitude mais complexa com relação aos ramos do direito. Referido autor aduz que seu espírito geral os condena,

[...] pois o princípio adjudicativo de integridade pede que os juízes tornem a lei coerente como um todo, até onde lhes seja possível fazê-lo, e isso poderia ser mais bem-sucedido se ignorassem os limites acadêmicos e submetessem alguns segmentos do direito a uma reforma radical, tornando-os mais compatíveis em princípio com outros. [...] Hércules responde a esses impulsos antagônicos procurando uma interpretação construtiva da compartimentalização. Tenta encontrar uma explicação da prática de dividir o direito em ramos diversos que mostre essa prática em sua melhor luz. [...] Se as divisões do direito fazem sentido para as pessoas em geral, elas estimulam a atitude de protesto que a integridade favorece, pois permitem que tanto as pessoas comuns quanto os juízes sob grande pressão interpretem o direito dentro de limites práticos que parecem naturais e intuitivos (DWORKIN, 2014, p. 300-302).

Ele defende que os juízes que aceitam o ideal interpretativo da integridade decidem casos difíceis tentando encontrar

[...] em algum conjunto coerente de princípios sobre os direitos e deveres das pessoas, a melhor interpretação da estrutura política e da doutrina jurídica de sua comunidade. Tentam fazer o melhor possível essa estrutura e esse repositório complexos (DWORKIN, 2014, p. 305).

Ao longo de seu trabalho, Dworkin (2014) ainda trata, dentre outras questões, do desafio do ceticismo interior, das oposições da corrente conhecida como Estudos Jurídicos Críticos à sua teoria, do *common law* e da interpretação econômica, das leis e da intenção legislativa, da constituição e do que chamou de “o direito além do direito”.

Em todos os capítulos aprofunda sua teoria do direito como integridade, da interpretação que considere a comunidade de princípios em que o julgador se insere e da única decisão correta, a qual o juiz buscará alcançar, dentro da integridade de princípios e após responder a inúmeros questionamentos de sua teoria.

### 1.3.3 As audiências de custódia e o Direito como integridade

Depois da visita às noções de integridade e, mais especificamente, do direito como integridade, será possível avançar rumo às reflexões que interligam o processo de implantação das audiências de custódia à teoria de Dworkin (2014).

Diferentemente de Dworkin (2014), Kelsen (1994), em sua Teoria Pura do Direito, defende o direito a ser aplicado como uma moldura dentro da qual há várias possibilidades de aplicação. Este último sustenta que

[...] a teoria usual da interpretação quer fazer crer que a lei, aplicada ao caso concreto, poderia fornecer, em todas as hipóteses, apenas *uma única solução correta* (ajustada), e que a 'justeza' (correção) jurídico-positiva desta decisão é fundada na própria lei. Configura o processo desta interpretação como se se tratasse tão-somente de um ato intelectual de clarificação e de compreensão, como se o órgão aplicador do Direito apenas tivesse que pôr em ação o seu entendimento (razão), mas não a sua vontade, e como se, através de uma pura atividade de intelecção, pudesse realizar-se, entre as possibilidades que se apresentam, uma escolha que correspondesse ao Direito positivo, uma escolha correta (justa) no sentido do Direito positivo (KELSEN, 1994, p. 390-391).

Em contraposição à afirmativa de Kelsen (1994) acerca da impossibilidade de haver uma única decisão correta para um caso judicial, Dworkin (2014, p. 490) reafirma que essa conclusão aparentemente sofisticada é um sério equívoco filosófico, em especial se a entendermos como um exemplo de ceticismo externo, ou uma posição política polêmica apoiada em convicções políticas dúbias, “se a tratarmos da maneira que estou inclinado a fazer, como uma perigosa incursão pelo ceticismo interno global”, insistindo em sua teoria do direito como integridade e na ideia de que

[...] devemos aceitar a integridade como uma virtude política comum, pois devemos tentar conceber nossa comunidade política como uma associação de princípios; devemos almejar isso porque, entre outras razões, essa concepção de comunidade oferece uma base atraente para exigências de legitimação política em uma comunidade de pessoas livres e independentes que divergem sobre moral, política e sabedoria (DWORKIN, 2014, p. 491).

Habermas (2012, p. 252) sustenta que a teoria dos direitos, elaborada por Dworkin, pode ser entendida

[...] como a tentativa de evitar as falhas das propostas de solução realistas, positivistas e hermenêuticas, bem como de esclarecer, através da adoção de direitos concebidos deontologicamente, como a prática de decisão judicial pode satisfazer simultaneamente às exigências da segurança do direito e da aceitabilidade racional.

Aquele autor assevera que a teoria dworkiniana dos direitos apoia-se na premissa segundo a qual

[...] há pontos de vista morais relevantes na jurisprudência, porque o direito positivo assimilou inevitavelmente conteúdos morais. Essa premissa não causa nenhuma surpresa para uma teoria discursiva do direito, a qual parte da ideia de que argumentos morais entram no direito através do processo democrático da legislação – e das condições de equidade da formação do compromisso. Mesmo assim, ela necessita de um esclarecimento, uma vez que conteúdos morais, na medida em que são traduzidos para o código do direito, passam por uma transformação jurídica de seu significado (HABERMAS, 2012, p. 253).

Carvalho Netto e Scotti (2012, p. 32-33) defendem que a afirmação de Dworkin acerca da única decisão correta para o caso

[...] assenta-se na unicidade e irrepitibilidade que marca cada caso. Ressalta a complexidade do modelo de um ordenamento de princípios (mesmo as regras aqui devem ser principiologicamente lidas), que se apresenta por inteiro e, a um só tempo, composto por princípios opostos em produtiva tensão reciprocamente constitutiva e igualmente válidos que dependem do caso concreto para que seja possível discernir a pretensão abusiva da correta que, com base nele, são levantadas. Por isso mesmo, o caso em sua concretude e irrepitibilidade deve ser reconstruído de todas as perspectivas possíveis, consoante as próprias pretensões a direito levantadas, no sentido de se alcançar a norma adequada, a única capaz de produzir justiça naquele caso específico.

Nesse ínterim, aqueles autores concluem que

[...] se levarmos em conta as distintas tradições e escolas teóricas, o debate sobre a relação entre direito e moral de Habermas e Dworkin redundará, no fim das contas, essencialmente terminológico. Para ambos os autores, portanto, é o conteúdo moral traduzido para o código especificamente jurídico que confere aos direitos fundamentais o status de incondicionalidade em face dos demais bens ou valores sociais. Da incondicionalidade dos direitos resulta seu funcionamento como trunfos em face de possíveis abusos justificados com base em políticas de maximização de finalidades coletivas (CARVALHO NETTO; SCOTTI, 2012, p. 74).

Importante registrar que, independentemente das críticas e divergências apresentadas, Habermas (2012, p. 289) concorda com Dworkin quanto à necessidade de enfrentar “a tarefa de uma reconstrução racional do direito vigente”, sendo certo que “uma decisão jurídica de um caso particular só é correta, quando se encaixa num sistema jurídico coerente”.

Ao final desse breve panorama, avalio não ser mais possível, na cena contemporânea – ou pós-moderna – na qual os Estados Democráticos de Direito se situam, admitir a hipótese de juízes que se contentem com a mera reprodução automática de decisões judiciais sem atentar para o caso concreto e sem tratá-los de modo individualizado e com as reflexões necessárias a dar uma solução dentro dos princípios que informam o ordenamento jurídico da sociedade que integram.

Não é mais possível conceber que o Brasil, e especialmente, a capital Federal, continuem descumprindo as regras de ordem internacional e deixem de apresentar as pessoas presas em flagrante à presença de uma autoridade do Poder Judiciário.

Pensando no campo da ciência do direito e, mais especificamente, tendo por norte a ideia de direito como integridade desenvolvida por Dworkin (2014), é possível afirmar que a audiência de custódia, ainda que com muito atraso, começou a ser implementada no Brasil justamente para que os juízes não se contentem mais com essa a reprodução automática de decisões, sendo possível, a partir da apresentação pessoal do indivíduo preso em flagrante, atentar para o caso concreto e tratá-lo de modo individualizado, com uma postura em que o julgador poderá julgar com base nos princípios jurídicos entendidos em sua integridade.

Tanto no *common law* quanto nas tradições romano-germânicas que adotam o direito positivado, não há mais como justificar sentenças que não observem a integridade do ordenamento jurídico e a comunidade de princípios na qual se inserem.

Penso ser imprescindível que, mesmo exercendo uma função contramajoritária, os juízes se esforcem para prolatar decisões que possam ser fundamentadas e justificadas observando, dentre outros, os princípios de justiça, equidade e devido processo legal adjetivo.

Dworkin nos apresenta o fio condutor para a elaboração de uma teoria que possibilite a nossos julgadores buscar a única solução correta<sup>20</sup> para todos os casos que lhes são submetidos, em especial para as audiências de custódia, nas quais seres humanos, segregados em sua liberdade por um ato ainda precário e provisório emanado do poder estatal se apresentam diante da autoridade judiciária, aguardam ansiosos por uma decisão que, dentro da comunidade de princípios em que vivem, conceda-lhes o direito de aguardar em liberdade o julgamento de seus casos, na hipótese de preencherem as condições e requisitos legais para tanto.

Se “os tribunais são as capitais do império do direito, e os juízes são seus príncipes, mas não seus videntes e profetas” (DWORKIN, 2014, p. 486), quero crer que o caminho, apesar de longo, deverá ser definido pelas atitudes e virtudes, pessoais e coletivas, de nosso povo e de nossa comunidade de princípios.

#### **1.4 Direitos humanos e a audiência de custódia**

Para que seja possível melhor compreender a importância das audiências de custódia em relação ao campo dos direitos humanos, primeiramente será necessário pontuar algumas ideias sobre a noção dessa, chamemos, espécie de direitos.

Muitos autores no Brasil e ao redor do mundo cuidam de questões teóricas e práticas acerca dos direitos humanos.

Fábio Konder Comparato (2015) escreveu uma obra extensa procurando mostrar como as instituições jurídicas de defesa da dignidade humana contra a violência, o aviltamento, a exploração e a miséria foram se criando e se estendendo progressivamente a todos os povos da terra. Na abertura de sua obra, aquele autor anuncia:

---

<sup>20</sup> Reforçando o conceito de única decisão correta, Carvalho Netto e Scott (2012, p. 55-56) reiteram que esse argumento de Dworkin consiste “na afirmação de que mesmo nos casos considerados pelo positivismo como *hard cases*, onde não há uma regra estabelecida dispendo claramente sobre o caso, uma das partes pode mesmo assim ter um direito preestabelecido de ter sua pretensão assegurada. Cabe ao juiz descobrir quais são esses direitos, mas isso não poderá ser obtido com auxílio de algum método ou procedimento mecanicista. Dworkin deixa claro que se trata primeiramente de uma postura a ser adotada pelo aplicador diante da situação concreta e com base nos princípios jurídicos, entendidos em sua integridade, e não numa garantia metodológica, o que significa que discordâncias razoáveis sobre qual a resposta correta para cada caso exigida pelo Direito podem ocorrer entre os juízes, advogados, cidadãos, etc. Nos casos em que nos pareça inequívoca a atribuição de um direito a um requerente por meio da clareza de uma norma expressa – ou melhor, em que (ainda) não se sustentem argumentos em contrário em face dos dispositivos normativos invocados – fica claro que o que se exige é a prevalência de um argumento de princípio, mesmo que o direito em questão, previsto na norma, tenha se originado de argumentos de política [...]”.

O que se conta, nestas páginas, é a parte mais bela e importante de toda a História: a revelação de que todos os seres humanos, apesar das inúmeras diferenças biológicas e culturais que os distinguem entre si, merecem igual respeito, como únicos entes no mundo capazes de amar, descobrir a verdade e criar a beleza. É o reconhecimento universal de que, em razão dessa radical igualdade ninguém – nenhum indivíduo, gênero, etnia, classe social, grupo religioso ou nação – pode afirmar-se superior aos demais (COMPARATO, 2015, p. 13).

Robert Alexy (2014), por sua vez, expõe o conceito de direitos humanos sob a análise de cinco características que os distinguiriam de outros direitos. Nos dizeres do citado professor alemão,

[...] os direitos humanos são definidos por cinco características. A primeira é a sua universalidade. Todo ser humano enquanto ser humano é portador ou possuir de direitos humanos. [...] A segunda característica dos direitos humanos é o caráter fundamental de seu objeto. Os direitos humanos não protegem todas as fontes e condições imagináveis do bem-estar, mas somente interesses e necessidades fundamentais. A terceira característica diz respeito ao objeto dos direitos humanos. É a abstração. Pode-se rapidamente concordar que todos possuem um direito à saúde; mas sobre o que isso significa em um caso concreto pode ocorrer uma longa disputa. A quarta e a quinta características não dizem respeito aos portadores, aos destinatários e nem ao objeto dos direitos humanos, mas sim à sua validade. Os direitos humanos possuem, enquanto tais, somente uma validade moral. A quarta característica dos direitos humanos é, assim, seu caráter moral. Um direito vale moralmente se ele pode ser justificado em relação a todo aquele que admite uma fundamentação racional. A validade dos direitos humanos é a sua existência. A existência dos direitos humanos consiste por essa razão em sua fundamentabilidade e nada mais. Naturalmente pode-se juntar à validade moral dos direitos humanos uma validade jurídico-positiva. [...] Isso leva à quinta característica, a prioridade. Os direitos humanos, enquanto direitos morais, não só não podem ter a sua força invalidada por normas jurídico-positivas mas são também o padrão com o qual se deve medir toda interpretação daquilo que está positivado. Isso significa que um pacto de direitos humanos, bem como uma decisão de uma corte de direitos humanos pode violar os direitos humanos. Com isso estão juntas as cinco características que distinguem os direitos humanos de todos os outros direitos: direitos humanos são direitos (1) universais, (2) fundamentais, (3) abstratos, (4) morais e (5) prioritários (ALEXY, 2014, p. 110-111),

John Rawls (2001) defende uma distinção entre os direitos humanos e os direitos constitucionais (ou os direitos) do que chama de cidadania democrática liberal. Para aquele autor, os direitos humanos

[...] são distintos dos direitos constitucionais ou dos direitos da cidadania democrática liberal, ou de outros direitos que são próprios de certos tipos de instituições políticas, individualistas e associativas. Eles estabelecem um padrão necessário, mas não suficiente, para a decência das instituições políticas e sociais. Ao fazê-lo, limitam o Direito nacional admissível de sociedades com boa reputação em uma Sociedade dos Povos

razoavelmente justa. Portanto, a classe especial dos direitos humanos tem estes três papéis: 1. Seu cumprimento é condição necessária da decência das instituições políticas de uma sociedade e da sua ordem jurídica. 2. Seu cumprimento é suficiente para excluir a intervenção justificada e coercitiva de outros povos, por exemplo, por meio de sanções diplomáticas e econômicas ou, em casos graves, da força militar. 3. Eles estabelecem um limite para o pluralismo entre os povos (RAWLS, 2001, p. 104-105).

Bobbio (1992, p. 18-19) discorre sobre a variação dos direitos do homem ao longo do tempo. Referido autor sustenta que não existem direitos fundamentais por natureza e que os direitos do homem constituem

[...] uma classe variável, como a história destes últimos séculos demonstra suficientemente. O elenco dos direitos do homem se modificou, e continua a se modificar, com a mudança das condições históricas, ou seja, dos carecimentos e dos interesses, das classes no poder, dos meios disponíveis para a realização dos mesmos, das transformações técnicas, etc. Direitos que foram declarados absolutos no final do século XVIII, como a propriedade *sacre et inviolable*, foram submetidos a radicais limitações nas declarações contemporâneas; direitos que as declarações do século XVIII nem sequer mencionavam, como os direitos sociais, são agora proclamados com grande ostentação nas recentes declarações. Não é difícil prever que, no futuro, poderão emergir novas pretensões que no momento sequer podemos imaginar, como o direito a não portar armas contra a própria vontade, ou o direito de respeitar a vida também dos animais e não só dos homens. O que prova que não existem direitos fundamentais por natureza. O que parece fundamental numa época histórica e numa determinada civilização não é fundamental em outras épocas e em outras culturas.

O diplomata brasileiro José Augusto Lindgren Alves (2011) indica a possibilidade de utilização dos direitos humanos como meio de fortalecer o sistema de relações entre Estados soberanos. Nesse sentido, aquele autor sustenta que

[...] o controle internacional dos direitos humanos – que ainda não constitui a garantia, nos termos descritos por Bobbio e idealizados por Kant – faz parte do novo sistema. É visto, sem dúvida, com desconfianças pelos teóricos do realismo conservador, pois acreditam que ele tende – e repito, apenas tende – a substituir a pretensa estabilidade de uma sociedade internacional por uma sociedade mundial de homens e mulheres. Não é, porém, apenas na área de direitos humanos que tal tendência se materializa, mas, sim, principalmente, no fenômeno generalizado da globalização, propiciado pela técnica e pela economia da modernidade. A situação dos direitos humanos como tema global não necessita ser entendida necessariamente como uma ameaça ao sistema de relações entre Estados soberanos. Ela pode, ao contrário, fortalecer tal sistema, oferecendo aos Estados maior legitimidade, através do respeito a tais direitos, monitorados pelos órgãos competentes da “comunidade internacional”. Desde, naturalmente, que os Estados não decidam exumar de seu vetusto ataúde o conceito absolutista de soberania (ALVES, 2011, p. 145-146).

A professora e magistrada Geilza Fátima Cavalcanti Diniz (2008, p. 25) esclarece que

[...] embora haja uma variedade na conceituação dos direitos humanos, em face das várias correntes filosóficas que pretendem justificá-los, há unanimidade em afirmar que eles constituem o núcleo essencial e inviolável dos direitos. Hodiernamente, é corriqueiro afirmar-se que os direitos humanos são o cerne de uma Constituição de um Estado Democrático de Direito. [...] Direitos humanos, então, são aqueles direitos mínimos sem os quais o homem não pode ser entendido como cidadão de um Estado. Os direitos humanos passam a ser dotados de fundamentalidade, todavia, na medida em que vêm a ser constitucionalmente reconhecidos e enunciados como tais, ou seja, dotados de garantias mais amplas.

Concordo com Diniz (2008) e com todos os autores que reconhecem, de uma maneira ou de outra, que os direitos humanos podem ser compreendidos como aqueles direitos mínimos sem os quais o ser humano não pode ser entendido como cidadão de um Estado.

O Min. Ricardo Lewandowski, em uma de suas múltiplas manifestações acerca das audiências de custódia<sup>21</sup>, esclareceu para que serve esse ato processual focalizando, em especial, sua importância para garantir alguns direitos mínimos dos cidadãos. Conforme suas palavras, as

[...] “audiências de custódia” servem para evitar o encarceramento desnecessário de pessoas que, ainda que tenham cometido delitos, não devam permanecer presas durante o processo. Além do mais, já sinalizam ser notórios mecanismos a resguardarem a integridade física e moral dos presos, coibindo práticas de tortura, e que consolidam o direito ao acesso à justiça, ao devido processo legal e à ampla defesa, desde o momento inicial da persecução penal.

A Resolução CNJ n. 213/2015 demonstra a preocupação do Poder Judiciário com os direitos humanos das pessoas presas em flagrante, quando em diversos artigos de seu texto faz menção expressa à necessidade de coibir a prática de qualquer ato atentatório à dignidade da pessoa presa, *in verbis*:

Art. 11. Havendo declaração da pessoa presa em flagrante delito de que foi vítima de tortura e maus tratos ou entendimento da autoridade judicial de que há indícios da prática de tortura, será determinado o registro das informações, adotadas as providências cabíveis para a investigação da

---

<sup>21</sup> Cf. LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Audiências de Custódia do Conselho Nacional de Justiça – Da política à prática. In: **Consultor Jurídico**, 11 de novembro de 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-nov-11/lewandowski-audiencias-custodia-cnj-politica-pratica>>. Acesso em: 09 jul. 2017.

denúncia e preservação da segurança física e psicológica da vítima, que será encaminhada para atendimento médico e psicossocial especializado.

§ 1º Com o objetivo de assegurar o efetivo combate à tortura e maus tratos, a autoridade jurídica e funcionários deverão observar o Protocolo II desta Resolução com vistas a garantir condições adequadas para a oitiva e coleta idônea de depoimento das pessoas presas em flagrante delito na audiência de custódia, a adoção de procedimentos durante o depoimento que permitam a apuração de indícios de práticas de tortura e de providências cabíveis em caso de identificação de práticas de tortura.

§ 2º O funcionário responsável pela coleta de dados da pessoa presa em flagrante delito deve cuidar para que sejam coletadas as seguintes informações, respeitando a vontade da vítima:

I – identificação dos agressores, indicando sua instituição e sua unidade de atuação;

II – locais, datas e horários aproximados dos fatos;

III – descrição dos fatos, inclusive dos métodos adotados pelo agressor e a indicação das lesões sofridas;

IV – identificação de testemunhas que possam colaborar para a averiguação dos fatos;

V – verificação de registros das lesões sofridas pela vítima;

VI – existência de registro que indique prática de tortura ou maus tratos no laudo elaborado pelos peritos do Instituto Médico Legal;

VII – registro dos encaminhamentos dados pela autoridade judicial para requisitar investigação dos relatos;

VIII – registro da aplicação de medida protetiva ao autuado pela autoridade judicial, caso a natureza ou gravidade dos fatos relatados coloque em risco a vida ou a segurança da pessoa presa em flagrante delito, de seus familiares ou de testemunhas.

§ 3º Os registros das lesões poderão ser feitos em modo fotográfico ou audiovisual, respeitando a intimidade e consignando o consentimento da vítima.

§ 4º Averiguada pela autoridade judicial a necessidade da imposição de alguma medida de proteção à pessoa presa em flagrante delito, em razão da comunicação ou denúncia da prática de tortura e maus tratos, será assegurada, primordialmente, a integridade pessoal do denunciante, das testemunhas, do funcionário que constatou a ocorrência da prática abusiva e de seus familiares, e, se pertinente, o sigilo das informações.

§ 5º Os encaminhamentos dados pela autoridade judicial e as informações deles resultantes deverão ser comunicadas ao juiz responsável pela instrução do processo.

As regras impostas pela Resolução CNJ n. 213/2015 são claras ao identificar a audiência de custódia como um legítimo instrumento de garantia de direitos das pessoas presas em flagrante no Brasil.

Diante da determinação de que o preso deve ser apresentado ao juiz competente dentro do prazo de 24 horas de sua prisão, não há dúvidas de que a probabilidade de esse indivíduo vir a sofrer qualquer tipo de violência, física ou moral, ou ataques à sua integridade, decresce de modo significativo, já que as autoridades responsáveis por sua detenção e custódia provisória certamente não se colocarão sob o risco de virem a responder a um grave procedimento penal pelo uso

imoderado e desnecessário da força ou de qualquer meio de contenção do indivíduo preso.

Essa garantia, para além de possibilitar ao magistrado tomar a única decisão correta no caso concreto, serve, inequivocamente, para coibir as graves e cruéis hipóteses de tortura e maus tratos que costumavam ser diuturnamente relatadas por diversos órgãos e instituições encarregadas de estudar e acompanhar o sistema penitenciário nacional.

Registro que no terceiro capítulo será feita uma análise sobre a audiência de custódia e a intolerância da sociedade com os direitos humanos dos presos provisórios no Brasil, oportunidade em que será realizada uma abordagem mais detalhada sobre o processo histórico de formação dos direitos humanos.

De todo modo, uma vez compreendida a relevância das audiências de custódia para resguardar os direitos humanos das pessoas presas em flagrante no Brasil, o trabalho avançará para buscar entender os motivos pelos quais esse valioso instrumento de garantia de direitos, apesar de prevista sua aplicação no país desde o ingresso formal da CADH e do PIDCP em 1992, só veio a ser efetivamente implementado a partir do ano de 2015.

Para tanto, o próximo item irá analisar como a crise do sistema prisional brasileiro abriu a janela de oportunidades para a implementação dessa elogiável política pública no país.

### **1.5 O protagonismo do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça: como a crise do sistema prisional brasileiro abriu a janela de oportunidades para a implementação da audiência de custódia no Brasil**

Antes de explicar como as janelas de oportunidades políticas são abertas, Kingdon (2011) faz uma metáfora com o momento adequado para o lançamento de foguetes. Nos lançamentos espaciais, a “janela” representa a oportunidade para o lançamento. Os planetas-alvo estão em alinhamento adequado, mas não permanecerão por muito tempo dessa forma. Assim, o lançamento deve ocorrer quando a janela estiver aberta, para que a oportunidade não escape. Uma vez perdida, a oportunidade pode se repetir, mas, nesse ínterim, os astronautas e os engenheiros espaciais devem aguardar até a janela voltar a abrir.

Referido autor observa que é dessa mesma forma que se abre a janela de oportunidades nos sistemas políticos. Para ele, as janelas políticas, entendidas como oportunidades de ação em determinadas iniciativas, apresentam-se e permanecem abertas apenas por períodos curtos. Se os participantes não puderem ou, de qualquer modo, não aproveitarem essas oportunidades, devem aguardar até a próxima oportunidade chegar (KINGDON, 2011).

Kingdon (2011) esclarece que a janela política abre com pouca frequência e não permanece aberta por muito tempo. Apesar da sua raridade, as principais mudanças nas políticas públicas resultam do aparecimento dessas oportunidades. Sugere que pensemos em uma fila de itens aguardando sua vez em uma agenda decisória. A abertura de uma janela geralmente estabelece a prioridade na fila. Os participantes colocam alguns itens à frente de outros, essencialmente porque acreditam que essa proposta tem uma boa chance de promulgação (*the proposal stand a decent chance of enactment*).

Não há dúvidas de que o Min. Ricardo Lewandowski, ao assumir a presidência do STF e do CNJ, poderia ter escolhido diversos temas e ações para marcar sua gestão à frente dos órgãos de cúpula do Poder Judiciário.

Optou em dar prioridade à implantação da audiência de custódia no Brasil, e sua opção foi um dos fatores que permitiu a abertura da janela de oportunidades para que o Brasil, finalmente, pudesse cumprir os pactos e convenções internacionais que determinavam a apresentação da pessoa presa em flagrante, sem demora, à presença de um juiz.

Para tanto, convocou o atuante juiz paulista Luis Geraldo Sant'Ana Lanfredi para coordenar o DMF/CNJ e operacionalizar o processo de implantação das audiências de custódia.

Propus uma entrevista estruturada ao juiz Lanfredi e ele, mesmo fora do país, exercendo uma função de relevo junto à Organização dos Estados Americanos (OEA), prontificou-se, gentilmente, a respondê-la.

O questionário de pesquisa foi enviado por meio eletrônico no dia 03 de março de 2017, e ele respondeu, também por meio eletrônico, no dia 11 de abril do mesmo ano<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Entrevista realizada com o juiz de direito **Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi**, juiz coordenador do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ) à época do processo de implantação da Audiência de Custódia no Distrito

### 1.5.1 A visão do juiz coordenador do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário do Conselho Nacional de Justiça

Diante da relevância da função exercida pelo juiz Lanfredi, sua proximidade com o Min. Ricardo Lewandowski e sua visão privilegiada de todo o processo de implantação da audiência de custódia no Brasil, passo a analisar e transcrever trechos de sua entrevista como forma de demonstrar o protagonismo do STF e do CNJ no processo de implantação das audiências de apresentação.

A primeira pergunta que fiz foi em relação à época em que havia exercido o cargo de juiz auxiliar da Presidência do CNJ, ao que o magistrado respondeu ter sido no período compreendido entre agosto 2014 e setembro 2016, e que, durante todo esse tempo, permaneceu à frente do DMF/CNJ.

Disse ter sido convidado a participar desse trabalho pelo próprio Min. Lewandowski, o qual, desde seu primeiro contato com ele, demonstrava que “sua maior preocupação era resgatar a operacionalidade de condições mais favoráveis e humanas para a fiscalização e o cumprimento da pena”.

Indaguei quais eram as suas principais atividades quando atuou como Coordenador do DMF/CNJ, ao que esclareceu:

Inicialmente, buscou-se o levantamento das atividades em que se debruçava o DMF/CNJ. A intenção era revisar os projetos e iniciativas já existentes e em funcionamento. A preocupação era aferir: a atualidade da proposta, a adequação dos métodos utilizados para realizá-la, os resultados estimados e, efetivamente, já alcançados, como também o desgaste e a sustentabilidade das respectivas práticas. Apurou-se, nesse momento, a inexistência de um “planejamento estratégico” para o DMF e, tampouco, a fidelização a uma “política judiciária”, devidamente integrada, contextualizada, em condições de balizar um adequado funcionamento das estruturas judiciais do país. Assumiu-se, portanto, a coragem de reconhecer que os problemas enfrentados pelo sistema penitenciário brasileiro eram, também, resultado de uma jurisdição assimétrica e que não se ocupava de medidas estruturantes e condizentes com: (1) um controle mais apurado da entrada de pessoas nos estabelecimentos prisionais, (2) a defesa de “estandáres mínimos” para garantir a dignidade dos privados de liberdade, no interior dos estabelecimentos e, finalmente, (3) o aprimoramento metodológico da qualidade na porta de saída e, respectivo, (4) acompanhamento *post* penitenciário. Foi buscando conectar essas diretrizes, sem também esquecer-se da necessidade de emprestar atenção devida a uma adequada instrumentalização da jurisdição, assegurando maneiras de melhor operacionalizá-la e respectivos juízes oferecê-la, que projetos passaram a ser estruturados, tal como detalhado no Relatório de Gestão, cujo acesso permite-se através do endereço eletrônico:

<<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/04/23902dd211995b2bcb a8d4c3864c82e2.pdf>>.

Questionei se ao assumir a Coordenação do DMF/CNJ, o juiz Lanfredi já tinha alguma preocupação anterior com a questão dos presos provisórios no Brasil e, em caso afirmativo, quais seriam as principais. Sua resposta foi a seguinte:

Sim. Devo isso, em certa medida, aos estudos que realizei (entre os anos de 2005 e 2006) junto ao Mestrado na Universidade de São Paulo, ensejo que aproveitei para me debruçar sobre a problemática das “prisões temporárias”. Apresentei dissertação sobre o tema (a qual, inclusive, depois resultou na publicação de um livro – Prisão Temporária - Análise e perspectivas de uma releitura garantista da Lei n. 7.960, de 21 de dezembro de 1989). Foi nessa ocasião que, justamente, me surpreendi com a lógica de atuação do poder judiciário, ao levantar informações sobre a maneira, pouco exigente e ortodoxa, como se lidava com a utilização de um instrumento de exceção (a prisão), ainda que especificamente utilizado no primeiro momento da persecução penal (vale dizer, na investigação criminal).

Aproveitei para questionar se o então ministro presidente (à época o Min. Lewandowski) ou algum dos conselheiros demonstravam alguma preocupação anterior com a questão dos presos provisórios no Brasil e, em caso afirmativo, quais seriam as principais preocupações deles.

O juiz Lanfredi foi enfático ao esclarecer que o Min. Lewandowski, recorrentemente, manifestava sua preocupação ao menosprezo como as franquias constitucionais eram tratadas e aos sérios atentados à liberdade individual que dessa situação resultavam. Disse que em relação aos conselheiros do CNJ, a “questão prisional” sempre foi pauta de primeira grandeza no colegiado, fazendo menção à grande contribuição já oferecida pelo CNJ em relação tema.

Ao ser indagado sobre de que forma e em que momento a questão de implantar a audiência de custódia no Brasil teria entrado na pauta do CNJ, se houve alguma autoridade específica que tenha levado essa questão ao plenário do Conselho ou se teria havido alguma pressão de organismos nacionais ou internacionais para que houvesse o início do processo de implantação da audiência de custódia no Brasil, o então coordenador do DMF/CNJ retorquiu:

As audiências de custódia foram tratadas como prioridade, desde o primeiro momento da gestão. Através delas abria-se a oportunidade para se “aprimorar” o convencimento dos juízes sobre a necessidade da prisão e, conseqüentemente, sobre a utilidade de seu emprego. Sabia-se que o assunto não era de consenso. Contudo, o Estado brasileiro havia assumido

o compromisso internacional de “cuidar da pronta apresentação do preso provisório a uma autoridade judiciária competente”. Essa obrigação, expressamente disposta na Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José) e no Pacto de Direitos Civis e Políticos (Convenção de Nova York), dois dos mais significativos diplomas internacionais de proteção de direitos humanos em vigência no continente americano, estava há 23 anos como “promessa não cumprida”.

A conjuntura do sistema prisional demonstrava a necessidade de se resgatar o tributo da jurisdição às pessoas. Um filtro mais apurado para decidir podia ser reivindicado a partir do contato *vis a vis* com um juiz. A “convalidação ou não da prisão em flagrante” teria chances de ser realizada de maneira menos burocrática, cedendo oportunidade para que os próprios juízes se ocupassem de validar a política criminal que se instrumentalizava em favor (ou desfavor) da sociedade.

Especificamente não [em relação à eventual pressão de organismos nacionais ou internacionais para o início da audiência de custódia no Brasil]. Cobrança de longa data partia, sim, de organizações da sociedade civil, cobrando o cumprimento dos compromissos internacionais. Contudo, essa “pressão”, via de regra, estava dirigida ao poder legislativo e não ao poder judiciário.

Perguntei sobre a situação dos presos provisórios e do sistema carcerário como um todo no Brasil quando assumiu o DMF/CNJ, obtendo como resposta que as estatísticas oficiais apontavam que o Brasil, em setembro de 2014, tinha 42% de presos provisórios, e que as mesmas fontes indicavam que a população prisional do país já ultrapassava 600.000 detentos.

Disse que, ao assumir o DMF/CNJ, verificou a existência, apenas, do Projeto de Lei (PL) n. 554/2011, que tramitava no Senado Federal e cuidava de proposta legislativa para regulamentar a apresentação de pessoas presas em flagrante, sem demora, à presença de um juiz, com vistas ao cumprimento das normas internacionais.

Ademais, esclareceu que, durante sua permanência na Coordenação do DMF/CNJ, não localizou o encaminhamento de nenhuma ação ou projeto, por parte de ministros de Estado, governadores ou secretários de Estado com vistas a criar mecanismos que obrigassem a polícia (civil ou militar) ou outro órgão a apresentar as pessoas presas em flagrante, sem demora, à presença de um juiz, com vistas ao cumprimento dessas normas internacionais.

Penso que essa resposta ajuda a compreender o processo de abertura da janela de oportunidades que possibilitou a implantação das audiências de custódia no Brasil.

Digo isso porque, não obstante o ingresso da CADH e do PIDCP no ordenamento jurídico nacional desde 1992 bem como do PL n. 554/2011 em curso no Senado Federal, certo é que nenhum desses instrumentos legais foi capaz de,

efetivamente, dar início às ações necessárias que culminaram com a apresentação das pessoas presas em flagrante, sem demora, a um membro do Poder Judiciário.

Note-se, ademais, que durante todo o período em que o juiz Lanfredi permaneceu à frente do DMF/CNJ, nenhuma outra autoridade encaminhou nenhum tipo de projeto ou proposição àquele órgão de cúpula administrativa do Poder Judiciário com vistas a efetivar as audiências de apresentação.

Para Kingdon (2011), cada um dos participantes e dos processos pode atuar como um estímulo (*impetus*) ou como um obstáculo (*constraint*). Um participante ou um processo funcionam como estímulo quando trazem um tema para o topo da agenda, ou pressionam para que determinada alternativa seja considerada como a mais adequada. Um participante ou um processo funcionam como obstáculo quando contribuem para que sejam reduzidas as chances de certa questão ou alternativa serem levadas em consideração. Por exemplo, a forte oposição de um grupo de pressão contra determinado item pode colocá-lo no final da lista de prioridades, ou até mesmo fora da agenda.

A toda evidência, o Min. Lewandowski e sua equipe atuaram de modo a incentivar e mesmo promover o processo de implantação da audiência de custódia no Brasil.

Continuando a pesquisa, perguntei quais teriam sido, na visão do magistrado, os obstáculos logísticos e ideológicos que impediram a implantação da audiência de custódia no Brasil antes de 2015, oportunidade em que complementou:

Questões de ordem operacional eram, sempre, lembradas como situações intransponíveis e inviabilizadoras das audiências de custódia. E nos parecia certo contra senso a invocação desses empecilhos para impedir a “realização prática de direitos e garantias”, como os que se viabilizam através das audiências de custódia. Havia, portanto, um déficit conceitual sobre o qual o CNJ tratou de intervir, buscando colocar as ponderações sobre o tema num plano de equação factível e sustentável. Do ponto de vista ideológico, em particular, enfrentava-se o dilema de se submeter a um juiz a possível apreciação do emprego da força exagerada ou excessiva para a execução da prisão, e a constatação de eventuais abusos e tortura.

Na sequência, consultei-o sobre o que teria acontecido (o que teria sido decisivo) para que, após mais de 23 anos depois do ingresso formal da CADH no ordenamento jurídico nacional, o Brasil e, mais especificamente, o Distrito Federal, finalmente, pudessem cumprir a determinação de apresentar, sem demora, as pessoas presas à presença de um juiz. Sua resposta trouxe a questão da

necessidade de o Judiciário preservar os direitos dos presos provisórios como tema central. Vejamos:

O poder judiciário foi sensibilizado para a importância do tema, na perspectiva de que tinha que aprimorar os “juízos de valor” a respeito do cidadão que se submetia a uma prisão em flagrante. Inclusive, podia cobrar a apresentação do preso independentemente de regulamentação nacional (já que mandato para tanto decorria de dispositivos autoaplicáveis que constavam dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos antes alentados). O poder judiciário deu conta de que o procedimento, em si, valorizava sua atuação própria, podendo melhor legitimar a prisão como instrumento de exceção, nas hipóteses em que fosse mantida. Percebeu, inclusive, que a realização de audiências de custódia dependia, apenas, de disposição e vontade institucionais. Por meio delas, retomava-se prestígio a visibilização do “homem”, enquanto unidade que se submete ao sistema penal. Também se expunha e poderia perceber suas carências, notadamente as de ordem social. As próprias “alternativas à prisão” ganharam outro sentido, passando a ser reivindicadas na perspectiva dos resultados que tinham por apresentar.

Outra indagação candente era saber se governo local e os governos estaduais estavam aguardando ou se tinham alguma expectativa de que o início das audiências de custódia seria determinado por lei ordinária específica ou determinação judicial. A questão central era perquirir se o fato de o Brasil ser signatário da CADH, e essa convenção ter ingressado formalmente no ordenamento jurídico nacional por força do Decreto n. 592, de 06 de julho de 1992, já não teria sido suficiente para ter obrigado o Governo de Brasília e as demais Unidades da Federação (UFs) a cumprir essa norma. Na perspectiva do magistrado:

De fato, a crença de que as audiências de custódia dependiam de lei formal, deixava todos os atores em uma verdadeira “zona de conforto”. Contudo, o que muitos desconsideravam, é que o poder judiciário, enquanto guardião do “controle de convencionalidade” de Tratados e Convenções Internacionais, detinha a prerrogativa de analisar (num plano sistêmico) e dizer o que é, ou não, aplicável e se coaduna com a legislação em vigor. Foi invocando o regular exercício desse “controle” que o CNJ passou a estimular Tribunais e juízes, sensibilizando-os para a estruturação das audiências de custódia.

Pedi ao juiz Lanfredi que identificasse, no âmbito do STF, do CNJ, da União, do Governo de Brasília e da Justiça do Distrito Federal, quais teriam sido os principais atores (instituições e autoridades) que contribuíram (auxiliaram) para a efetiva implantação da Audiência de Custódia no Distrito Federal, ao que acrescentou:

A implantação das audiências de custódia, no Brasil, teve como grande protagonista o poder judiciário brasileiro. E a partir do poder judiciário que os demais atores passaram a se organizar, para corresponder aos objetivos inerentes à realização desse ato.

Quanto às eventuais oposições institucionais que poderiam ter dificultado a efetiva implantação da audiência de custódia, o magistrado foi enfático ao identificar todos aqueles que não conseguem compreender o sentido e a razão de ser das audiências de custódia enquanto instrumento de garantia de direitos. Em suas palavras:

Na verdade, dificuldades existiram e ainda persistem. Ainda as oferecem todos aqueles que não conseguem entender o sentido e a razão de ser das audiências de custódia, como instrumento de garantia de direitos.

Questionei, a seguir, o que foi feito, no âmbito do DMF/CNJ, para superar as dificuldades e obstáculos à implantação da audiência de custódia no Brasil e, mais especificamente, no Distrito Federal. O juiz Lanfredi ponderou:

Fundamental, a meu juízo, foi a disposição do CNJ em oportunizar um franco diálogo com os Tribunais, aquiescendo, num primeiro momento, com a estruturação e o funcionamento das audiências de custódia, conformes à realidade local. Por outro lado, a escolha do local para a implantação do projeto-piloto (que recaiu sobre o Tribunal de Justiça de São Paulo) e a demonstração de que a prática das “audiências de custódia” não só era viável (na maior cidade do país), como, inclusive, satisfatórios seus resultados, “jogaram” um peso decisivo para sepultar os argumentos quanto à impossibilidade da sua operacionalização, fortalecendo a propagação da iniciativa.

Ao ser perguntado se poderia identificar algum ator (instituição ou autoridade) ou grupo de interesse que tenha sido determinante para a efetiva implantação da audiência de custódia no Distrito Federal, o magistrado mencionou a Presidência, a Corregedoria Geral da Justiça do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) e alguns de seus membros como responsáveis “pela equação de todas as variáveis que permitiram a operacionalização do ato no DF”.

Quanto ao processo de implantação da audiência de custódia no Distrito Federal, o então coordenador do DMF/CNJ afirmou:

Ainda que tenha esperado as outras unidades da federação para se posicionar, o funcionamento das audiências de custódia no TJDFT, desde o princípio, destacou-se, eis que passou a apresentar uma das melhores performances do país.

Aqui se faz necessário, desde logo, um esclarecimento. O Distrito Federal foi a última UF a implantar as audiências de custódia, mais precisamente no dia 14 de outubro de 2015. Não obstante esse fato, a Justiça da capital da República foi a única que, desde o início do projeto, conseguiu atender 100% das pessoas presas em flagrante, ininterruptamente, durante 365 dias por ano, inclusive aos finais de semana, feriados e recessos forenses. Não se teve notícia, até o encerramento do presente trabalho, de nenhuma outra unidade federativa que estivesse realizando as audiências de apresentação na totalidade de seu território durante todos os dias do ano.

Ao final, o juiz Luis Geraldo Lanfredi autorizou a divulgação da entrevista, inclusive e em especial para que ela pudesse constar da presente dissertação de mestrado.

### **1.5.2 A visão do diretor-geral do Departamento Penitenciário Nacional**

Reforçando o protagonismo do STF e do CNJ, bem como dando destaque à crise do sistema penitenciário como uma das questões que fizeram com que as audiências de custódia tivessem entrado na agenda política e na pauta de decisões do Min. Lewandowski e, conseqüentemente, dos órgãos de cúpula do Poder Judiciário, encontra-se a posição do então diretor-geral do Departamento Penitenciário Nacional, Dr. Renato Campos Pinto de Vitto.

Encaminhei a ele um questionário de pesquisa por meio eletrônico no dia 06 de março de 2017 e recebi as respostas, também por meio eletrônico, no dia 6 de junho de 2017<sup>23</sup>.

Inicialmente, o Dr. Renato de Vitto disse ter exercido o cargo de diretor-geral do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) do Ministério da Justiça e Segurança Pública, do dia 19 de maio de 2014 ao dia 12 de maio de 2016. Nesse período, informou a abrangência de suas atividades à frente daquele departamento. Asseverou que

---

<sup>23</sup> Entrevista realizada com o Dr. Renato Campos Pinto de Vitto, diretor-geral do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) à época do processo de implantação da audiência de custódia no DF. Questionário encaminhado por meio eletrônico no dia 06 mar. 2017 e respondido por meio eletrônico no dia 06 jun. 2017.

O Departamento Penitenciário Nacional tem uma dúplici função: gerir o sistema penitenciário federal, e coordenar a política penitenciária nacional, em conjunto com os Estados. Deste modo, as atividades do Diretor-Geral do DEPEN são muito abrangentes, alcançando desde a supervisão da microgestão dos estabelecimentos penais federais de segurança máxima especial, até o planejamento e implementação de políticas, por meio de estratégias de indução das unidades da Federação.

Falou das preocupações que tinha com a questão dos presos provisórios no Brasil quando assumiu a direção do DEPEN. Em suas palavras:

Os indicadores do sistema penitenciário brasileiro são preocupantes como um todo. Seja no que diz respeito à taxa de encarceramento que é maior do que o dobro da taxa mundial, seja no que tange à taxa de ocupação (superior a 160%), ou à taxa de presos provisórios (que oscila entre 35 e 40%), o país se coloca como um dos piores sistemas penitenciários do mundo. Especificamente no que toca aos presos provisórios é importante destacar que nem todos eles farão jus à liberdade quando do julgamento em 1º grau, mas uma parcela expressiva destes não seguirá presa com a prolação da sentença. Essa uma das principais conclusões de um estudo que o Depen realizou em parceria com o IPEA: 37% dos réus que responderam ao processo presos sequer foram condenados à pena privativa de liberdade, o que pode indicar a desproporcionalidade na aplicação da prisão cautelar (*in* [http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/1503\\_25\\_relatorio\\_aplicacao\\_penas.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/1503_25_relatorio_aplicacao_penas.pdf) acesso em 05 de junho de 2017).

Sobre o sistema penitenciário brasileiro e, mais especificamente, sobre o fenômeno do encarceramento em massa e a centralidade da prisão como uma das únicas reações estatais ao crime, afirmou:

O sistema penitenciário brasileiro é um verdadeiro barril de pólvora. Sobretudo com a expansão de facções criminosas, os gestores prisionais veem-se cotidianamente exauridos com a gestão de crises, o que impede que seja planejada e executada uma política mais racional e ampla. A pauta da segurança prisional acaba por fagocitar todas as demais discussões. De todo modo, quando pensamos no fenômeno do encarceramento em massa, que já alçou o Brasil à condição da terceira população prisional do mundo, há um campo possível de intervenção no que tange aos presos provisórios. Os condenados já tiveram sua pena fixada, tendo tido a oportunidade de questionar a justiça da pena. Já os provisórios nem sempre deveriam estar privados de liberdade. Assim, o efetivo investimento em políticas de alternativas penais sempre se afigurou como um campo fértil para a tentativa de se reverter a centralidade da prisão como reação estatal ao crime. Somente se o Poder Executivo cumprir a sua parte, implementando um serviço adequado de alternativas penais, com o efetivo monitoramento das condições fixadas pelo Poder Judiciário, poderemos atingir a cultura de que tudo que não representar encarceramento significa impunidade.

Narrou como a necessidade de se implantar a audiência de custódia no Brasil entrou na pauta do DEPEN e os esforços para estabelecer princípios, diretrizes e fluxos para a implantação concomitante das centrais de alternativas penais e de monitoração eletrônica:

Tão logo chegamos no Departamento Penitenciário Nacional já havia um reclamo sistematizado por parte de segmentos do sistema de justiça e entidades ligadas à temática da justiça penal pedindo a implementação das audiências de apresentação. No período em que estivemos à frente do DEPEN foram produzidos estudos robustos voltados ao estabelecimento de princípios, diretrizes e fluxos para a implantação de centrais de alternativas penais que dessem suporte às audiências de custódia. Neste mesmo período, houve um investimento sem precedentes em convênios para implementação das centrais de alternativas penais e de monitoração eletrônica, num total de mais de 50 milhões empenhados em convênios firmados com quase todas as unidades da federação.

Perguntei se houve alguma autoridade específica que tenha levado essa questão à Presidência da República, ao ministro da Justiça ou ao próprio entrevistado enquanto diretor do DEPEN. Sua resposta apontou para o protagonismo do CNJ, em especial do Min. Lewandowski, que havia elegido as audiências de custódia como uma das principais ações de sua gestão. Observou o Dr. De Vitto:

Tão logo o então Presidente do STF, Min. Lewandowski elegeu o tema [audiência de custódia] como uma das principais ações de sua gestão, iniciamos um intenso diálogo entre o Depen e o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Penitenciária – DMF, do Conselho Nacional de Justiça, então coordenado pelo Juiz Luiz Geraldo Sant’anna Lanfredi, a fim de alinharmos as ações do Poder Judiciário e do Executivo. O CNJ desempenhou um papel crucial no convencimento dos tribunais, enquanto o Ministério da Justiça, por meio do DEPEN, trouxe essa pauta para os Secretários responsáveis pela administração penitenciária, criando-se condições para a implementação dos projetos. O então Ministro da Justiça, José Eduardo Cardozo, sempre se mostrou partidário das audiências de custódia. Então a iniciativa do Min. Lewandowski foi muito bem recebida quando se tornou uma diretriz de sua gestão.

Diferentemente do que ocorreu dentro do Poder Judiciário, o então diretor do DEPEN afirmou que no âmbito do Poder Executivo várias entidades cobravam ações para que houvesse o início do processo de implantação da audiência de custódia no Brasil. Em sua narrativa aduziu que

Várias entidades, como Pastoral Carcerária, IDDD, IBCRIM, Human Rights Watch, Rede Justiça Criminal, Defensoria Pública, entre outras, se engajaram na cobrança da implementação das audiências de apresentação. A própria OEA, por meio do Presidente da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, James Cavallaro, apresentou um estudo sobre a prisão provisória nas Américas, cobrando do Estado brasileiro a implementação das audiências.

Acerca da situação do sistema carcerário como um todo e dos presos provisórios no Brasil e no Distrito Federal, quando assumiu o DEPEN, o entrevistado informou

Tínhamos, como ainda temos, um percentual excessivo de presos provisórios na esmagadora maioria dos Estados brasileiros. O ideal é que tivéssemos de 15 a 20% de presos provisórios no Brasil. A implementação das audiências de custódia, embora ainda faltem estatísticas adequadas para essa avaliação, seguramente atenuou ou mesmo reverteu a tendência de aumento dos presos provisórios no país. O sistema penitenciário brasileiro, vive um momento de crise profunda. Somente com prioridade política, liderança, recursos e uma replanificação das políticas podemos pensar, em médio ou longo prazo, em uma melhoria efetiva do sistema.

Avançando a pesquisa, busquei saber se a questão da necessidade de melhoria das condições dos presos provisórios e a superlotação do sistema carcerário já estavam na agenda governamental do Ministério da Justiça e Segurança Pública quando o entrevistado assumiu a direção do DEPEN. Em sua resposta, esclareceu:

O Depen, historicamente, mantinha uma posição tímida no que diz respeito à discussão sobre o encarceramento no país. O próprio Governo Dilma poucas ações concretas promoveu no sentido de problematizar a atuação das agências de controle (polícias, sistema de justiça penal) no concerto da questão carcerária. Sem dúvida, a postura do Ministro Lewandowski que reconheceu que ao lado da cultura de litigância, a cultura do encarceramento era um dos maiores problemas do Poder Judiciário, propiciou que essa discussão pudesse ser abraçada pelo Departamento Penitenciário Nacional.

Questionei, também, se ao assumir a Diretoria do DEPEN ele havia verificado a existência de alguma ação ou projeto, em âmbito local ou nacional – entre 1992 e 2015 – que obrigasse a polícia (civil ou militar) ou outro órgão dos estados a apresentar as pessoas presas em flagrante, sem demora, à presença de um juiz, com vistas ao cumprimento das normas internacionais das quais o país era signatário. Afirmou que tinha notícia de algumas iniciativas isoladas, mas que não se concretizaram. Em seus dizeres:

Em São Paulo, a Defensoria tinha mantido tratativas com o Tribunal de Justiça para implementar um piloto, o que acabou não se concretizando antes da coordenação do projeto pelo CNJ. Tínhamos notícia, porém, que a experiência já havia sido tentada na Bahia e no Maranhão.

Na sequência, e na mesma linha do que havia sido informado pelo juiz Lanfredi, o Dr. Renato de Vitto esclareceu que durante sua permanência na direção do DEPEN/MJ nenhum ministro de Estado, governador ou secretário de Estado encaminhou qualquer tipo de ação ou projeto com vistas a criar mecanismos que obrigassem a polícia (civil ou militar) ou outro órgão a apresentar as pessoas presas em flagrante, sem demora, à presença de um juiz, sendo certo que, em sua perspectiva, tais iniciativas apenas ganharam corpo quando a ação tornou-se uma prioridade para o Conselho Nacional de Justiça.

Sua fala apenas reforça o protagonismo do Poder Judiciário, notadamente sob a coordenação do CNJ, que estava sob a presidência do Min. Enrique Ricardo Lewandowski, na condução das ações que culminaram com a implantação das audiências de custódia em território nacional.

Perguntei, então, quais teriam sido – sob a perspectiva do entrevistado – os obstáculos logísticos e ideológicos que impediram a implantação da audiência de custódia no Brasil antes de 2015, em especial considerando que a CADH ingressou formalmente no ordenamento jurídico nacional em 06 de novembro de 1992, por força do Decreto n. 678/1992. Vejamos sua resposta:

Sob o argumento de que há um problema logístico para as polícias na escolta do preso à presença da autoridade judicial, sempre houve resistências ao projeto. A isso some-se uma pressão do Poder Executivo em vários Estados para implementação de audiências por videoconferência para economizar recursos em escolta, o que vai na contramão do projeto. De todo modo, a máxima de que “a polícia prende e o Poder Judiciário solta” sempre foi invocada como forma de boicotar os projetos. As Secretarias de Segurança Pública, verberando a opinião de policiais, assumiram, lamentavelmente, um discurso de que as audiências de custódia colocavam em suspeição todo o trabalho da polícia e que davam ensejo à impunidade. Os meios de comunicação, por seu turno, têm a tendência de não aprofundar essas informações, contentando-se com o discurso sensacionalista do medo, o que sempre significou um entrave para o debate e para a implementação do projeto. Esse quadro somente pôde ser revertido a partir da liderança da Presidência do STF e do CNJ ao encampar o projeto como prioritário.

Sua percepção, além de reforçar o já verificado protagonismo do STF e do CNJ na condução do processo de implantação das audiências de custódia no Brasil, serviu também para desnudar alguns dos obstáculos ideológicos ao cumprimento

das normas internacionais de direitos humanos, que sempre foram impostos por setores da segurança pública que acreditam na prisão como única forma de reação estatal e de valorização do trabalho das forças de segurança.

Perguntei se diante da experiência do entrevistado à frente do DEPEN, ele poderia esclarecer se o Governo de Brasília e os demais governos estaduais aguardavam, ou tinha alguma expectativa, de que o início da audiência de custódia fosse determinado por lei ordinária específica ou determinação judicial.

A indagação se deveu, em grande medida, ao fato de o Brasil ser signatário da CADH e essa convenção ter ingressado formalmente no ordenamento jurídico nacional por força do Decreto n. 678/1992, o que, sob uma ótica eminentemente jurídica, poderia ter sido suficiente para obrigar o Governo de Brasília e as demais unidades da federação a cumprir essa norma. Eis o que declarou:

O argumento de que faltava lei para isso, juntamente com a ideia de que não tínhamos as condições de infraestrutura material para as escoltas, sempre pareceu mais um argumento formal do que uma objeção ao mérito da ideia. É claro que seria desejável um marco legislativo interno adequado, mas até hoje não se logrou aprovar o projeto de lei em tramitação, de modo que a resolução 213 do CNJ supriu completamente essa lacuna.

Pedi, então, que o entrevistado identificasse, no âmbito do governo federal, do Ministério da Justiça, do DEPEN, do STF, do CNJ, do Governo de Brasília e da Justiça do Distrito Federal, quais teriam sido os principais atores (instituições e autoridades) que dificultaram (se opuseram) a efetiva implantação da audiência de custódia no Distrito Federal. Transcrevo sua resposta:

Em geral as polícias se mostraram refratárias à implementação, bem como alguns segmentos do Ministério Público e, com menor intensidade, do próprio Poder Judiciário, mas essas resistências vêm sendo vencidas. Com a expansão do projeto a constatação de que ele qualifica a intervenção de todos os órgãos do sistema de justiça vem se evidenciando, o que nos faz crer que as audiências de apresentação são uma realidade irreversível e sua necessidade é unânime entre os Secretários encarregados da administração prisional.

Disse, ainda, referindo-se ao âmbito nacional, que as polícias e o MP, em algum sentido, exerceram pressão contrária, mas que o protagonismo do Judiciário foi suficiente para vencer essas barreiras.

Questionei sobre o que foi feito, no âmbito do DEPEN, para superar as dificuldades e os obstáculos à implantação da audiência de custódia no Brasil e, mais especificamente, no Distrito Federal. O entrevistado narrou as ações adotadas com as seguintes palavras:

Concretamente foram potencializados os recursos voltados ao financiamento de centrais de alternativas penais e de monitoração eletrônica, bem como produzidos estudos técnicos voltados à otimização da atuação de tais serviços e integração com o Poder Judiciário. Isso significou o aporte de mais de 50 milhões de reais em convênios firmados no ano de 2015, quando todo o investimento federal acumulado desde a década de 90 neste tema era de cerca de 80 milhões de reais. Por fim, quando da definição do projeto, o DEPEN iniciou processo licitatório para compra de veículos-cela para distribuição às unidades da federação, como meio de atenuar os problemas relativos à escolta.

Ao ser solicitado que identificasse algum ator (instituição ou autoridade) ou grupo de interesse que tenha sido determinante para a efetiva implantação da audiência de custódia no Brasil e no DF, o Dr. Renato de Vitto indicou o CNJ, o ministro Ricardo Lewandowski e o juiz auxiliar Lanfredi, como “os principais atores nessa construção”.

Sobre a participação da mídia durante o processo, a percepção do entrevistado foi a de que ela pouco aprofundou o debate, “prestando-se a dar espaço às visões sensacionalistas e alarmistas plantadas por setores da polícia avessos às mudanças”.

Acerca das condições, dos atores e das disposições que teriam permitido superar os obstáculos ideológicos e logísticos existentes e que teriam possibilitado a implantação da audiência de custódia no Brasil e, mais especificamente, no Distrito Federal, o Dr. Renato apontou a “pressão social, liderança e vontade política do CNJ e convergência com o Ministério da Justiça” como condições importantes para a superação dos obstáculos.

Acerca do processo de implantação da audiência de custódia como um todo, o Dr. Renato Campos de Vitto declarou:

Creio que se trata de um exemplo riquíssimo e exitoso de implementação de políticas públicas a partir da articulação do Conselho Nacional de Justiça. O exemplo reforça o acerto de sua implementação e serve de exemplo para outras mudanças virtuosas a serem implementadas.

Ao final, o entrevistado gentilmente autorizou a divulgação da entrevista, inclusive e em especial para que ela pudesse constar na presente dissertação de mestrado.

Penso que as declarações do juiz Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi, enquanto coordenador do DMF/CNJ, e do defensor público paulista Renato Campos Pinto de Vitto, como diretor-geral do DEPEN, foram muito esclarecedoras e convergiram para a hipótese inicial do trabalho para resposta à pergunta central da pesquisa.

A percepção dessas autoridades que acompanharam de perto e coordenaram o processo de implantação das audiências de custódia no Brasil sinaliza de modo inequívoco para o protagonismo do STF e do CNJ, ambos sob a presidência do ministro Enrique Ricardo Lewandowski, que vislumbraram, na grave crise do sistema penitenciário, uma janela de oportunidades para, finalmente, criar as condições políticas e jurídicas necessárias à superação dos obstáculos logísticos e ideológicos que se opunham à implantação da audiência de custódia no Brasil.

Importante pontuar, conforme lição de Kingdon (2011), que os fluxos dos problemas (*the separate streams of problems*), das políticas públicas e do próprio jogo da política têm, cada um, vida própria (*each have lives of their own*). Os problemas são reconhecidos e definidos de acordo com processos que são distintos daqueles nos quais as políticas públicas são elaboradas, ou de como se dão os eventos políticos. As propostas de políticas públicas (*policy proposals*) são desenvolvidas de acordo com critérios próprios de incentivos e seleção, independentemente do fato de constituírem soluções para determinados problemas ou uma resposta a deliberações de ordem política. Eventos políticos seguem sua própria dinâmica e as suas regras (*political events flow along on their own schedule*), independentemente de estarem associados a problemas ou propostas.

E o cientista político norte-americano continua sua análise ressaltando que, no entanto, em alguns momentos essas três dinâmicas se unem.

Um problema que exerce forte pressão demanda atenção (*a pressing problem demands attention*), por exemplo, e uma proposta de política pública é associada ao problema e oferecida como solução. Nesse momento, as propostas que podem ser relacionadas com aquele evento político são destacadas e associadas ao novo contexto político já amadurecido. De forma similar, os problemas que se encaixam na nova ótica são enfatizados, enquanto outros são desprezados (KINGDON, 2011).

A janela de oportunidades, segundo Kingdon (2011), é aberta quando se identifica a convergência ou conexão (*coupling*) entre esses três principais fluxos, quais sejam: o fluxo dos problemas (*problem stream*), o fluxo das soluções (*policy stream*) e o fluxo político (*political stream*).

No caso da implantação das audiências de custódia em âmbito nacional, o fluxo dos problemas (*problem stream*) pode ser identificado com a grave crise do sistema penitenciário nacional, que alçava o Brasil à condição de quarta nação que mais encarcerava no mundo, somado às condições precárias e ao estado de coisas inconstitucional<sup>24</sup> que vigia – e ainda vige – no interior do sistema carcerário.

À frente desse inquietante problema, a audiência de custódia se apresentou como uma solução possível, com viabilidade técnica e custos aceitáveis, para que houvesse uma redução da crise do sistema penitenciário, em especial com o efetivo controle da entrada dos presos provisórios no sistema penitenciário.

Considerando que muitas pessoas presas em flagrante eram inseridas no sistema penitenciário sem necessidade – seja porque não ofereciam qualquer risco à sociedade caso aguardassem em liberdade o julgamento de seu processo, seja porque não existiam, efetivamente, vagas disponíveis para o ingresso de novos detentos – certo é que as audiências de custódia despontaram como verdadeira opção para dar resposta ao tenso momento vivido pelo sistema penitenciário e, para além disso, ainda retirar o país da desconfortável posição de descumpridor sistemático das normas da CADH e do PIDCP, que determinavam a apresentação das pessoas presas, sem demora, a uma autoridade judiciária.

Logo, estava presente também o fluxo das soluções (*policy stream*) convergindo para a abertura da janela de oportunidades.

Por fim, o terceiro fluxo, o fluxo político (*political stream*), surgiu de modo *top down*, ou seja, do topo do poder para a base, quando o Min. Lewandowski, sensibilizado pelas péssimas condições enfrentadas pelas pessoas custodiadas,

---

<sup>24</sup> O “estado de coisas inconstitucional” que impera no sistema carcerário brasileiro foi declarado pelo próprio STF em diversos julgamentos, dentre eles o julgamento da Medida Cautelar em Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347/DF. Vejamos: SISTEMA PENITENCIÁRIO NACIONAL – SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA – CONDIÇÕES DESUMANAS DE CUSTÓDIA – VIOLAÇÃO MASSIVA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS – FALHAS ESTRUTURAIS – ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL – CONFIGURAÇÃO. Presente quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária, deve o sistema penitenciário nacional ser caracterizado como “estado de coisas inconstitucional”.

assumiu a presidência do STF e do CNJ e utilizou seu poder político para determinar, agindo como verdadeiro empreendedor de políticas públicas (*policy entrepreneurs*), ainda que sob o nome de “convite”, que a justiça brasileira conhecesse o projeto audiência de custódia, e dele participasse.

Do mesmo modo, é possível observar a força política do Min. Lewandowski, quando ele, na presidência do Supremo Tribunal Federal e com o domínio da pauta de julgamento daquele órgão, colocou em votação duas das mais importantes medidas que culminariam com a obrigatoriedade, por força de decisão da Suprema Corte, de todos os juízes e tribunais nacionais cumprirem, finalmente, o artigo 9.3 do PIDCP e o art. 7.5 da CADH<sup>25</sup>.

Seguindo a teoria dos múltiplos fluxos desenvolvida por Kingdon (2011), foi possível verificar que após a convergência dos fluxos dos problemas, das soluções e o fluxo político, a janela de oportunidades foi aberta e possibilitou a superação de todos os óbices que existiam no cenário nacional e que impediam a implantação das audiências de custódia no país.

Depois de analisar a questão em âmbito nacional, passo a narrar a história de como o processo de implantação da audiência de custódia aconteceu no Distrito Federal.

---

<sup>25</sup> Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Tribunal Pleno. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347 DF**. Relator: Ministro Marco Aurélio Mello. DJ, 09 set. 2015. Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.240 SP**. Relator: Ministro Luiz Fux. DJ, 20 ago. 2015.

## **2 A ARENA POLÍTICA LOCAL**

Para que seja possível compreender como se deu o processo de implantação da audiência de custódia no Distrito Federal, em especial quais foram as condições, os atores e as disposições que permitiram superar os obstáculos ideológicos e logísticos existentes e possibilitaram a implantação desse instrumento de garantia dos direitos humanos aos presos em flagrante na capital da República, imprescindível lançar luzes no posicionamento institucional adotado por diversos órgãos envolvidos nesse processo.

Neste capítulo apresento a descrição, passo a passo, de como a notícia acerca da necessidade de implantação da audiência de custódia chegou às diversas instituições que compõem o sistema de justiça do Distrito Federal, e qual foi a visão dos principais gestores dessas instituições no enfrentamento do tema.

Para tanto, realizei um levantamento minucioso e detalhado em diversos Processos Administrativos (PAs) que tramitaram no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) à época do processo de implantação da audiência de custódia, e considerei as respostas de diversas autoridades aos questionários de pesquisa que encaminhei durante o período em que estava cursando o mestrado acadêmico do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania da Universidade de Brasília (PPGDH/UnB).

### **2.1 O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios**

#### **2.1.1 Da estrutura do Tribunal**

Considerando minha atuação, inicialmente como servidor e posteriormente como magistrado da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, aproveite a experiência haurida em quase duas décadas de trabalho ininterrupto para, valendo-me, dentre outras, da técnica de observação participante<sup>26</sup>, fazer uma descrição mais detalhada desse órgão com intuito de oferecer elementos para melhor

---

<sup>26</sup> Conforme lição de Lakatos e Marconi (1991, p. 194), a observação participante “consiste na participação real do pesquisador com a comunidade ou grupo. Ele se incorpora ao grupo, confunde-se com ele. Fica tão próximo quanto um membro do grupo que está estudando e participa das atividades normais deste”.

compreensão de como a questão acerca da necessidade de implantação da audiência de custódia tramitou no Tribunal.

Nos termos do art. 21, inc. XIII, da Constituição Federal (CF) de 1988, o Poder Judiciário do Distrito Federal e dos Territórios é organizado e mantido pela União, aplicando-se, no que couber, as normas relativas à Justiça dos Estados, na forma do art. 132 da Lei de Organização da Magistratura Nacional (LOMAN) – Lei Complementar n. 35, de 14 de março de 1979<sup>27</sup>.

O Tribunal possui quatro grandes órgãos administrativos, quais sejam, a Presidência, a 1ª Vice-Presidência, a 2ª Vice-Presidência e a Corregedoria da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios<sup>28</sup>.

As atividades desses órgãos encontram-se delimitadas por diversas normas, dentre elas a Lei de Organização Judiciária do Distrito Federal (LOJDFT)<sup>29</sup>, o Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (RITJDFT)<sup>30</sup> e o Provimento Geral da Corregedoria da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (PGCJDFT)<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> Art. 132 – Aplicam-se à Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, no que couber, as normas relativas à Justiça dos Estados.

<sup>28</sup> Cf. BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios**. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Tribunal e estabelece as competências e atribuições de seus órgãos e da Administração Superior. Brasília, s. d. Disponível em: <<http://www.tjdft.jus.br/publicacoes/regimento-interno-do-tjdft/regimentoInternoTJDFT.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

<sup>29</sup> Cf. BRASIL. **Lei n. 11.697, de 13 de junho de 2008**. Dispõe sobre a organização judiciária do Distrito Federal e dos Territórios e revoga as Leis ns. 6.750, de 10 de dezembro de 1979, 8.185, de 14 de maio de 1991, 8.407, de 10 de janeiro de 1992, e 10.801, de 10 de dezembro de 2003, exceto na parte em que instituíram e regularam o funcionamento dos serviços notariais e de registro no Distrito Federal. Brasília, 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11697.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11697.htm)>. Acesso em: 12 jun. 2017.

<sup>30</sup> Em vigor desde 18 de março de 2016. Cf. BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios**. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Tribunal e estabelece as competências e atribuições de seus órgãos e da Administração Superior. Brasília, s. d. Disponível em: <<http://www.tjdft.jus.br/publicacoes/regimento-interno-do-tjdft/regimentoInternoTJDFT.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

<sup>31</sup> Em vigor desde 13 de outubro de 2014. Cf. BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Provimento Geral da Corregedoria Aplicado aos Juízes e Ofícios Judiciais**. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.tjdft.jus.br/publicacoes/provimento-geral-da-corregedoria/PROVIMENTOGERALDEZ2016.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

As atribuições da Presidência do Tribunal estão descritas no art. 10 da LOJDFT<sup>32</sup> e no art. 43 do RITJDFT<sup>33</sup> enquanto as atribuições da Primeira e da Segunda Vice-Presidências estão descritas no art. 11 da LOJDFT<sup>34</sup> e arts. 44<sup>35</sup> e 45<sup>36</sup> do RITJDFT, respectivamente.

---

<sup>32</sup> Art. 10. São atribuições do Presidente: I – dirigir os trabalhos do Tribunal; II – representar o Poder Judiciário do Distrito Federal e dos Territórios em suas relações com os demais Poderes e autoridades; III – conceder a delegação para o exercício da atividade notarial e de registro, bem como extingui-la, nos casos previstos em lei, declarando vago o respectivo serviço; IV – autorizar, na forma da lei, a ocupação de áreas de prédios da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Parágrafo único. As demais competências serão fixadas pelo Regimento Interno.

<sup>33</sup> Art. 43. São atribuições do Presidente do Tribunal: I - representar o Poder Judiciário do Distrito Federal e dos Territórios nas suas relações com os outros Poderes e autoridades; II - administrar e dirigir os trabalhos do Tribunal, presidir as sessões do Tribunal Pleno, do Conselho Especial e do Conselho da Magistratura, bem como as sessões solenes e as especiais, cumprindo e fazendo cumprir este Regimento; III - promover a execução das penas quando a condenação houver sido imposta em ação de competência originária do Tribunal, podendo delegar a magistrado de Primeiro Grau a prática de atos não decisórios; IV - determinar a suspensão dos serviços judiciários na ocorrência de motivo relevante; V - elaborar as escalas de plantão judicial do Conselho da Magistratura e de plantão semanal da segunda instância; VI - requisitar as verbas necessárias ao pagamento de precatórios pela Fazenda Pública do Distrito Federal; VII - velar pela regularidade e pela exatidão das publicações das estatísticas mensais, relativas aos trabalhos judiciários do Tribunal; VIII - designar desembargador para substituição de membro do Conselho Especial, por ocasião de férias, afastamentos e impedimentos, observados os critérios estabelecidos neste Regimento; IX - designar desembargador para composição de quorum de outro órgão julgador nas hipóteses previstas neste Regimento; X - solicitar ao Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios e ao Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional do Distrito Federal, lista sêxtupla para início dos procedimentos referentes ao preenchimento das vagas correspondentes ao quinto constitucional; XI - decidir: a) o pedido de suspensão de execução de medida liminar ou de sentença em mandado de segurança; b) o pedido de avocação de processos (art. 496, § 1º, Código de Processo Civil); c) a admissibilidade dos recursos endereçados às instâncias superiores, resolvendo os incidentes suscitados, bem como a decretação de deserção; d) pedido de concessão de efeito suspensivo a recurso extraordinário ou a recurso especial, na hipótese do art. 1.029, § 5º, III, do Código de Processo Civil; e) o pedido a que se refere o art. 1.036, § 2º, do Código de Processo Civil. XII - decidir e ordenar o sequestro previsto no art. 100, § 2º, Constituição da República; XIII - outorgar delegação para o exercício da atividade notarial e de registro, bem como extingui-la nos casos previstos em lei, declarando vago o respectivo serviço; XIV - exercer as demais funções que lhe são atribuídas por este Regimento.

<sup>34</sup> Art. 11. São atribuições do Primeiro e Segundo Vice-Presidentes substituírem, sucessivamente, o Presidente em suas faltas e impedimentos, bem como praticar todos os atos que lhe forem atribuídos no Regimento Interno. Parágrafo único. Os Vice-Presidentes serão substituídos em suas faltas e impedimentos na forma que dispuser o Regimento Interno.

<sup>35</sup> Art. 44. São atribuições do Primeiro Vice-Presidente: I - substituir o Presidente do Tribunal em suas férias, afastamentos, ausências ou impedimentos eventuais; II - supervisionar e regulamentar a autuação dos feitos e dos expedientes judiciais protocolizados na Secretaria do Tribunal, dirimindo as dúvidas suscitadas; III - homologar o relatório de distribuição dos feitos de competência do Tribunal, admitida a assinatura digital ou pessoal nos casos de manifesta urgência ou de impossibilidade de realização na distribuição por meio eletrônico; IV - regulamentar a distribuição no segundo grau de jurisdição; V - exercer atribuições do Presidente do Tribunal, previstas em lei ou neste Regimento, que lhe forem delegadas; VI - exercer as demais funções que lhe são atribuídas por este Regimento. Parágrafo único. A delegação de competência prevista no inciso V far-se-á por ato conjunto do Presidente do Tribunal e do Primeiro Vice-Presidente.

<sup>36</sup> Art. 45. São atribuições do Segundo Vice-Presidente: I - substituir o Presidente do Tribunal em suas férias, afastamentos, ausências ou impedimentos eventuais, caso o Primeiro Vice-Presidente esteja impossibilitado de fazê-lo; II - exercer a função de Coordenador-Geral do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos e do Núcleo Permanente de Mediação e Conciliação, bem como designar magistrados para a coordenação dos respectivos Centros

A Corregedoria da Justiça tem suas atribuições descritas, precipuamente, no art. 12 da LOJDFT<sup>37</sup> e no art. 47 do RITJDFT<sup>38</sup>.

Importante observar que as decisões que gerem impacto na Justiça do Distrito Federal e dos Territórios e alterem rotinas que já estejam estabelecidas pelas normas em vigor precisam passar, necessariamente, pela deliberação de diversos órgãos administrativos e decisórios para que venham, efetivamente, a ser implementadas.

A necessidade de tais deliberações e a dificuldade de conseguir recursos financeiros e orçamentários para a execução do projeto, espaço físico para a instalação de um novo serviço, juízes e servidores para realizar essa nova atividade, computadores, sistemas informatizados, redes de informática e telefonia, maior espaço na carceragem do fórum, local para receber com segurança os cidadãos presos em flagrante e que seriam encaminhados às audiências, local para acomodar eventuais familiares e indivíduos interessados em assistir às audiências, dentre vários outros fatores, precisaram ser levados em conta durante todo o processo que culminou com o início das audiências de custódia no Distrito Federal.

---

Judiciários; III – exercer atribuições do Presidente do Tribunal, previstas em lei ou neste Regimento, que lhe forem delegadas; IV - exercer as demais funções que lhe são atribuídas por este Regimento. Parágrafo único. A delegação de competência prevista no inciso III far-se-á por ato conjunto do Presidente do Tribunal e do Segundo Vice-Presidente.

<sup>37</sup> Art. 12. São atribuições do Corregedor: I – supervisionar e exercer o poder disciplinar, relativamente aos serviços forenses, sem prejuízo do que é deferido às autoridades de menor hierarquia; II – instaurar sindicância e processo administrativo disciplinar para apurar infrações praticadas pelos notários, oficiais de registro e afins e seus prepostos, aplicando as penas cabíveis, exceto a perda de delegação; III – exercer a fiscalização dos atos notariais e de registro, zelando para que sejam prestados com rapidez, qualidade satisfatória e de modo eficiente; IV – designar o Juiz Diretor do Fórum das circunscrições judiciárias do Distrito Federal e fixar-lhe as atribuições; V – designar o Juiz de Direito Substituto responsável pela distribuição da Circunscrição Judiciária de Brasília; VI – indicar à nomeação os Diretores de Secretaria das Varas vagas, os Depositários Públicos, os Contadores-Partidores e os Distribuidores; VII – regular a atividade do Depositário Público, dispondo especialmente sobre as formas de controle dos bens em depósito, bem como as atividades dos Contadores-Partidores e Distribuidores. § 1º O Corregedor poderá delegar a juízes a realização de correição nas serventias e a presidência de processos administrativos disciplinares, salvo para apurar a prática de infração penal atribuída a juiz. § 2º A correição geral dos Territórios será feita pessoalmente pelo Corregedor e abrangerá, no mínimo, em cada ano, a metade das circunscrições neles existentes, de forma que, no final do biênio, estejam todas inspecionadas. § 3º O Corregedor será substituído em suas faltas e impedimentos na forma que dispuser o Regimento Interno.

<sup>38</sup> Art. 47. São atribuições do Corregedor da Justiça: I - fiscalizar, normatizar e exercer o poder disciplinar relativo aos serviços judiciários de Primeiro Grau de Jurisdição e extrajudiciais; II - realizar inspeções e correições nos serviços judiciários de Primeiro Grau de Jurisdição e extrajudiciais; III - regulamentar a distribuição no Primeiro Grau de Jurisdição; IV - exercer a função de Coordenador-Geral do Sistema dos Juizados Especiais do Distrito Federal, indicando ao Conselho Especial magistrados para integrar a respectiva Coordenação; V - presidir inquérito destinado à apuração de infração penal praticada por juiz; VI - elaborar a escala mensal dos juízes de direito substitutos para os plantões judiciais de primeiro grau; VII - exercer as funções que lhe forem delegadas pelo Conselho Especial.

### 2.1.2 A Corregedoria da Justiça e o primeiro contato formal com o tema

Interessante notar que antes mesmo da notícia de que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) – por intermédio de seu então presidente, ministro Ricardo Lewandowski – iria orientar os tribunais brasileiros a implantar as audiências de custódia, o TJDFT já havia recebido seu primeiro pedido formal para iniciar as audiências na capital da República.

O pedido foi formulado pelo então juiz de direito substituto, Dr. Ruitemberg Nunes Pereira, nos autos do Procedimento Administrativo n. 18.297/2014, protocolizado em 14 de outubro de 2014 e distribuído ao Gabinete da Corregedoria da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios na mesma data.

O juiz Ruitemberg tinha acabado de retornar de um bem-sucedido programa de Doutorado-Sanduiche no exterior com vínculo com o Centro Universitário de Brasília (UniCEUB) e a Universidade de Paris I – Panthéon/Sorbonne<sup>39</sup> e foi designado, na qualidade de juiz de direito substituto, para a realização de um dos vários plantões judiciários que a Corregedoria da Justiça diuturnamente organiza para o atendimento do jurisdicionado do Distrito Federal.

Após referido plantão, no qual o magistrado decidiu pelo relaxamento da prisão e a concessão de liberdade provisória a diversos cidadãos presos em flagrante delito e que não haviam sido pessoalmente apresentados à autoridade judiciária dentro do prazo de 24 horas, nos termos dos pactos e tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, o juiz Ruitemberg encaminhou requerimento endereçado ao corregedor da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios no qual – sob o argumento de ser uníssona a posição da jurisprudência internacional de direitos humanos acerca da necessidade de o Estado brasileiro adotar as medidas necessárias para dar fiel cumprimento às normas insculpidas na Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) e ao Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos (PIDCP), assegurando de modo efetivo o direito do preso de ser apresentado pessoal e imediatamente perante a autoridade judicial competente após a realização da prisão – nos seguintes termos:

---

<sup>39</sup> Cf. Currículo Lattes disponível em: <<http://lattes.cnpq.br/3806024485796262>>, Acesso em: 12 jun. 2017.

Ante o exposto, é o presente expediente para solicitar, mui respeitosamente, digne-se Vossa Excelência a determinar a todos os juízes e desembargadores do Distrito Federal, inclusive plantonistas, competentes para análise de qualquer hipótese de prisão penal ou de natureza civil, levada a efeito antes do trânsito em julgado da sentença final condenatória, que promovam o exato e imediato cumprimento do comando do disposto no **artigo 7.5 da Convenção Americana de Direitos Humanos** e do **artigo 9.3 do Pacto Internacional sobre direitos civis e políticos**, adotando-se todas as medidas e instruções complementares bem como viabilizando as estruturas materiais e instalações físicas necessárias para que as autoridades policiais do DF apresentem às aludidas autoridades judiciárias, sem demora, todos os indivíduos, inclusive menores, eventualmente alcançados por qualquer modalidade de prisão, detenção ou retenção. Ademais, solicito digne-se Vossa Excelência a adotar todas as providências e comunicações necessárias para o implemento das aludidas normas internacionais no âmbito da Polícia Civil e Militar do Distrito Federal, da Defensoria Pública do Distrito Federal e do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT, PA n. 18.297/ 2014, p. 29-30. Grifo original.).

O requerimento veio instruído com cópia de decisões da Corte Europeia de Direitos Humanos (p. 31-84) e da Corte Interamericana de Direitos Humanos (p. 85-187) que abordavam questões relacionadas à nulidade de procedimentos em razão da não apresentação de presos provisórios à autoridade judiciária (TJDFT, PA n. 18.297/ 2014).

Uma das decisões de relaxamento de prisão proferida pelo juiz Ruitemberg foi juntada às fls. 189/201 dos autos do Procedimento Administrativo n. 18.297/2014.

Insta anotar que dentre os vários argumentos utilizados para relaxar a prisão do cidadão preso em flagrante que não havia sido apresentado, sem demora, à autoridade judiciária, o juiz Ruitemberg anotou o dever da magistratura nacional, em especial no campo dos direitos humanos, de “assumir seu papel de vetor interno do direito internacional, a despeito de quaisquer que sejam os empecilhos materiais, institucionais e normativos que possam ser interpostos contra a aplicação do direito fundamental do preso” (TJDFT, PA n. 18.297/ 2014, p. 198-verso).

Segue afirmando na decisão que não há qualquer justificativa para que o Judiciário brasileiro persista em “negar cumprimento à norma expressa da Convenção Americana de Direitos Humanos, que, além de constituir norma internacional, já se acha plenamente integrada na ordem jurídica interna” (TJDFT, PA n. 18.297/ 2014, p. 198-verso).

Depois de citar a decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos em diversos casos de inobservância da Convenção Americana de Direitos Humanos, o juiz Ruitemberg relaxou a prisão em flagrante e rejeitou a possibilidade de

decretação da prisão preventiva do indivíduo cujo auto de prisão em flagrante lhe havia sido submetido em sede de plantão judiciário.

### **2.1.3 Resistência à vista**

No dia seguinte, a decisão proferida foi revogada pela então juíza de direito titular do juízo para o qual o processo havia sido distribuído, sob o fundamento de que:

Malgrado a extensa fundamentação exposta pela autoridade plantonista, certo é que nosso sistema não se funda unicamente na Constituição e nos princípios supraleais invocados para o regramento de todas as situações do cotidiano, como no presente caso. A lei existe (Código de Processo Penal), e a atividade policial, como é sabido, é estritamente vinculada. Sendo assim, não existe previsão legal à autoridade policial para referida apresentação de preso algum ao juízo plantonista. Aliás, a previsão constitucional para comunicação da prisão em flagrante ao juiz já supre, por si só, referida exigência (art. 5º, LXII), não sendo necessárias maiores digressões sobre o tema. Providências deste tipo, com o devido respeito ao entendimento da autoridade plantonista, prestam um desserviço à atividade estatal, levando-se em conta que pela ausência de previsão legal à qual está vinculada a autoridade policial (que não está obrigada a elaborar um juízo de legalidade/constitucionalidade, ou mesmo a uma fundamentação de suas providências, que não são decisões), inúmeros criminosos estão sendo devolvidos às ruas do Distrito Federal, ocasionando efetivo transtorno ao meio social. Em razão disso, revogo a decisão que considerou ilegal a prisão em flagrante, para declará-la em conformidade com o regramento normativo atinente, diante da ausência de mácula formal, e por consequência, determinando o recolhimento da quantia arbitrada como fiança. Dê-se ciência ao Ministério Público e à Corregedoria de Justiça do DF, com cópia da decisão proferida em plantão (TJDFT, PA n. 18.297/2014, p. 205).

A decisão da magistrada titular do juízo, de revogar o relaxamento de prisão proferido pelo então juiz plantonista sob fundamento de desrespeito das normas internacionais que previam a realização da chamada audiência de custódia, mostrava o prenúncio de inúmeros obstáculos, logísticos e ideológicos, que precisariam ser enfrentados ao longo de todo o processo que culminaria com o início efetivo das audiências de apresentação no Distrito Federal.

À época, posso assegurar que a questão foi intensamente discutida no âmbito do gabinete da Corregedoria. Ao levar o tema ao conhecimento do então corregedor, Des. Romeu Gonzaga Neiva, ele esboçou preocupação com o problema e, desde logo, pediu que fossem feitos estudos para se verificar se a Justiça do Distrito

Federal estava atendendo aos tratados e pactos internacionais dos quais o Brasil era signatário.

Entretanto, o primeiro estudo, na linha do que já vinha sendo adotado pela Justiça dos demais estados da federação, acabou por concluir que o Brasil e, conseqüentemente, a Justiça local, já atendia às normas internacionais de direitos humanos tão somente com o procedimento de apresentação do preso à autoridade policial e a posterior remessa do Auto de Prisão em Flagrante (APF) à autoridade judiciária.

Ao ser indagado sobre como e em que momento a questão de implantar a audiência de custódia no Distrito Federal teria entrado na sua pauta de atuação, o Des. Romeu, reconhecendo o posicionamento então predominante no ordenamento jurídico nacional, respondeu:

A Convenção Americana sobre os Direitos Humanos – Pacto de São José da Costa Rica – já prescrevia a necessidade de apresentação, sem demora, da pessoa detida à presença de um juiz. **No Brasil, entendia-se que a apresentação do preso à autoridade policial e a posterior remessa do Auto de Prisão em Flagrante (APF) à autoridade judiciária supria a necessidade de condução do detido à presença física do juiz<sup>40</sup>.** (grifo nosso)

Tal entendimento foi reforçado logo a seguir quando ele posicionou-se acerca dos prováveis motivos que levaram à inexistência de qualquer ação ou projeto específico, em âmbito local ou nacional, para implantar as audiências de custódia, ainda que o Brasil fosse signatário da maioria dos tratados internacionais que cuidam dessa matéria. Afirmou o então corregedor:

Como eu disse, havia uma interpretação – equivocada, em meu sentir – de que a apresentação do Auto de Prisão em Flagrante supria a necessidade da condução pessoal do detido à presença da autoridade judicial. Talvez o sistema policial e judiciário brasileiro – e o DF não foge a essa realidade – não estivesse preparado para dar respostas efetivas aos cidadãos. Vejo isso como um resquício de um Estado burocrático, que dá mais relevo à documentação em detrimento à análise real dos fatos e, em certa medida, autoritário, porque acaba por esconder a realidade por meio de dados estatísticos fundados em premissas equivocadas.

---

<sup>40</sup> Entrevista realizada com o desembargador **Romeu Gonzaga Neiva**, corregedor da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios à época do processo de implantação da Audiência de Custódia no Distrito Federal. Questionário encaminhado por meio eletrônico no dia 07 de abril de 2017 e respondido por meio eletrônico no dia 05 de maio de 2017.

Observe-se que o entendimento de que a análise da situação flagrancial pela autoridade policial e a posterior remessa do auto de prisão em flagrante ao juiz competente seriam suficientes para atender às regras internacionais regulamentadoras da matéria era compartilhado por outros órgãos do sistema de justiça, em especial pela Direção e Corregedoria-Geral da Polícia Civil do Distrito Federal (PCDF).

Nesse sentido, interessante a assertiva do então diretor-geral da PCDF, delegado Eric Seba:

Antes do advento da Audiência de Custódia no Distrito Federal imperava o entendimento, no âmbito de nossa instituição, de que a previsão de apresentação de pessoa presa, em prazo razoável, à presença de um juiz ou outra autoridade autorizada por lei a exercer funções judiciais, expressa na Convenção Americana dos Direitos Humanos – CADH (Pacto de São José da Costa Rica) e no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos – PIDCP, encontrava-se suficientemente suprida por força dos arts. 304 e 306 do CPP<sup>41</sup>.

O art. 304 do Código de Processo Penal (CPP) determina a apresentação da pessoa presa em flagrante à autoridade policial competente, que deverá ouvir o condutor, proceder à oitiva das testemunhas e ao interrogatório do acusado lavrando, ao final, o auto de prisão em flagrante<sup>42</sup>.

Por seu turno, o art. 306 do mesmo diploma legal determina a imediata comunicação da prisão ao juiz competente, ao Ministério Público (MP) e à família do preso ou à pessoa por ele indicada<sup>43</sup>.

No mesmo sentido foi a resposta do então corregedor-geral da PCDF, delegado Emilson Lins, ao pontuar sobre quais foram, em sua visão, os obstáculos logísticos e ideológicos que impediram a implantação da audiência de custódia no Distrito Federal antes do ano de 2015:

---

<sup>41</sup> Entrevista realizada com o delegado de polícia **Eric Seba de Castro**, diretor-geral da PCDF à época do processo de implantação da Audiência de Custódia no Distrito Federal. Questionário encaminhado por meio eletrônico no dia 03 de maio de 2017 e respondido por meio eletrônico no dia 1º de junho de 2017.

<sup>42</sup> \_\_\_\_\_. **Decreto- Lei n. 3.689, de 03 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Rio de Janeiro, 1941. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del3689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689.htm)>. Acesso em: 13 jun. 2017.

<sup>43</sup> Ibidem.

Certamente o fato de que o sistema de análise da situação flagrancial pelo delegado de polícia oferecer uma análise da legalidade primária da prisão mais célere, que é submetida à análise judicial em 24 horas, sem, contudo, a apresentação pessoal do autuado. No caso do Distrito Federal, a sistemática funcionou muito bem, sendo que a regra era a análise do auto de prisão em flagrante pelo juiz em 24 horas, realidade diversa de outras unidades da federação, em que o APF poderia levar semanas ou meses até ser apreciado pelo juiz, o que me faz crer que a demora nesses casos impulsionou a ideia de se apresentar o preso pessoalmente ao juiz, conquanto no caso de prisão temporária e do habeas corpus, como dito, mesmo havendo previsão legal, não seja prática usual ainda hoje<sup>44</sup>.

Diante do posicionamento jurídico prevalecente à época, o corregedor da Justiça acabou indeferindo o pedido do juiz Ruitemberg e determinando o arquivamento do PA n. 18.297/2014 por meio de decisão proferida em 31 de outubro de 2014, sustentando, dentre outros fundamentos, que o acatamento da norma internacional tornaria inócua a previsão constitucional de comunicação da prisão à autoridade judicial e que seria prematuro adotar quaisquer medidas para inserir tal obrigatoriedade na rotina dos operadores da justiça do Distrito Federal, havendo a necessidade de estudos mais minuciosos sobre o tema com vistas a evitar ferir a autonomia dos magistrados, que decidem guiados pelo princípio do livre convencimento motivado (TJDFT, PA n. 18.297/ 2014, p. 206-214).

#### **2.1.4 O recurso administrativo**

Depois de ser cientificado do indeferimento de seu pleito, o juiz Ruitemberg interpôs recurso administrativo endereçado ao Conselho Especial do TJDFT, contra a decisão proferida pelo Corregedor da Justiça.

Em suas razões recursais, deduzidas às fls. 217/229 do PA n. 18.297/2014, o juiz sustentou que a exigência de apresentação pessoal e imediata do preso perante a autoridade judicial não é incompatível com a comunicação da prisão acompanhada do encaminhamento das peças de informação que compõem o auto de prisão em flagrante. Antes disso, são providências que se complementam e que melhor orientam a análise judicial da prisão provisória no momento da realização da audiência de custódia.

---

<sup>44</sup> Entrevista realizada com o delegado de polícia **Emilson Pereira Lins**, corregedor-geral da Polícia Civil do Distrito Federal (PCDF) à época do processo de implantação da Audiência de Custódia no Distrito Federal. Questionário encaminhado por meio eletrônico no dia 03 de maio de 2017 e respondido por meio eletrônico no dia 29 de maio de 2017.

Defendeu que ao contrário de tornar inócua a comunicação da prisão, a audiência de custódia reforça os direitos humanos dos presos provisórios, assegurando-lhes o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa diante dos elementos de prova que foram colhidos unilateralmente pela autoridade policial, permitindo ao juiz competente, no momento em que promove a oitiva pessoal e imediata do indivíduo custodiado, uma decisão mais consentânea com a realidade fática e o conjunto das garantias processuais e materiais asseguradas legalmente ao preso.

Asseverou que o descumprimento da regra que determina a audiência pessoal e imediata do preso pela autoridade judicial implicaria verdadeira *capitis diminutio*, ofensiva à própria dignidade humana do detento, que teria sua liberdade analisada pelo juiz com base exclusivamente nas provas colhidas pelo órgão estatal que teria interesse em sua segregação.

Seguiu aduzindo que não há incompatibilidade entre a Constituição Federal (CF) de 1988 e a CADH no que diz respeito à audiência judicial de custódia, e que já existiria decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) reconhecendo a superioridade das normas internacionais de direitos humanos em relação à legislação infraconstitucional ordinária e mesmo em relação à Carta Magna.

Por fim, postulou a reconsideração da decisão proferida pela Corregedoria da Justiça ou, em caso de entendimento diverso, a remessa do PA para o Conselho Especial do TJDF, órgão encarregado de revisar as decisões monocráticas proferidas pelo corregedor da Justiça<sup>45</sup>.

### **2.1.5 67º ENCOGE e a mudança de direção rumo à implantação das audiências de custódia**

Interessante observar que o juiz Ruitemberg interpôs o recurso administrativo com pedido de reconsideração da decisão do Des. Romeu no dia 13 de novembro de 2014, sendo que no dia anterior o Des. Romeu, eu e o juiz Jayder Ramos de

---

<sup>45</sup> “Art. 13. Compete ao Conselho Especial: I - processar e julgar originariamente: [...] V - julgar os recursos referentes às decisões dos membros do Tribunal nos casos previstos nas leis processuais e neste Regimento”. Cf. BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios**. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Tribunal e estabelece as competências e atribuições de seus órgãos e da Administração Superior. Brasília, s. d. Disponível em: <<http://www.tjdft.jus.br/publicacoes/regimento-interno-do-tjdft/regimentoInternoTJDFT.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

Araújo, colega assistente da Corregedoria, havíamos viajado a Salvador, Bahia, para participar do 67º Encontro do Colégio Permanente de Corregedores-Gerais de Justiça do Brasil (ENCOGE), ocorrido na capital baiana nos dias 12 a 14 de novembro de 2014<sup>46</sup>.

Curiosamente, um dos temas mais debatidos durante o encontro foi, justamente, a necessidade de as Corregedorias de Justiça estimularem a institucionalização, em âmbito nacional, das audiências de custódia como forma de propiciar melhor controle dos presos provisórios, evitando seu convívio prolongado com presos de maior periculosidade.

A questão das audiências de custódia tomou um aspecto tão relevante durante o encontro que foi objeto da proposição n. 7 da Carta de Salvador:

O COLÉGIO PERMANENTE DE CORREGEDORES-GERAIS DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA DO BRASIL, reunido na cidade de Salvador, nos dias 12, 13 e 14 de novembro de 2014, ao término dos trabalhos do 67º ENCOGE – ENCONTRO DO COLÉGIO PERMANENTE DE CORREGEDORES-GERAIS DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA DO BRASIL, em face dos temas analisados, decidiu expedir a Carta de Salvador, concentrando as seguintes proposições:

(...)

7. ESTIMULAR a institucionalização, em âmbito nacional, das audiências de custódia, como forma de propiciar melhor controle dos presos provisórios, evitando seu convívio prolongado com presos de maior periculosidade.<sup>47</sup>

Diante dos debates ocorridos no 67º ENCOGE, o Des. Romeu, ainda em Salvador – e considerando que parte das minhas atividades na Corregedoria da Justiça envolvia, justamente, a coordenação e acompanhamento das questões relacionadas à área criminal, incluindo as relações institucionais com os órgãos e instituições integrantes do sistema de justiça – ponderou comigo que deveríamos iniciar o quanto antes os estudos necessários à implantação da audiência de custódia no Distrito Federal.

A preocupação do Des. Romeu era motivada, em grande medida, pela vontade de manter a Justiça do Distrito Federal na vanguarda do Judiciário nacional e, também, para que o TJDFT pudesse, de alguma forma, contribuir com as

---

<sup>46</sup> Cf. BRASIL. Tribunal de Justiça da Bahia. 67º Encontro do Colégio Permanente de Corregedores-Gerais de Justiça do Brasil. **Programação**. Salvador, 12 a 14 de novembro de 2014. Disponível em: <<http://www.tjba.jus.br/encoge67/index.php/programacao>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

<sup>47</sup> Cf. BRASIL. Tribunal de Justiça da Bahia. 67º Encontro do Colégio Permanente de Corregedores-Gerais de Justiça do Brasil. **Carta de Salvador**. Salvador, 14 de novembro de 2014. Disponível em: <<http://www.tjba.jus.br/encoge67/index.php/programacao>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

corregedorias dos demais tribunais em relação ao próprio processo de implantação dessa nova rotina que, em breve, teria de ser realizada em âmbito nacional.

Nessa conversa informal, que contou com a participação do juiz Jayder, fizemos um apanhado geral e preliminar tentando identificar quais seriam os obstáculos logísticos e ideológicos que poderiam dificultar a implantação da audiência de custódia no Distrito Federal, bem como o modo que deveríamos agir institucionalmente para conseguirmos os recursos humanos, materiais e logísticos, tanto em nosso Tribunal quanto em relação às demais instituições que seriam imprescindíveis para o sucesso do projeto.

Naquele momento, fizemos um rápido levantamento e identificamos que seria necessário, dentre várias outras coisas:

- a) Definir se as audiências de custódia seriam realizadas pelos próprios juízes criminais, de modo descentralizado em todo o Distrito Federal ou se teríamos de criar um núcleo centralizado com juízes responsáveis especificamente pelas audiências;
- b) Decidir se iríamos iniciar as audiências com um projeto piloto, apenas no fórum central – do modo como as demais justiças estaduais estavam sinalizando – ou se ousaríamos iniciar, desde logo, com todas as pessoas presas no território do Distrito Federal;
- c) Pensar se as audiências ocorreriam todos os dias, incluindo finais de semana ou feriados ou se iríamos começar apenas nos dias úteis, como também estava sendo pensado pelos demais estados;
- d) Definir o local onde as audiências iriam ocorrer e afetar esse espaço para as referidas audiências;
- e) Na hipótese de as audiências virem a ser realizadas nas dependências do Judiciário, conseguir junto à Presidência do Tribunal o espaço físico, servidores e eventuais funções comissionadas, computadores, impressoras, redes de telefonia e internet, mesas, cadeiras, cátedras e outros materiais indispensáveis à realização do novo serviço;
- f) Na hipótese de as salas de audiência serem instaladas em algum fórum, verificar se haveria espaço suficiente na carceragem para acomodar de modo adequado os flagranteados que seriam encaminhados às audiências bem como espaço adequado às entrevistas com advogados e defensores públicos;

- g) Conseguir junto à Primeira Vice-Presidência juízes de direito substitutos para se revezarem na realização das audiências durante a semana, caso as apresentações não fossem feitas diretamente aos juízos criminais;
- h) Montar uma escala para distribuição de juízes durante a realização das audiências nos finais de semana;
- i) Procurar as instituições que compõem o sistema de justiça para iniciarmos o diálogo de como seria feita a operacionalização das audiências;
- j) Verificar se a polícia civil teria condições logísticas de realizar a apresentação dos presos em flagrante e como seria essa apresentação;
- k) Vencer eventuais resistências que poderiam ocorrer, vindas de instituições, autoridades, imprensa, e de outros locais que ainda não poderíamos prever.

Durante a conversa, lembramos do procedimento iniciado pelo juiz Ruitemberg e o Des. Romeu entendeu que o melhor caminho seria dar provimento ao pedido de reconsideração e reabrir o processo administrativo para iniciar todos os estudos necessários no bojo daquele documento.

No voo de volta a Brasília, o Des. Romeu comentou que lembrava de ter lido na minuta de anteprojeto do Estatuto da Magistratura, à época sob intensa discussão junto aos ministros do STF, um dispositivo que determinava às Corregedorias dos Tribunais disciplinar e fiscalizar o efetivo cumprimento das audiências de apresentação de presos em flagrante, que poderiam, inclusive, ser realizadas por tecnologias de videoconferência.

Posteriormente, conferi a redação do dispositivo e verifiquei que tal possibilidade, de fato, estava expressamente prevista no anteprojeto:

Art. 51. Compete às Corregedorias dos tribunais, entre outras atribuições previstas no regimento interno: (...). §1º Compete, ainda, às Corregedorias dos tribunais, observadas as peculiaridades locais, disciplinar e fiscalizar o efetivo cumprimento das seguintes medidas: I – imediata apresentação do preso em flagrante ao juiz competente, acompanhado de defensor, para verificação da legalidade, do motivo e da necessidade da prisão, podendo essa apresentação ser realizada por tecnologias de videoconferência.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Minuta de Anteprojeto do Estatuto da Magistratura**. Brasília, s. d. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/estatuto-magistratura-juizes-loman-stf.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

Diante daquela previsão expressa – ainda que em forma de minuta de anteprojeto – surgiu a possibilidade de tentarmos iniciar as audiências de custódia no Distrito Federal por meio de videoconferência, caso a polícia manifestasse qualquer dificuldade operacional para a apresentação física dos presos.

Retornando aos trabalhos na Corregedoria, e ao apreciar o recurso administrativo com pedido de reconsideração do juiz Ruitemberg, o Des. Romeu reconsiderou a decisão de arquivamento afirmando que havia participado do 67º ENCOGE e que a matéria ventilada no processo administrativo havia sido amplamente discutida naquele encontro, havendo a necessidade de reabrir o feito para o aprofundamento do tema (TJDFT, PA n. 18.297/ 2014, p. 231-232).

### **2.1.6 Aprofundamento dos estudos pela Corregedoria da Justiça**

Depois de reaberto o feito, o corregedor determinou o encaminhamento do PA à Secretaria-Geral da Corregedoria (SGC) para apresentar estudo e proposta de regulamentação da matéria no prazo de 60 dias.

Determinou ainda que fossem feitos contatos com o CNJ e com os demais Tribunais da Federação que já possuíssem iniciativas no sentido de regulamentar as audiências de custódia e como estariam procedendo.

O então corregedor orientou que durante os estudos a SGC deveria verificar a situação e a forma de integração de eventual projeto com as demais instituições envolvidas, em especial, o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios (MPDFT), a Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal (SSP/DF), a PCDF, a Defensoria Pública do Distrito Federal (DPDF), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), dentre outras instituições, tendo me encarregado, como juiz assistente, de acompanhar de perto todo o desenrolar dos estudos.

Assim foi feito. Durante o período dos estudos, todo o material referente à regulamentação das audiências de custódia em outras unidades da federação era juntado ao PA n. 18.297/2014 e imediatamente analisado para verificar o que poderia ser aproveitado para a realidade da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

### 2.1.7 Convite do Conselho Nacional de Justiça para participação no Projeto Audiência de Custódia

Paralelamente às providências que estavam sendo adotadas, a Presidência do TJDF, em 19 de fevereiro de 2015, recebeu o Ofício-Circular n. 29/2015-DMF no qual o ministro Ricardo Lewandowski, então presidente do STF/CNJ, informava sobre o lançamento do Projeto Audiência de Custódia e convidava todos os tribunais a conhecer e aderir ao referido projeto. Vejamos o inteiro teor do citado documento:

Senhor Presidente,  
Ao cumprimentá-lo, comunico que foi lançado, no último dia 06 de fevereiro, o Projeto Audiência de Custódia, que tem por objeto condicionar que o preso autuado em flagrante seja apresentado a um juiz, em um prazo de 24 horas, assim como alcançar maior discricionariedade na manutenção do ato de prisão, permitindo melhor análise quanto às medidas alternativas. Dessa forma, convido Vossa Excelência a conhecer e, caso tenha interesse, a aderir ao 'Projeto Nacional das Audiências de Custódia'. Por oportuno, informo que o Conselho Nacional de Justiça, por meio de seu Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução das Medidas Socioeducativas (DMF), está à disposição para auxiliar sua implementação. Aproveito o ensejo para renovar os votos de elevada estima e distinta consideração.

O ofício foi autuado e gerou a abertura do PA n. 4.313/2015<sup>49</sup>, oportunidade em que o então presidente do TJDF, Des. Getúlio Vargas de Moraes Oliveira, despachou de próprio punho e determinou o encaminhamento do processo ao Gabinete da Corregedoria para análise. O despacho foi lavrado nos seguintes termos:

Autue-se. A Presidência envidará todos os esforços para adesão ao programa. À d. Corregedoria para análise. 20/02/15 (TJDF, PA n. 4.313/ 2015, p. 03).

A decisão do Des. Getúlio, de encaminhar o expediente recebido do CNJ e o processo gerado a partir desse documento para a Corregedoria da Justiça foi imprescindível para que a alta administração do tribunal pudesse trabalhar em

---

<sup>49</sup> Cf. BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Processo Administrativo n. 4.313, de 24.02.2015**. Procedência: GPR – Gabinete da Presidência. Classificação: Organização Administrativa/Planejamento Estratégico. Observação: OF 29/2015 – CNJ PROJETO NACIONAL DAS AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA. Destino após protocolo: GC – Gabinete da Corregedoria.

conjunto e acompanhar os estudos e as diversas medidas que estavam sendo adotadas internamente.

Ao chegar ao Gabinete da Corregedoria, o PA n. 4.313/2015 foi detidamente analisado e, no dia 02 de março de 2015, recebeu manifestação técnica pela adoção de todos os esforços necessários à adesão ao programa sugerido pelo CNJ, sendo submetidas ao corregedor diversas propostas de encaminhamento, com o seguinte teor:

Diante do despacho proferido pelo digno Desembargador Getúlio Moraes Oliveira, douto Presidente deste Tribunal, no sentido de que “a Presidência envidará todos os esforços para adesão ao programa” (fl. 03), **sugiro** a Vossa Excelência que o presente procedimento seja apensado por linha aos autos do PA 18.297/14 e encaminhado à Secretaria Geral da Corregedoria – SGC, que já se encontra em fase avançada de estudos.

Considerando a sinalização da Presidência de que devem ser envidados todos os esforços para a adesão ao programa, **sugiro**, ainda, que a SGC, em seu estudo: **a)** verifique com a COSIST se é possível identificar a média de autos de prisão em flagrante que são distribuídos diariamente (de segunda a segunda) e/ou mensalmente na Justiça do Distrito Federal (estatística dos últimos 5 anos); **b)** verifique junto à Polícia Civil do DF a quantidades de autos de prisão em flagrante que são lavrados diariamente e/ou mensalmente (solicitar a estatística dos últimos 5 anos); **c)** entre em contato com o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Medidas Sócio Educativas (DMF) do CNJ para verificar como aquele órgão pode auxiliar o TJDF na implementação do Projeto no Distrito Federal bem como quais as condições materiais, de espaço físico, de segurança, de informática e de recursos humanos mínimas, dentre outras, para o início do projeto; **d)** após a obtenção dos dados necessários à implantação do Projeto, verifique junto aos órgãos técnicos da Presidência, em especial o Gabinete da Presidência, a Secretaria-Geral, a SEAP e a SERH a disponibilidade dos recursos humanos e materiais mínimos para implantação do projeto; **e)** de posse de todos os dados solicitados, promova reunião preliminar entre os órgãos técnicos da Corregedoria, incluindo a AACCC e da Presidência, se possível com a presença dos Juízes Assistentes da Presidência, da 1ª Vice-Presidência e da Corregedoria da Justiça, para verificar qual o local mais adequado para a implantação do Projeto: se nas dependências do Poder Judiciário ou celebrando-se convênio com a Polícia Civil/DPE para centralizar as ações no local onde os presos em flagrante são conduzidos após sua custódia; verificar, ainda, os dias e horários de realização das audiências de custódia; o apoio administrativo e assessoria mínima aos Juízes designados para trabalharem no Projeto; a necessidade/disponibilidade da douta 1ª Vice-Presidência de Juízes de Direito Substitutos para cobrirem, ininterruptamente, as audiências de custódia. Note-se que a quantidade de Magistrados e Servidores deverá ser definida levando-se em consideração a quantidade de autos de prisão lavrados diariamente no Distrito Federal; **f)** considerar que, para a instalação do projeto nas dependências do Poder Judiciário, é indispensável uma verificação junto aos órgãos responsáveis da Secretaria de Segurança Pública do DF, Subsecretaria do Sistema Penitenciário, DEPOE e da Polícia Civil do DF para verificar a disponibilidade de efetivo para conduzir os presos, após a lavratura dos autos de prisão em flagrante, até o Poder Judiciário e, após, até o Departamento de Polícia Especializada, na hipótese da manutenção da custódia pelo Juiz.

Senhor Corregedor, além do levantamento desses dados que ora sugerimos, importante que a SGC e a SG da Presidência apresentem todas as demais considerações de ordem técnica para a correta, efetiva e eficaz implantação do Projeto na Justiça da Capital da República. (TJDFT, PA n. 4.313/ 2015, p. 14-16).

No mesmo dia, o Des. Romeu acolheu a manifestação e determinou a execução de todas as sugestões que haviam sido dadas com vistas à adesão ao Projeto Audiência de Custódia do CNJ.

Enquanto isso, a coordenadora da Assessoria da Secretaria-Geral da Corregedoria, servidora Daniella Borges Mundim, em sequência aos estudos que estavam sendo viabilizados, produziu longo relatório dando notícia acerca da situação em que se encontrava o projeto da audiência de custódia no país.

Em sua manifestação, falou da CADH, do PIDCP, da CF de 1988, do CPP e do Projeto de Lei n. 554/2011, que pretendia alterar o art. 306 do CPP para dispor sobre a apresentação dos presos ao juiz competente em 24 horas após a lavratura de seu auto de prisão em flagrante, afirmando o que naquele momento a Corregedoria já havia concluído, ou seja, que da análise desses regramentos, “forçoso concluir que esse procedimento formal e impessoal de controle da legalidade da prisão cautelar adotado pelo Brasil, de modo geral, não observa os ditames da CADH e do PIDCP” (TJDFT, PA n. 18.297/2014, p. 259-265).

Continuou o parecer apresentando a experiência e algumas normas do Tribunal de Justiça do Maranhão (TJMA) e do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP), que estavam adiantados no processo de implantação da audiência de custódia naqueles estados, e registrou reunião ocorrida no Gabinete da Presidência do TJDFT no dia 15 de abril de 2015, que contou com a presença, dentre outras autoridades, do então juiz auxiliar da Presidência do CNJ e coordenador do DMF/CNJ, juiz Luís Geraldo Sant’Ana Lanfredi.

### **2.1.8 Reunião com o juiz coordenador do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário do Conselho Nacional de Justiça e a criação do primeiro Grupo de Trabalho no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios**

Participaram da referida reunião com o juiz Lanfredi, conforme ata juntada à fl. 300 do PA n. 18.297/2014, o presidente do Tribunal, Des. Getúlio de Moraes Oliveira, o corregedor da Justiça, Des. Romeu Gonzaga Neiva, os desembargadores Romão Cícero de Oliveira, George Lopes Leite, Roberval Casemiro Belinati, Jesuíno Aparecido Rissato, Nilsoni Freitas Custódio e Humberto Adjuto Ulhôa, além dos juízes auxiliares da Presidência, Eduardo Henrique Rosas e Fabrício Fontoura Bezerra, da juíza titular da Vara de Execuções Penais (VEP), Dra. Leila Cury, da secretária-geral da Corregedoria, Lídia Maria Borges de Moura, da assessora da Secretaria Geral da Corregedoria, Daniella Borges Mundim. Também participei da reunião, na qualidade de juiz assistente e coordenador dos estudos no âmbito da Corregedoria.

Ao final da reunião, o presidente do tribunal, Des. Getúlio, determinou a criação de grupo de trabalho para aprofundar os estudos sobre o projeto apresentado pelo CNJ e para verificar a viabilidade da respectiva implantação das audiências no Distrito Federal.

O grupo de trabalho foi constituído pela Portaria Conjunta 40, de 29 de abril de 2014, do seguinte modo:

**PORTARIA CONJUNTA 40 DE 29 DE ABRIL DE 2015.** Institui grupo de trabalho, bem como designa seus membros, para regulamentar a implantação do Projeto Audiência de Custódia no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDF. O PRESIDENTE E A PRIMEIRA VICE-PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS E O CORREGEDOR DA JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS, em virtude de suas atribuições legais e do disposto no PA 18.297/2014, RESOLVEM: **Art. 1º** Instituir grupo de trabalho, bem como designar seus membros, para regulamentar a implantação do Projeto Audiência de Custódia no TJDF. **Art. 2º** Ficam designados os seguintes magistrados e servidores para compor o grupo de trabalho: I – Dr. Eduardo Henrique Rosas, Juiz Assistente da Presidência; II – Dr. Pedro de Araújo Yung-Tay Neto, Juiz Assistente da Corregedoria; III – Dr. Márcio Evangelista Ferreira da Silva, Juiz Assistente da Corregedoria; IV – Dra. Marilza Neves Gebrim, Juíza Assistente da 1ª Vice-Presidência; V – Dra. Leila Cury, Juíza de Direito da VEP/DF; VI – Celso de Oliveira e Sousa Neto, Secretário-Geral da Presidência – SEG; VII – Lídia Maria Borges de Moura, Secretária-Geral da Corregedoria – SGC; VIII – Daniella Borges Mundim, Assessora da Assessoria Administrativa da Secretaria-Geral da

Corregedoria – ASGC. Parágrafo único. O primeiro membro designado coordenará os trabalhos e será substituído pelos demais, quando necessário, na ordem e designação. **Art. 3º** O grupo de trabalho deverá apresentar a proposta de regulamentação no prazo máximo de 90 (noventa) dias contados da publicação desta Portaria. **Art. 4º** Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.<sup>50</sup>

No dia 5 de maio de 2017, depois de ter conversado com o juiz Eduardo Henrique Rosas, assistente da Presidência e coordenador do grupo de trabalho encarregado de regulamentar a audiência de custódia, identificamos a necessidade de integrar os esforços que estavam sendo desenvolvidos pela Secretaria Geral da Presidência e pela Secretaria Geral da Corregedoria, bem como de aprofundar os estudos com vistas a iniciar – como havia pensado o então corregedor, e dentro do que se apresentava pelo anteprojeto da LOMAN – as audiências de custódia no DF por videoconferência.

Para tanto, restou decidido, no dia 5 de maio de 2015, o retorno do processo administrativo à Secretaria Geral da Corregedoria para, no prazo de 15 dias, realizar as seguintes ações:

a) finalizar a minuta de proposta de regulamentação e implantação do Projeto Audiência de Custódia no âmbito da Justiça do Distrito Federal, apresentando todas as soluções possíveis e seus respectivos pontos positivos e negativos; b) na hipótese de implantação do Projeto Audiência de Custódia por Videoconferência, indicar as facilidades e dificuldades na utilização desse modelo; c) entrar em contato com a SEG (Secretaria Geral da Presidência) indicando todas as necessidades de recursos materiais, humanos, logísticos, de tecnologia e informática, para o início do Projeto com a utilização da Videoconferência bem como verificando os prazos para a implantação e eventual cronograma de trabalho após a aprovação pela Alta Administração do Tribunal; d) entrar em contato com a douta Primeira Vice-Presidência para verificar a disponibilidade de Juízes de Direito Substitutos para o início do Projeto; e) entrar em contato com a Secretaria de Segurança Pública e a Polícia Civil do Distrito Federal para verificar a possibilidade de destinação de espaço para a realização das Audiências de Custódia por Videoconferência, especificando prazos e eventual cronograma para início dos trabalhos; f) entrar em contato com a Direção Geral da Defensoria Pública e com a Fundação de Assistência Judiciária – FAJ da OAB/DF para verificar a possibilidade de disponibilização de Defensor Público e/ou Advogado para se fazer presente no local onde os presos estarão custodiados e serão conduzidos para a realização da audiência de custódia, bem como a partir de que data a Justiça do DF poderá contar com referida participação; g) entrar em contato com a Procuradoria Geral de Justiça do MPDFT para verificar a possibilidade de

---

<sup>50</sup> Cf. \_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Portaria Conjunta n. 40, de 29 de abril de 2015**. Institui grupo de trabalho, bem como designa seus membros, para regulamentar a implantação do Projeto Audiência de Custódia no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDF. Brasília, 2015. Disponível em: <<https://www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/portarias-conjuntas-gpr-e-cg/2015/portaria-conjunta-40-de-29-04-2015>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

designar membros(s) do MPDFT para participar das Audiências de Custódia; h) uma vez findas as diligências ora iniciadas, marcar reunião com todos os membros do grupo de trabalho, dentro do prazo de 30 (trinta) dias (TJDFT – PA 18.297/2014, p. 311-313).

Poucos dias depois desse encaminhamento, a Presidência do Tribunal solicitou o processo administrativo por empréstimo para juntar diversos pedidos formais de participação de representantes das instituições pertencentes ao sistema de justiça no grupo de trabalho formado, até então, apenas por magistrados e servidores do TJDFT.

O MPDFT, por meio do Ofício n. 0658/2015-PGJ/MPDFT, de 7 de maio de 2017, assinado por seu então procurador-geral de Justiça, Leonardo Roscoe Bessa, indicou o promotor de justiça Thiago André Pierobom de Ávila, coordenador dos Núcleos de Direitos Humanos do MPDFT para compor o que chamou de “Comissão para discutir a possível implantação da Audiência de Custódia no âmbito do Distrito Federal” (TJDFT – PA 18.297/2014, p. 317).

A OAB – Conselho Seccional do Distrito Federal, por meio do Ofício n. 0563/2015-SAP, de 7 de maio de 2017, assinado por seu então presidente, Ibaneis Rocha Barros Júnior, indicou o presidente da Comissão de Ciências Criminais e Segurança Pública da OAB/DF, advogado Alexandre Vieira de Queiroz, para “compor o Grupo de Trabalho instituído pela Portaria Conjunta 40, de 29/04/2015” (TJDFT – PA 18.297/2014, p. 318).

Por seu turno, a DPDF, por intermédio do Ofício n. 0127/2015/GAB/DPDF, de 7 de maio de 2017, assinado por seu então defensor público-geral, Ricardo Batista Sousa, indicou o defensor Carlos André Bindá Praxedes para compor a “comissão para estudo de implantação da audiência de custódia no Distrito Federal” (TJDFT – PA 18.297/2014, p. 319).

A SSP/DF, por meio do Ofício n. 939/2015-GAB/SSP, também de 07 de maio de 2017, assinado por seu então secretário de Estado, Arthur Trindade Maranhão Costa, indicou a secretária-adjunta da Pasta, Dra. Isabel Seixas de Figueiredo, para representar a SSP/DF, e o corregedor-geral da PCDF, delegado Emilson Pereira Lins, para representar a PCDF (TJDFT – PA 18.297/2014, p. 320).

Interessante notar que o pedido formulado pelas instituições para ingressar no grupo de trabalho que estava em andamento no âmbito do tribunal só seria efetivamente apreciado e acolhido após o I Seminário de Justiça Criminal.

### 2.1.9 A Escola de Administração Judiciária do Distrito Federal e o I Seminário de Justiça Criminal

Concomitantemente às ações iniciadas pela Presidência e pela Corregedoria do TJDF, o então diretor-geral da Escola de Administração Judiciária do Distrito Federal e dos Territórios, Des. George Lopes Leite, comunicou à Corregedoria da Justiça, por meio do Ofício n. 39/SUMAG/SEIF, de 24 de março de 2015, que estava planejando realizar o Seminário “Justiça Criminal” nos dias 20, 21 e 22 de maio de 2015, pautando-se na “importância da colaboração entre os principais personagens responsáveis pela condução do processo penal brasileiro” (TJDF, PA n. 7.053/2015, p. 02).

O evento tinha como proposta abordar os seguintes temas: a) audiência de custódia; b) alvará de soltura eletrônico; e, c) tornozeleira eletrônica, tendo como debatedores representantes da Defensoria Pública do Distrito Federal, do Ministério Público, da Polícia Civil, da Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional do Distrito Federal, da Subsecretaria do Sistema Penitenciário, ao lado de magistrados da Justiça do Distrito Federal, tudo com vistas a apontar propostas de soluções para os principais desafios enfrentados durante o trâmite processual penal (TJDF, PA n. 7.053/2015, p. 02).

Na oportunidade, o Des. George afirmou ter ciência do processo administrativo que cuidava da implantação das audiências de custódia no DF e consultou se a Corregedoria teria interesse em receber as proposições que seriam elaboradas durante o seminário, tudo para servir como suporte à regulamentação da matéria no âmbito do tribunal.

Ao tomar conhecimento do seminário, o Des. Romeu, de pronto, manifestou-se favoravelmente à efetiva participação da Corregedoria, determinando à equipe da Corregedoria da Justiça que auxiliasse a Escola de Administração Judiciária em tudo que fosse necessário à realização do evento.

Dando continuidade ao processo de implantação da audiência de custódia, diversas reuniões foram realizadas até a data do seminário organizado pela Escola de Administração Judiciária, que foi amplamente divulgado no Distrito Federal e teve sua programação anunciada por meio do seguinte material informativo<sup>51</sup>:

---

<sup>51</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. I Seminário de Justiça Criminal: um debate interdisciplinar. **Programação**. Brasília, 20 a 22 de maio de 2015. Disponível em:



Figura 1 – Página 1 do Folder de Programação do I Seminário de Justiça Criminal: um debate interdisciplinar.



## *I SEMINÁRIO DE JUSTIÇA CRIMINAL: Um Debate Interdisciplinar*

### *20 de maio – Painel: Tornozeleira Eletrônica*

|             |  |
|-------------|--|
| 8h – 8h30   | Credenciamento   |
| 8h30 – 9h   | Abertura   |
| 9h – 9h40   | <b>Expositor:</b> Victor Martins Pimenta – Coordenador-Geral do Programa de Fomento às Penas e Medidas Alternativas / DEPEN  |
| 9h40 – 10h  | Intervalo  |
| 10h – 11h30 | <b>Debatedores:</b><br>Carlos André Bindá Praxedes – Defensor Público / DPDF<br>Welliton Caixeta Maciel – Professor da UnB e Advogado / OAB-DF<br>Adriana de Albuquerque Hollanda – Promotora de Justiça / MPDFT<br>José Werick de Carvalho – Delegado de Polícia / PCDF<br>Celso Wagner Lima – Coordenador Geral da Escola Penitenciária / SESIPE<br>Leila Cury – Juíza de Direito / TJDF<br><b>Moderador:</b> Pedro de Araújo Yung-Tay Neto – Juiz de Direito / TJDF |
| 11h30 – 12h | Exposição de dúvidas / sugestões do público  |

### *21 de maio – Painel: Audiência de Custódia*

|              |   |
|--------------|---|
| 8h30 – 9h10  | <b>Expositor:</b> Luis Geraldo Sant'ana Lanfredi – Juiz Auxiliar da Presidência do CNJ  |
| 9h10 – 9h50  | <b>Debatedores:</b><br>Carlos André Bindá Praxedes – Defensor Público / DPDF<br>Alexandre Vieira de Queiroz – Advogado / OAB-DF |
| 9h50 – 10h10 | Intervalo   |



Figura 2 – Página 2 do Folder de Programação do I Seminário de Justiça Criminal: um debate Interdisciplinar.



## Programação

|               |  |
|---------------|--|
| 10h10 – 11h30 | <p><b>Debatedores:</b></p> <p>Thiago André Pierobom de Ávila – Promotor de Justiça / MPDFT</p> <p>Thiago Frederico de Souza Costa – Delegado de Polícia / PCDF</p> <p>Marcos Aurélio Sloniak – Diretor do Centro de Progressão Penitenciária / SESIPE</p> <p>Ruitemberg Nunes Pereira – Juiz de Direito / TJDFT</p> <p><b>Moderador:</b> Pedro de Araújo Yung-Tay Neto – Juiz de Direito / TJDFT</p> |
| 11h30 – 12h   | <p>Exposição de dúvidas / sugestões do público</p>   |

### 22 de maio – Palestra e Painel

|               |   |
|---------------|---|
| 8h30 – 9h     | <p><b>Palestra:</b> Atuação Interdisciplinar na Justiça Criminal no DF</p> <p><b>Palestrante:</b> George Lopes Leite – Desembargador / TJDFT</p>  |
| 9h – 10h      | <p><b>Painel:</b> Apresentação de Proposições sobre Audiência de Custódia, Tornozeleira Eletrônica e Alvará de Soltura Eletrônico</p> <p><b>Expositores:</b></p> <p>Carlos André Bindá Praxedes – Defensor Público / DPDF</p> <p>Alexandre Vieira de Queiroz – Advogado / OAB-DF</p> <p>Rodrigo de Abreu Fudoli – Promotor de Justiça / MPDFT</p> |
| 10h – 10h20   | <p>Intervalo</p>  |
| 10h20 – 11h20 | <p><b>Expositores:</b></p> <p>Thiago Frederico de Souza Costa – Delegado de Polícia / PCDF</p> <p>José Mundim Júnior – Agente Penitenciário de Custódia / SESIPE</p> <p>Pedro de Araújo Yung-Tay Neto – Juiz de Direito / TJDFT</p> <p><b>Moderadora:</b> Ana Claudia Barreto – Juíza de Direito / TJDFT</p>                                      |
| 11h20 – 12h   | <p>Exposição de dúvidas / sugestões do público</p>  |



Figura 3 – Página 3 do Folder de Programação do I Seminário de Justiça Criminal: um debate interdisciplinar.

Paralelamente ao seminário, o Des. George Lopes Leite havia sugerido um grande desafio a todos os participantes: montar um grupo de trabalho composto por representantes do TJDF, MPDF, DPDF, OAB/DF, PCDF e SESIPE para buscar soluções e propostas consensuais para a solução das questões atinentes à implantação da audiência de custódia. Fiquei com a atribuição de coordenar o grupo e relatar as proposições que surgissem<sup>52</sup>.

Posso afirmar que a tentativa de conciliação do posicionamento desses órgãos sempre foi, historicamente, muito difícil, em especial diante dos interesses – muitas vezes diametralmente opostos – das instituições. Um com a função de gerenciar e operacionalizar o sistema carcerário do DF. Outras com a função de investigar e coibir a prática de crimes. Outra com a atribuição de proceder à persecução penal em desfavor dos indivíduos em conflito com a lei penal. Algumas com a função de defender esses cidadãos e o Judiciário com a competência para julgar com base em todo o conjunto de provas produzido por essas instituições.

Ainda assim, mesmo com todas as diferenças inerentes às atribuições dos órgãos que compõem o sistema de justiça criminal do Distrito Federal, houve grande êxito durante os trabalhos, oportunidade em que foi possível a edição de 15 proposições sobre o tema audiência de custódia, a maioria delas por consenso. As proposições foram juntadas ao PA 18.297/2014 às fls. 329/334, com o teor e ressalvas descritas a seguir:

- I. Sugerir aos órgãos públicos atuantes no Distrito Federal, em especial o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, a OAB, a Secretaria de Segurança Pública e da Paz Social, a Secretaria de Justiça e a Polícia Civil a imediata adoção da audiência de custódia como forma de garantir a dignidade da pessoa humana e o respeito e cumprimento ao art. 7.5 da Convenção Americana de Direitos Humanos (Decreto nº 678/92) e ao art. 9.3 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (Decreto nº 592/92). Proposta de consenso.
- II. Reconhecer a necessidade de participação obrigatória do magistrado, do Ministério Público e da Defensoria Pública ou defensor particular e do próprio cidadão detido, na audiência de custódia, assegurando célere, prévia e imediata manifestação oral dos participantes. Proposta de consenso.

---

<sup>52</sup> Disponível em <http://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2015/maio/seminario-de-justica-criminal-tem-inicio-com-debate-sobre-uso-de-tornozeleira-eletronica>, acesso em 19 jun. 2017.

- III. Assegurar ao cidadão detido e encaminhado à audiência de custódia o direito à prévia e reservada entrevista com o seu defensor. Proposta de consenso.
- IV. Prestigiar o sistema acusatório na audiência de custódia, mediante prévio requerimento de ação penal cautelar por parte do Ministério Público, nos termos da Constituição Federal art. 129, inciso I, e posterior manifestação da defesa. Proposta dos membros do MPDFT com apoio dos representantes presentes da OAB e da Defensoria Pública (os membros do TJDFE e da PCDF, considerando que o ordenamento jurídico infraconstitucional ainda prevê a possibilidade e mesmo o dever em alguns casos do Estado-Juiz decretar a prisão preventiva, divergem da necessidade de prévia e privativa manifestação de qualquer órgão. O representante da PCDF ainda se manifesta no sentido de que a proposta viola o art. 310, *caput*, do CPP e jurisprudência pacífica do STF).
- V. Realizar audiência de custódia no prazo máximo de 48 horas, a contar da prisão, conforme precedentes do Comitê de Direitos Humanos da ONU, ressalvadas situações excepcionalíssimas, devidamente justificadas por escrito pela autoridade custodiante, seguidas de decisão judicial. Proposta de consenso.
- VI. Proferir o magistrado, ao término da audiência de custódia, a decisão do art. 310 do CPP, atentando para a possibilidade de deferimento das medidas cautelares alternativas, previstas no art. 319 do CPP. Proposta de consenso.
- VII. Zelar o magistrado, durante a entrevista realizada na audiência de custódia, pela fiscalização da legalidade da prisão em flagrante, eventual ocorrência de arbitrariedade, bem como pela concessão de oportunidade para que o cidadão detido exercite seu direito à autodefesa, limitada a eficácia de tais informações da fase investigatória. Proposta dos representantes presentes do MPDFT com o apoio dos representantes do TJDFE (Qualquer informação prestada pelo preso na audiência de custódia não poderá ser anexada aos autos do processo de conhecimento e ser valorada contra ele, uma vez que a finalidade da audiência de custódia se limita a analisar a legalidade e a necessidade da prisão, e ainda verificação de eventuais abusos ou maus-tratos sofridos pelos presos. Divergência dos membros da Defensoria Pública, da PCDF, da SESIPE e da OAB).

- VIII. Reconhecer a possibilidade de realização da audiência de custódia por videoconferência, nos termos do art. 185, §2º, do CPP e precedentes analógicos da Corte Europeia de Direitos Humanos. Consenso dos membros do TJDFT, MPDFT, PCDF e SESIPE [Fundamentação para a adoção da metodologia de videoconferência para a audiência de custódia: jurisprudência da Corte Europeia de Direitos Humanos no julgamento dos casos *Marcello Viola c. Itália* (nº 45106, CEDH 2006) e *Asciutto c. Itália* (nº 35795/02). Os membros da OAB e da Defensoria Pública se manifestaram contrariamente à realização da audiência de custódia por videoconferência, porque o juiz deve ouvir presencialmente o detido, além do que a orientação do CNJ é contrária a essa prática].
- IX. Garantir a presença de um advogado particular ou defensor público, presencialmente, no ambiente onde se encontrar o cidadão detido, na hipótese da realização da audiência de custódia por videoconferência. Proposta de consenso.
- X. Garantir, em situações excepcionais, a apresentação física do cidadão detido à presença do juiz nas hipóteses em que, realizada a audiência de custódia pelo sistema de videoconferência, tal providência seja requerida pela defesa técnica ou pelo próprio cidadão, ou quando identificada a necessidade pelo magistrado. Proposta de consenso.
- XI. Fixar um prazo de 12 meses para que, mesmo que inicialmente a implantação se dê com videoconferência, seja estruturado um ambiente para que a audiência de custódia se realize presencialmente, com a participação das diversas instituições envolvidas, em especial relacionadas à assistência social. Proposta do representante da Defensoria Pública (Os membros da OAB são contrários à fixação de prazo, uma vez que são contra as audiências de custódia por videoconferência. Os representantes do TJDFT, da SESIPE e da PCDF registram não ver a necessidade de fixar prazo tendo em vista que a audiência de custódia por videoconferência já atenderia plenamente as necessidades legais. Os representantes do MPDFT entendem que o prazo deveria ser mais alargado).
- XII. Estruturar o cartório e assessoria do juízo da audiência de custódia para preparação dos autos e, nos casos em que o Ministério Público vislumbre ser possível a promoção da ação penal, com base nos elementos de convicção

existentes no auto de prisão em flagrante, já seja apresentada a denúncia, com seu recebimento ou rejeição e citação do réu, em prol do atendimento aos princípios da razoável duração do processo, da celeridade e da eficiência. Proposta de consenso.

- XIII. Sugerir que o termo da audiência de custódia componha os autos de eventual processo de conhecimento, porque as informações prestadas pelo preso sobre eventual abuso de poder durante a sua custódia podem ser relevantes para a análise de teses como nulidade de prova e fragilidade de depoimentos de testemunhas. Proposta dos membros do MPDFT (Os representantes da Defensoria Pública, da Polícia Civil e da SESIPE sugerem que as informações constantes da entrevista da audiência de custódia não sejam utilizados fora da audiência. O representante da OAB acrescentou que as informações prestadas pelo preso sobre eventuais ilegalidades praticadas durante a sua custódia deverão ser registradas em um documento a parte).
- XIV. Admitir a dispensa do valor da fiança arbitrada pelo delegado de polícia, nas hipóteses de autuados em flagrante carentes, sem prejuízo das obrigações constantes nos arts. 327 e 328 do CPP. Proposta do representante da PCDF [Fundamento: Art. 5º, Inciso LXVI, CF – ninguém será levado à prisão ou nela mantido, quando a lei admitir a liberdade provisória, com ou sem fiança. Os membros do MPDFT, da Defensoria Pública, OAB e do Judiciário entendem que, para melhor segurança jurídica do ato de dispensa da fiança, o ideal é que tal providência seja adotada pelo juiz, durante a audiência de custódia, ressaltando-se que a proposta realizada é contrária ao texto da lei (art. 350, *caput*, CPP), ressaltando-se ainda que não é conveniente alijar-se da análise do titular da ação penal e do Judiciário a análise da real necessidade de se isentar o preso da fiança, que servirá para reparação dos danos da vítima e pagamento da multa penal, além de servir de estímulo para que o beneficiado da fiança fique vinculado aos autos do processo].
- XV. Reconhecer a conveniência de edição de legislação para regulamentação do procedimento de audiência de custódia. Proposta de consenso.

O documento foi assinado pela juíza Leila Cury, então titular da Vara de Execuções Penais do DF e pelo juiz Ruitemberg Nunes Pereira, recém empossado na titularidade da 2ª Vara Cível de Taguatinga, ambos representando o TJDF; pelo

delegado Thiago Frederico de Souza Costa, representando a PCDF; pelo defensor Público Carlos André Bindá Praxedes, representando a DPDF; pelos advogados Alexandre Vieira de Queiroz, Ione Vanesca Trindade de Oliveira e Paulo Alexandre Silva, representando a OAB/DF; pelos promotores de justiça Thiago André Pierobom de Ávila e Rodrigo de Abreu Fudoli, representando o MPDFT; por José Mundim Júnior e Wanderlei Melo, representando a SESIPE; pelas servidoras Vanessa Rezio Cortes, Luana Pimenta, Arlete Rodrigues, Christiane Bubenick F. Lima e Rosana Belinati, que participaram da competente equipe de apoio da Escola de Formação e do TJDFT, e por mim, então juiz assistente da Corregedoria da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT, PA 18.297/2014, p. 332-334).

Interessante notar que diante da multiplicidade de entendimentos dentro dos próprios órgãos e instituições participantes, houve a necessidade de ser registrado no início do documento que aquelas propostas “representavam um entendimento pessoal dos membros de cada instituição e, não necessariamente, o posicionamento das respectivas instituições”. Tal advertência foi imprescindível para que o grupo de trabalho pudesse ter se desincumbido do desafio proposto pelo Des. George Lopes Leite com êxito e sem qualquer eventual desgaste junto à cúpula dos órgãos que ali estavam representados.

#### **2.1.10 Colaboração das instituições integrantes do sistema de justiça criminal local para a superação dos obstáculos à implantação da Audiência de Custódia no Distrito Federal**

Pelo levantamento feito nas pesquisas de campo, não tenho dúvidas ao afirmar que a disposição proativa do Tribunal para receber a participação e a contribuição das demais instituições envolvidas no processo de implantação da audiência de custódia – tanto por meio das proposições elaboradas durante o I Seminário de Justiça Criminal quanto pela participação efetiva no grupo de trabalho – somada à efetiva parceria e colaboração institucional que se estabeleceu entre todos os órgãos, foi um dos fatores determinantes para superar os obstáculos logísticos e ideológicos que àquela altura o Judiciário já estava enfrentando, e abrir a janela de oportunidades que finalmente permitiu ao Distrito Federal dar cumprimento à Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) e ao Pacto Internacional

sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) no que diz respeito às audiências de custódia.

Declaro isso em razão dos depoimentos das diversas autoridades entrevistadas, todos registrando que a possibilidade aberta pelo TJDF para participação efetiva no processo de construção das soluções necessárias à implantação da audiência de custódia no DF foi determinante para pavimentar um caminho com menores dificuldades.

O então corregedor da Justiça, Des. Romeu Gonzaga Neiva, ao responder o questionário de pesquisa que lhe encaminhei, assegurou que com a iniciativa do CNJ de implantar as audiências de custódia em todo o país, o tribunal passou a trabalhar em conjunto com a Secretaria de Segurança Pública, a Subsecretaria do Sistema Penitenciário e a Polícia Civil, “de forma a identificar a melhor forma de atuação de cada um desses agentes na rotina das audiências de custódia”<sup>53</sup>.

Ao ser questionado sobre as principais autoridades e instituições que contribuíram para a efetiva implantação da audiência de custódia no Distrito Federal, o Des. Romeu, registrando a inegável participação e colaboração de todos os atores envolvidos, esclareceu:

Todas as instituições envolvidas colaboraram, sobremaneira, para a efetiva implantação da audiência de custódia no DF. O destaque para a implantação, como dito, é do Ministro Ricardo Lewandowski, que, na Presidência do CNJ, assumiu como ação estratégica a referida implantação. Mas percebi, no âmbito local, a participação ativa da alta direção do Tribunal, porquanto o então Presidente, Desembargador Getúlio Oliveira, propiciou os meios e recursos necessários à implantação do NAC. Além disso, contamos com a valiosa colaboração dos Juizes Assistentes, dentre os quais se inclui Vossa Excelência, que coordenou os trabalhos no âmbito da Corregedoria, do Procurador-Geral de Justiça do DF, Dr. Leonardo Roscoe Bessa, do então Diretor-Geral da Polícia Civil, Delegado Eric Seba, do Defensor Público-Geral do DF, Dr. Ricardo Batista Sousa. Foram muitos agentes públicos envolvidos e que merecem destaque: os Magistrados, Promotores, Defensores Públicos, Servidores, Delegados, Agentes Policiais de Custódia. Todos com seu quinhão no sucesso da implantação do projeto.

---

<sup>53</sup> Entrevista realizada com o desembargador **Romeu Gonzaga Neiva**, corregedor da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios à época do processo de implantação da audiência de custódia no DF. Questionário encaminhado por meio eletrônico no dia 07 abr. 2017 e respondido por meio eletrônico no dia 05 mai. 2017.

E reforçou a importância da participação desses atores quando respondeu à pergunta referente às principais ações realizadas, no âmbito da Justiça do Distrito Federal, para superar as dificuldades e obstáculos à implantação da audiência de custódia no Distrito Federal. Disse ele:

Acredito que superamos todos os obstáculos com muita conversa com as instituições e agentes públicos envolvidos. Tivemos alguns percalços quanto à limitação de pessoal no âmbito da Polícia Civil, a pequena capacidade da carceragem do fórum de Brasília, a alocação de servidores no Núcleo de Audiência de Custódia. Mas tudo foi resolvido com bom senso. Adaptamos o horário de funcionamento do NAC para que não sombreasse com as Varas Criminais, reestruturamos setores da Corregedoria para dotar o NAC de pessoal e funções comissionadas e teve o retorno dos Agentes Policiais de Custódia à estrutura da Polícia Civil. Penso que todos entenderam, de fato, a importância da necessidade de implantar a audiência de custódia.

A posição manifestada pelo então corregedor da Justiça foi compartilhada por diversas outras autoridades. Vejamos.

O então diretor-geral da Polícia Civil do Distrito Federal, delegado Eric Seba, louvando o debate amplo e aberto acerca do tema e o espírito colaborativo de todos os órgãos responsáveis pela formatação da audiência de custódia, destacou:

que o processo de implantação da Audiência de Custódia no DF se deu com pleno êxito graças à forma responsável como foi conduzido. Apesar dos naturais receios e resistências que uma mudança tão profunda de rotinas e métodos de trabalho pode gerar entre os atores do sistema, bem como na sociedade, o debate amplo e aberto acerca do tema, somado ao espírito colaborativo dos órgãos responsáveis pela sua formatação, permitiu que a Audiência de Custódia fosse implantada de forma bem sucedida no DF.<sup>54</sup>

No mesmo sentido foi a percepção do então corregedor-geral da PCDF, delegado Emilson Lins, que ao ser questionado sobre o fator determinante para a abertura da janela de oportunidades que finalmente permitiu o cumprimento da CADH, reforçou a grande parceria institucional asseverando:

---

<sup>54</sup> Entrevista realizada com o delegado de polícia **Eric Seba de Castro**, diretor-geral da Polícia Civil do Distrito Federal à época do processo de implantação da audiência de custódia no DF. Questionário encaminhado por meio eletrônico no dia 03 mai. 2017 e respondido por meio eletrônico no dia 01 jun. 2017.

Certamente a grande parceria entre a Polícia Civil do Distrito Federal e o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, especialmente por meio das respectivas corregedorias, foram fatores determinantes para implantação e sucesso das audiências de custódia.<sup>55</sup>

O então presidente da Comissão de Ciências Criminais da OAB/DF, advogado Alexandre Vieira de Queiroz, ao responder aos questionamentos sobre quais teriam sido, em sua percepção, as condições, os atores e as disposições que permitiram superar os obstáculos ideológicos e logísticos existentes e possibilitaram a implantação da audiência de custódia no DF, foi enfático ao mencionar a participação efetiva de todas as instituições envolvidas e a maneira democrática como o TJDFT conduziu todo esse processo:

Reputo ao diálogo franco e aberto entre as instituições como o principal fator que possibilitou a superação dos obstáculos ideológicos e logísticos. Na linha da resposta anterior, penso que o grande mérito no âmbito do Distrito Federal foi a forma democrática como o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios conduziu todo esse processo, na medida em que se reuniu com todos os atores para, a partir daí, levando-se em consideração as peculiaridades locais, efetivar a implantação.<sup>56</sup>

### **2.1.11 Possibilidade de inauguração das Audiências de Custódia com a utilização de videoconferência**

À época, considerando que a Justiça do Distrito Federal e dos Territórios estava sinalizando para o início das audiências de custódia por videoconferência, e aproveitando que a oitava proposição aprovada no Seminário de Justiça Criminal reconhecia a possibilidade de realização da audiência de custódia por videoconferência, a Assessoria de Assuntos Corporativos da Corregedoria (AACC), por determinação do então corregedor, elaborou uma proposta de projeto da audiência de custódia por videoconferência (TJDFT, PA 18.297/2014, p. 335-344).

Essa proposta, ao começar a ganhar corpo, assustou alguns atores envolvidos com o projeto de implantação da audiência de custódia.

---

<sup>55</sup> Entrevista realizada com o delegado de Polícia **Emilson Pereira Lins**, corregedor-geral da Polícia Civil do Distrito Federal à época do processo de implantação da audiência de custódia no DF. Questionário encaminhado por meio eletrônico no dia 03 mai. 2017 e respondido por meio eletrônico no dia 29 mai. 2017.

<sup>56</sup> Entrevista realizada com o advogado **Alexandre Vieira de Queiroz**, presidente da Comissão de Ciências Criminais da OAB/DF à época do processo de implantação da audiência de custódia no DF. Questionário encaminhado por meio eletrônico no dia 03 mai. 2017 e respondido por meio eletrônico no dia 10 mai. 2017.

O então secretário de Segurança Pública, professor Arthur Trindade, ao comentar algumas das dificuldades que o Distrito Federal estava enfrentando para implantar as audiências de custódia, lembrou que a proposta de realizar as audiências por videoconferência foi uma das opções que não agradavam à Secretaria de Segurança e que assustava a OAB/DF. Vejamos trechos de sua entrevista<sup>57</sup>:

(...) chegamos a pensar em algum momento que seria pouco provável que nós conseguíssemos implantar a audiência de custódia naquele ano porque tínhamos o problema logístico, uma crise enorme e agora para piorar a crise, nós tínhamos o MP se opondo. E começaram a surgir propostas que também não agradavam. Para superar o problema logístico, surgiu uma proposta de então fazer a audiência de custódia por videoconferência. Quando surgiu essa proposta eu recebi a visita de uma comissão da OAB assustadíssima com isso. (...) o Queiroz<sup>58</sup> foi me procurar assustado com isso e conversamos e eu falei que era radicalmente contrario porque a videoconferência não nos interessava em nada, o que nos interessava aqui era a diminuição do número de presos provisórios para o sistema não explodir.

Do mesmo modo, o então diretor-geral do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), Dr. Renato Campos Pinto de Vitto, ao responder a pergunta relativa aos obstáculos logísticos e ideológicos que impediram a implantação das audiências de custódia no Brasil antes de 2015, ressaltou a pressão do Poder Executivo de vários estados para implementar as audiências por videoconferência para economizar recursos com escolta. Transcrevo, a seguir, parte de suas observações<sup>59</sup>:

Sob o argumento de que há um problema logístico para as polícias na escolta do preso à presença da autoridade judicial, sempre houve resistências ao projeto. A isso some-se uma pressão do Poder Executivo em vários Estados para implementação de audiências por videoconferência para economizar recursos em escolta, o que vai na contramão do projeto. De todo modo, a máxima que “a polícia prende e o Poder Judiciário solta” sempre foi invocada como forma de boicotar os projetos. As Secretarias de Segurança Pública, verberando a opinião de policiais, assumiram, lamentavelmente, um discurso de que as audiências de custódia colocavam

---

<sup>57</sup> Entrevista realizada com o professor doutor **Arthur Trindade Maranhão Costa**, secretário de Segurança Pública à época do processo de implantação da audiência de custódia no DF, no dia 28 nov. 2016 no Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília (UnB).

<sup>58</sup> Advogado Alexandre Vieira de Queiroz, então presidente da Comissão de Ciências Criminais da OAB/DF.

<sup>59</sup> Entrevista realizada com o Dr. **Renato Campos Pinto de Vitto**, diretor-geral do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) à época do processo de implantação da audiência de custódia no DF. Questionário encaminhado por meio eletrônico no dia 06 mar. 2017 e respondido por meio eletrônico no dia 06 jun. 2017.

em suspeição todo o trabalho da polícia e que davam ensejo à impunidade. Os meios de comunicação, por seu turno, têm a tendência de não aprofundar essas informações, contentando-se com o discurso sensacionalista do medo, o que sempre significou um entrave para o debate e para a implementação do projeto. Esse quadro somente pôde ser revertido a partir da liderança do STF e do CNJ ao encampar o projeto como prioritário.

Mesmo diante das críticas que surgiam sobre a possibilidade de inauguração das audiências de custódia por meio de videoconferência, o Tribunal permaneceu firme na ideia de inovar e utilizar toda a tecnologia disponível para facilitar a apresentação dos presos provisórios.

Naquele momento, e a pedido da Corregedoria da Justiça, a Assessoria de Relações Institucionais (ARI) do Tribunal localizou e encaminhou cópia do Projeto de Lei do Senado – PLS 554/2011. Na oportunidade, o servidor responsável pela ARI, assessor André Felipe Medeiros Carvalho, esclareceu que o referido projeto já havia sido aprovado pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDH) e de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal, havendo ainda uma emenda constitucional proposta pelo senador Francisco Dornelles com vistas a autorizar a realização das audiências de custódia por videoconferência (TJDFT, PA 18.297/2014, p. 351-357).

### **2.1.12 Crise do sistema penitenciário do Distrito Federal e a insuficiência de escolta para apresentação dos réus presos às audiências criminais**

Enquanto as providências do tribunal avançavam para a criação do Núcleo de Audiências de Custódia (NAC) baseado em sistema de videoconferência, no dia 27 de maio de 2015 foi veiculada extensa matéria jornalística no jornal Correio Braziliense afirmando a gravidade da superlotação no sistema prisional do Distrito Federal que, à época, contava com 14.291 presos distribuídos em 7.383 vagas.<sup>60</sup>

No mesmo dia 27 de maio de 2015, a Associação dos Magistrados do Estado de Goiás (ASMEGO) emitiu nota técnica contrária à audiência de custódia afirmando, em apertada síntese:

---

<sup>60</sup> Cf. RIBEIRO, Neide Aparecida. **Superlotação é grave no sistema prisional do Distrito Federal**. In: Correio Braziliense, Brasília, 27 mai. 2015. Disponível em: <[http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2015/05/27/interna\\_cidadesdf,484623/superlotacao-e-grave-no-sistema-prisional-do-distrito-federal.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2015/05/27/interna_cidadesdf,484623/superlotacao-e-grave-no-sistema-prisional-do-distrito-federal.shtml)>. Acesso em: 20 jun. 2017.

- a) A ausência de amparo constitucional e ausência de necessidade das chamadas audiências de custódia, que não atenderiam aos critérios de razoabilidade e seriam nocivas ao interesse social, à razoável duração do processo e à tutela dos direitos fundamentais;
- b) A inconstitucionalidade da aplicação da medida por meio de provimento do Tribunal de Justiça ou mesmo por lei estadual;
- c) A desnecessidade das audiências de custódia como forma de controle judicial de legalidade da prisão cautelar ou mesmo para dar cumprimento a obrigações internacionais;
- d) A desnecessidade das audiências de custódia como forma de combater a superlotação carcerária ou como medida inibidora de atos de tortura ou de maus-tratos;
- e) A necessidade de revisão de mecanismos internos mais eficientes para a proteção do preso;
- f) A ausência de estrutura mínima e de eficiência na criação da audiência de custódia;
- g) A existência de alternativas eficientes à audiência de custódia como, por exemplo: g.1) a presença obrigatória de defensor público em regime de plantão nas delegacias de polícia responsáveis pela lavratura do auto de prisão em flagrante; g.2) colocação de um defensor público em regime de plantão, como já ocorre com a Magistratura e a Promotoria de Justiça; g.3) implantação da gravação do interrogatório policial do preso em flagrante, com o encaminhamento da mídia para ser apreciada pelo magistrado quando da análise do comunicado de prisão em flagrante; g.4) criação da figura do juiz de garantias e de outras medidas para desburocratizar o processo penal, dentre outras propostas constantes da nota técnica (TJDFT, PA 18.297/2014, p. 418-425).

Reforçando a crise do sistema penitenciário do Distrito Federal e as dificuldades de recursos humanos que a Subsecretaria do Sistema Penitenciário (SESIPE) e a própria Polícia Civil (PCDF) enfrentavam à época, a Corregedoria da Justiça recebia, quase diariamente, reclamações das diversas varas com competência criminal no DF informando sobre a não apresentação de presos para as audiências, sob o argumento reiterado de falta de efetivo para tanto.

O problema da insuficiência de escoltas para a apresentação de réus presos em audiências judiciais afetava diretamente o projeto das audiências de custódia – em especial em face da necessidade de apresentação dos presos em flagrante aos juízes responsáveis – e era tão grave que gerou a abertura de diversos processos administrativos.

Um desses processos foi aberto no ano de 2012 e recebeu o número 19.730/2012. No bojo desse processo, e ao longo dos anos, a Corregedoria adotou diversas providências visando à solução do problema, dentre elas:

- a) O encaminhamento de ofícios ao secretário de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal e ao secretário de Estado de Segurança Pública e Paz Social do Distrito Federal solicitando a adoção de medidas administrativas de reforço no efetivo das escoltas;
- b) A realização de diversas visitas ao sistema carcerário;
- c) A realização de reuniões com o diretor-geral da Polícia Civil do Distrito Federal (PCDF); com o comandante-geral e o chefe do Estado Maior da Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF), com o diretor-geral da Subsecretaria do Sistema Penitenciário (SESIPE), com o diretor da Diretoria Penitenciária de Operações Especiais (DPOE), com o chefe do Núcleo de Escoltas e com o gerente de Tecnologia da Subsecretaria do Sistema Penitenciário;
- d) A contabilização mensal das informações repassadas pelas varas de natureza criminal quanto à demanda de requisições de réus presos, em especial as que não foram atendidas;
- e) A adesão ao sistema desenvolvido pela SESIPE, cuja ideia principal era a de que o magistrado requisitasse eletronicamente a apresentação dos presos, diretamente na escala de vagas disponibilizada pela DPOE e unidades prisionais, possibilitando a visualização das requisições canceladas e o acompanhamento de todo o procedimento das escoltas.

De todo modo, não obstante as inúmeras medidas adotadas pela Corregedoria, o problema relacionado à insuficiência de escolta ainda não havia sido de todo solucionado, persistindo falhas na comunicação entre os órgãos encarregados pela apresentação dos presos e as varas criminais, que continuavam deixando de realizar inúmeras audiências criminais diariamente.

Àquela altura, diante dos constantes diálogos com a SESIPE, todos documentados no bojo do PA 19.730/2012, e as notícias veiculadas por setores da mídia, havia grande preocupação de que a situação viesse a se agravar em curtíssimo espaço de tempo, uma vez que a Lei Federal n. 13.064/2014<sup>61</sup> havia alterado a nomenclatura do cargo de Agente Penitenciário da Polícia Civil para Agente Policial de Custódia e determinado a apresentação desses agentes à Direção da Polícia Civil para lotação em unidades que compunham a estrutura orgânica da PCDF, o que representava a iminente saída de aproximadamente 245 (duzentos e quarenta e cinco) servidores do Sistema Penitenciário do Distrito Federal.

Com a vigência da nova lei, diversas atividades, dentro e fora dos presídios, poderiam vir a ser prejudicadas, dentre as quais a realização de audiências judiciais de réus presos, a custódia de referidos cidadãos e, principalmente, a nova atividade que se buscava implantar na capital federal: as audiências de custódia.

Diante do preocupante quadro que se desenhava, o Des. Romeu, então corregedor da Justiça, em meados de junho de 2015, encaminhou o ofício 1.400/GC<sup>62</sup> ao governador do Distrito Federal, Rodrigo Sobral Rollemberg, informando a gravidade dos fatos e a preocupação do Poder Judiciário com o que chamou de “nefastas repercussões da falta de efetivo suficiente para as escoltas e custódias de réus presos o que, há muitos anos, tem prejudicado e até mesmo impedido a realização de inúmeras audiências judiciais”.

Na oportunidade solicitou informações em relação aos fatos narrados, em especial se já existia algum planejamento com vistas a equacionar os problemas noticiados e o prazo estimado para referida solução. Solicitou, ainda, a adoção de providências para que o sistema de escoltas e apresentação de réus presos às audiências judiciais do Distrito Federal seja, em caráter emergencial, regularizado e definitivamente fortalecido, dotando-o de efetivo suficiente para a execução e cumprimento das requisições judiciais.

Considerando que a questão impactava fortemente em todo o sistema de justiça criminal do DF, o então corregedor da Justiça, com vistas a obter o maior auxílio possível para a solução efetiva do problema, decidiu encaminhar cópias do

---

<sup>61</sup> Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13064.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13064.htm), acesso em 23 jun. 2017.

<sup>62</sup> Cópia do ofício juntado às fls. 431/434 do PA 18.297/2014.

ofício endereçado ao governador a diversas autoridades, a saber: à juíza titular da VEP/DF, ao secretário de Estado de Justiça e Cidadania do DF, ao secretário de Estado de Segurança Pública e Paz Social do DF, ao procurador-geral de Justiça, ao defensor público-geral do Distrito Federal, à procuradora-geral do DF, ao Departamento de Monitoramento e Fiscalização Carcerária do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ), ao diretor-geral da Polícia Civil do DF, ao diretor-geral do Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça (DEPEN) e ao subsecretário da SESIPE/DF.

Essa crise foi narrada pelo então secretário de Segurança Pública, professor Arthur Trindade, na entrevista que concedeu para o presente trabalho e que será mais bem detalhada em tópico próprio. De todo modo, interessante anotar, desde logo, a visão do secretário sobre o momento caótico pelo qual o sistema de justiça criminal do DF passava no ano de 2015. Em trecho de sua entrevista<sup>63</sup>, o professor Arthur Trindade reconheceu:

No fundo, em 2015, se eu posso usar uma figura forte e não é exagero, havia um certo consenso entre os tomadores de decisão tanto no Ministério Público, quanto no TJ, quanto no governo do DF de que o sistema penitenciário era uma bomba relógio que estouraria, explodiria a qualquer momento. Nesse contexto, exatamente pela falta de efetivos já existente, crescimento da população prisional e agora a saída de um contingente significativo do sistema, isso dava a sensação nítida de que aquele sistema ia explodir. E de fato alguns sintomas, algumas coisas iam acontecendo que tomava essa sensação cada vez mais forte. Escoltas eram adiadas, escoltas judiciais para levar presos a audiências previstas eram adiadas, escoltas de saúde eram adiadas e em alguns momentos as visitas eram canceladas e banho de sol era cancelado. Então a sensação que se tinha era de que o sistema explodiria. Eu confesso que eu tinha também uma sensação de que se nada fosse feito, o sistema explodiria.

O cenário caótico não era uma questão que preocupava, apenas, o Distrito Federal. No cenário nacional – e talvez de modo mais intenso que no DF – o sistema penitenciário também apresentava um quadro bastante difícil.

Nesse sentido foi a narrativa do então diretor-geral do DEPEN, Dr. Renato de Vitto, ao descrever parte das preocupações que assolavam o Ministério da Justiça à época:

---

<sup>63</sup> Entrevista realizada com o professor doutor **Arthur Trindade Maranhão Costa**, secretário de Segurança Pública à época do processo de implantação da audiência de custódia no DF, no dia 28 nov. 2016 no Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília (UnB).

O sistema penitenciário brasileiro é um verdadeiro barril de pólvora. Sobretudo com a expansão de facções criminosas, os gestores prisionais veem-se cotidianamente exauridos com a gestão de crises, o que impede que seja planejada e executada uma política mais racional e ampla. A pauta da segurança prisional acaba por fagocitar todas as demais discussões<sup>64</sup>.

### 2.1.13 Possível oposição de setores do Ministério Público

Para piorar a situação e dificultar todas as ações que a Justiça do Distrito Federal e dos Territórios vinha adotando até então para atender ao pedido do CNJ, formulado diretamente por seu presidente, Min. Ricardo Lewandowski, os estudos localizaram a Nota Técnica nº 04/2014, emitida pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), na qual aquela associação, que representava mais de 16 mil promotores e procuradores de justiça, mencionando nota técnica que já havia sido emitida pelo Ministério Público de São Paulo, e analisando o PLS 554/2011, manifestava-se contrariamente às audiências de custódia na forma como o citado projeto de lei abordava o tema, concluindo:

Por todo o exposto, esta entidade de classe propõe que o debate em torno da Audiência de Custódia considere a necessidade de ampliação do prazo para a sua realização, a manutenção do Termo de Audiência de Custódia no caderno processual, a estipulação de prazos distintos para realização de audiência de custódia para Crimes Hediondos, a consagração da possibilidade de imediata realização de Audiência Preliminar na forma sugerida quando detectado se tratar de infração de menor potencial ofensivo. Adaptando trecho de nota técnica do Ministério Público de São Paulo, o conjunto de medidas propostas, na atual configuração, não se afigura necessário, adequado e proporcional, sendo desprovida de razoabilidade a proposta. Essas são, em síntese, as considerações e preocupações da CONAMP.

A posição institucional do Ministério Público será mais bem analisada em tópico específico, mas é oportuno adiantar que a visão de algumas autoridades ouvidas no curso da pesquisa sinalizou de modo inequívoco que setores do MP não tinham interesse na implantação das audiências de custódia.

Ao responder ao questionamento sobre a existência de grupos de interesse que pudessem ter afetado de modo positivo ou negativo o processo de implantação das audiências de custódia no Brasil e no DF, o Dr. Renato de Vitto pontuou:

---

<sup>64</sup> Entrevista realizada com o Dr. **Renato Campos Pinto de Vitto**, diretor-geral do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) à época do processo de implantação da audiência de custódia no DF. Questionário encaminhado por meio eletrônico no dia 06 mar. 2017 e respondido por meio eletrônico no dia 06 jun. 2017.

Em geral as polícias se mostraram refratárias à implementação, bem como alguns segmentos do Ministério Público e, com menor intensidade, do próprio Poder Judiciário, mas essas resistências vêm sendo vencidas. Com a expansão do projeto a constatação de que ele qualifica a intervenção de todos os órgãos do sistema de justiça vem se evidenciando, o que nos faz crer que as audiências de apresentação são uma realidade irreversível e sua necessidade é unânime entre os Secretários encarregados da administração prisional. As polícias e o Ministério Público, em algum sentido, exerceram pressão contrária, mas o protagonismo do Judiciário foi suficiente para vencer essas barreiras<sup>65</sup>.

No mesmo sentido foi a percepção do então presidente da Comissão de Ciências Criminais da OAB/DF, advogado Alexandre Queiroz, para quem, no início, e de uma forma geral, “havia uma certa resistência por parte do Ministério Público e da Polícia”<sup>66</sup>.

O então corregedor-geral da PCDF, delegado Emilson Pereira Lins, também pontuou a resistência inicial do Ministério Público quando asseverou:

Não creio que tenha havido dificuldades impostas por uma instituição ou autoridade específica. Conquanto tenha notado certa resistência inicial do Ministério Público, todo o processo foi alinhado com respeito às opiniões de todos os envolvidos, através de detalhes técnicos realizados pelo Tribunal, que permitiu a concretização das audiências de custódia<sup>67</sup>.

Tais percepções foram confirmadas pelo então secretário de Segurança Pública, professor Arthur Trindade, que narrou a posição institucional do Ministério Público à época:

Em algumas semanas, as notícias que nós recebíamos era de que tudo estava funcionando, caminhando bem, mas na outra semana a notícia que chegava era a de que parecia que não ia acontecer (a implantação das audiências de custódia). Até que chegou uma notícia que nos surpreendeu muito, a notícia de que o Ministério Público que até então não havia se manifestado de maneira explícita, pelo menos no ponto de vista de Secretário, é que o Ministério Público havia se oposto à realização da audiência de custódia. Essa notícia nos preocupou sobremaneira a ponto de, com essa posição, nós chegamos lá na Secretaria, eu designei inclusive

---

<sup>65</sup> Entrevista realizada com o Dr. **Renato Campos Pinto de Vitto**, diretor-geral do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) à época do processo de implantação da audiência de custódia no DF. Questionário encaminhado por meio eletrônico no dia 06 mar. 2017 e respondido por meio eletrônico no dia 06 jun. 2017.

<sup>66</sup> Entrevista realizada com o advogado **Alexandre Vieira de Queiroz**, presidente da Comissão de Ciências Criminais da OAB/DF à época do processo de implantação da audiência de custódia no DF. Questionário encaminhado por meio eletrônico no dia 03 mai. 2017 e respondido por meio eletrônico no dia 10 mai. 2017.

<sup>67</sup> Entrevista realizada com o delegado de polícia **Emilson Pereira Lins**, corregedor-geral da Polícia Civil do Distrito Federal à época do processo de implantação da audiência de custódia no DF. Questionário encaminhado por meio eletrônico no dia 03 mai. 2017 e respondido por meio eletrônico no dia 29 mai. 2017.

uma pessoa para monitorar esse tema. A ponto que nós chegamos a pensar em algum momento que seria pouco provável que nós conseguíssemos implantar a audiência de custódia naquele ano porque tínhamos o problema logístico, uma crise enorme e agora para piorar a crise, nós tínhamos o MP se opondo<sup>68</sup>.

Mesmo diante das dificuldades já relatadas, o então corregedor da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, Des. Romeu Gonzaga Neiva, em 19 de junho de 2015, aprovou a proposta do Projeto de Audiência de Custódia na Justiça do Distrito Federal e determinou o encaminhamento do processo administrativo à Presidência do TJDF, solicitando fossem providenciados os recursos humanos e materiais para o início imediato das audiências de apresentação na Justiça do DF, utilizando-se da tecnologia de videoconferência (TJDF, PA 18.297/2014, p. 458).

Quatro dias depois, em 23 de junho do mesmo ano, o Des. Getúlio Vargas de Moraes Oliveira, presidente do tribunal, determinou à Secretaria-Geral do Tribunal que adotasse as providências necessárias ao implemento das audiências de custódia no âmbito da Justiça do Distrito Federal (TJDF, PA 18.297/2014, p. 459).

No dia 25 de junho de 2015, o então secretário-geral do Tribunal, Celso de Oliveira e Sousa Neto, fazendo menção à reunião ocorrida em 12 de maio daquele ano, na qual o grupo de trabalho havia sinalizado pela adoção do sistema de videoconferência para o início dos trabalhos, encaminhou o processo administrativo à Secretaria de Infraestrutura de Tecnologia da Informação – SETEC do Tribunal “para adotar todas as providências necessárias objetivando a implantação do Projeto de Audiência de Custódia por Videoconferência” (TJDF, PA 18.297/2014, p. 460).

Com vistas a subsidiar os atos administrativos necessários ao início do Projeto, a Corregedoria da Justiça encaminhou à Presidência do Tribunal uma minuta de Resolução instituindo o Núcleo de Audiência de Custódia (NAC) no âmbito da Justiça do Distrito Federal.

Na primeira proposta apresentada, destacavam-se, dentre outros, os seguintes artigos:

Art. 1º Instituir o Núcleo de Audiência de Custódia – NAC no âmbito da Justiça do Distrito Federal.

---

<sup>68</sup> Entrevista realizada com o Professor Doutor **Arthur Trindade Maranhão Costa**, Secretário de Segurança Pública à época do processo de implantação da audiência de custódia no DF, no dia 28 nov. 2016 no Departamento de Sociologia da UnB.

Art. 2º A audiência de custódia consiste na oitiva do preso, sem demora, por autoridade judicial, para controlar a legalidade e a necessidade da prisão, bem como para resguardar a integridade física e psíquica do preso.

Art. 3º A audiência de custódia será cabível somente nos casos de prisão em flagrante.

Art. 4º A realização da audiência de custódia se dará por meio do sistema de videoconferência.

Parágrafo único. Em casos excepcionais, o juiz poderá, de ofício, ou a pedido do Ministério Público, da defesa técnica ou do próprio preso, determinar que este lhe seja apresentado pessoalmente.

Art. 5º A audiência de custódia deverá ser realizada no prazo máximo de 48 horas contadas da prisão, ressalvadas as situações excepcionais devidamente justificadas, por escrito, pelo responsável pela custódia ou pela autoridade judicial.

Parágrafo único. Nos flagrantes ocorridos às sextas-feiras e aos sábados, os presos serão ouvidos pela autoridade judiciária em até 72 horas.

Art. 6º A audiência de custódia será realizada em dias úteis, de segunda a sexta-feira, das 12 às 19 horas. (TJDFT, PA 18.297/2014, p. 470-472)

Àquela altura o Tribunal estava muito perto de finalmente iniciar as audiências de custódia, sendo que o início do projeto ocorreria por meio da utilização do sistema de videoconferência; as audiências deveriam ser realizadas dentro do prazo máximo de 48 horas contadas da prisão e, inicialmente, seriam realizadas apenas em dias úteis, conforme alguns tribunais vinham fazendo até então.

Entretanto, no dia 30 de junho de 2015, a Presidência do Tribunal recebe o ofício n. 1049/2015-PGJ/MPDFT, no qual o então procurador-geral de Justiça, Leonardo Roscoe Bessa, informou ter recebido as proposições apresentadas pelo I Seminário de Justiça Criminal promovido pela Escola de Administração Judiciária do TJDFT no mês anterior, oportunidade em que ressaltou o seguinte:

a relevância da matéria e suas futuras implicações demandam que o relatório apresentado seja melhor debatido por comissão designada por essa Presidência. Ciente disso, informo já terem sido designados membros no âmbito do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios a fim de acompanhar os trabalhos.

Com efeito, solicito seja formalizada a inclusão dos nomes indicados nos documentos em anexo nos grupos de trabalho criados para tratar do tema nesse Egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT, PA n. 18.297/2014, p. 461).

A manifestação do Ministério Público naquele momento em que as deliberações do tribunal tendentes a dar início ao projeto já haviam sido tomadas, foi suficiente para desacelerar todo o processo de implantação das audiências de custódia no DF e voltar praticamente ao início dos trabalhos.

### **2.1.14 Ampliação do Grupo de Trabalho e a confirmação da não participação do Ministério Público antes da regulamentação da matéria em âmbito nacional**

Diante do ofício remetido pelo procurador-geral de Justiça fui chamado à Presidência do Tribunal pelo Des. Getúlio que me questionou o motivo pelo qual não havíamos oportunizado o debate do projeto com o Ministério Público.

Naquele momento esclareci que, na percepção da Corregedoria da Justiça, o Ministério Público havia participado de forma efetiva de todos os debates, em especial por meio dos promotores de justiça Thiago André Pierobom de Ávila e Rodrigo de Abreu Fudoli, ambos participantes do I Seminário de Justiça Criminal e signatários das proposições advindas do seminário. Lembrei, ainda, que o promotor Thiago Pierobom era o coordenador do Núcleo de Direitos Humanos do MPDFT e havia sido indicado pelo procurador-geral daquele órgão, Leonardo Bessa, por meio do ofício n. 0658/2015-PGJ/MPDFT, de 7 de maio de 2017, para compor a chamada “Comissão para discutir a possível implantação da Audiência de Custódia no âmbito do Distrito Federal” (TJDFT – PA 18.297/2014, p. 317 e 332-334).

Mesmo diante das explicações dadas, a prudência do presidente Getúlio face à afirmação do MPDFT de que a relevância da matéria e suas futuras implicações demandariam o aprofundamento do debate conduziu à edição de nova portaria ampliando, desta feita, os integrantes do grupo de trabalho para contemplar representantes dos órgãos integrantes do sistema de justiça – em especial MPDFT, OAB/DF, DPDF, SSP/DF e PCDF – oportunidade em que, em 17 de julho de 2015, foi editada a Portaria Conjunta 67, que alterou a composição do grupo de trabalho instituído pela Portaria Conjunta 40, do mesmo ano. O novo ato administrativo foi lavrado nos seguintes termos:

#### **PORTARIA CONJUNTA 67 DE 17 DE JULHO DE 2015**

Altera a composição do grupo de trabalho instituído pela Portaria Conjunta 40, de 29 de abril de 2015 e dá outras providências. O PRESIDENTE, A PRIMEIRA VICE-PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS E O CORREGEDOR DA JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS, em virtude de suas atribuições legais e do disposto no PA 18.297/2014, RESOLVEM: **Art. 1º** Alterar o grupo de trabalho instituído no artigo 2º da Portaria Conjunta 40, de 29 de abril de 2015, que passa a ter a seguinte composição: I – Dr. Eduardo Henrique Rosas, Juiz Assistente da Presidência; II – Dr. Pedro de Araújo Yung-Tay Neto, Juiz Assistente da Corregedoria; III – Dr. Márcio Evangelista Ferreira da Silva, Juiz Assistente da Corregedoria; IV – Dra. Marilza Neves Gebrim, Juíza Assistente da 1ª Vice-Presidência; V – Dra. Leila Cury, Juíza de Direito da VEP/DF; VI – Celso de Oliveira e Sousa

Neto, Secretário-Geral da Presidência – SEG; VII – Lídia Maria Borges de Moura, Secretária-Geral da Corregedoria – SGC; VIII – Daniella Borges Mundim, Assessora da Assessoria Administrativa da Secretaria-Geral da Corregedoria – ASGC; IX - Thiago André Pierobom de Ávila, Promotor de Justiça; X - José Theodoro Corrêa de Carvalho, Promotor de Justiça; XI - Alexandre Vieira de Queiroz, representante da Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional do Distrito Federal; XII - Carlos André Bindá Praxedes, representante da Defensoria Pública do Distrito Federal; XIII - Isabel Seixas de Figueiredo, representante da Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal; XIV - Emilson Pereira Lins, representante da Polícia Civil do Distrito Federal. Parágrafo único. O primeiro membro designado coordenará os trabalhos e será substituído pelos demais, quando necessário, na ordem de designação. **Art. 2º** O prazo estabelecido no artigo 3º da Portaria Conjunta 40, de 29 de abril de 2015, fica prorrogado por 45 (quarenta e cinco) dias. **Art. 3º** Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.<sup>69</sup>

Logo depois da edição da nova Portaria Conjunta 67, o grupo designou reunião de trabalho para o dia 20 de julho de 2017. Nesse encontro estiveram presentes o corregedor-geral da PCDF, delegado Emilson Pereira Lins; o delegado Nilton Joaquim de Oliveira Júnior, corregedor-adjunto da PCDF; os Drs. Eduardo Henrique Rosas e Fabrício Fontoura Bezerra, juízes assistentes da Presidência; a Dra. Leila Cury, juíza titular da VEP; a servidora Alba Valéria Martins Vinuesa Freire, chefe de gabinete da SGC; o servidor Fernando Alberto Santoro Autran Júnior, secretário da SETEC; o servidor Edvaldo Santos Guimarães Júnior, chefe de gabinete substituto da Corregedoria da Justiça; a servidora Rosana de Fátima Resende Belinati de Oliveira, assessora de assuntos corporativos da Corregedoria e eu, como juiz assistente da Corregedoria da Justiça<sup>70</sup>.

Iniciada a reunião, o corregedor da PCDF, delegado Emilson Lins, fez breve explanação acerca da estrutura da Carceragem do Departamento de Polícia Especializada (DPE), bem como da atuação dos agentes de polícia no setor. Informou que o espaço físico para implementação do Projeto Audiência de Custódia já havia sido designado.

Além disso, observou que o maior problema à época seria a inserção, dentro da carceragem, de uma nova atividade, em especial diante da falta de efetivo e mão de obra. A título de solução, apontou a necessidade de os agentes policiais de custódia serem lotados na carceragem da DPE e, não, nos fóruns de Samambaia, Ceilândia e Taguatinga, conforme acordo que havia sido firmado com o Tribunal

---

<sup>69</sup> Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/portarias-conjuntas-gpr-e-cg/2015/portaria-conjunta-67-de-17-07-2015>, acesso em 16 jun. 2017.

<sup>70</sup> A ata detalhada da reunião encontra-se juntada às fls. 476/478 do PA 18.297/2014.

para tentar solucionar o problema da falta de apresentação de presos às audiências criminais.

Depois de destacar alguns itens discutidos pela equipe da carceragem, levantou diversos questionamentos que precisariam ser considerados pelo TJDF, a saber:

- a) Disponibilização do local – informou que a polícia já havia planejado o local para a realização das audiências de custódia e outro para entrevista reservada do preso com o defensor público ou advogado, sendo que cada sala de audiência – que seria utilizada para instalação do sistema e equipamento de videoconferência – foi projetada com metragem aproximada de 3,75m X 2,55m, ressaltando que o fornecimento e a manutenção dos equipamentos e mobiliários precisariam ficar a cargo do TJDF;
- b) Segurança do preso e do advogado – havia uma preocupação de que, independentemente da audiência de custódia, os presos teriam direito a visitas e entrevistas com seu advogado ou defensor público. Desse modo, haveria policiais designados para acompanhar as visitas e outros para acompanhar as audiências de custódia;
- c) Prazo para início da execução do projeto – ressaltou-se a necessidade de um prazo de 45 (quarenta e cinco) a 90 (noventa) dias para que a Polícia Civil concluísse a reforma e a organização do local a serem realizadas as audiências;
- d) De comum acordo com o TJDF, foi mencionada a ideia de que o Projeto Audiência de Custódia precisaria evoluir para a criação de uma grande central de flagrantes/inquéritos, a ser trabalhada e implementada em futuro próximo;
- e) Capacidade da carceragem – o corregedor da PCDF alertou que a carceragem da DPE comportava, no máximo, até 120 (cento e vinte) presos, o que iria demandar um plano alternativo para as prisões em flagrante ocorridas em feriados prolongados e em finais de semana, já que diariamente era observada uma média de 60 (sessenta) prisões. Neste ponto, houve a reivindicação da PCDF para que o Tribunal interviesse junto ao Sistema Penitenciário para que o sistema passasse a receber o “bonde”<sup>71</sup> três vezes

---

<sup>71</sup> “Bonde”, no Distrito Federal, é uma gíria comumente utilizada pelos presos e pelos agentes responsáveis por suas custódias e significa a transferência da carceragem da DPE, que é provisória, para um dos presídios do sistema penitenciário do DF. Para melhor ideia de algumas gírias e termos

por semana, e não duas, como de costume. Sobre o assunto, a juíza titular da VEP, Dra. Leila Cury, mencionou que já havia um procedimento na VEP em andamento e que ela iria decidir a questão brevemente;

- f) Procedimento de soltura do preso – a PCDF questionou se o preso iria ser solto eletronicamente ou mediante ajuste de horário com os oficiais de justiça. Quanto a essa questão, a Corregedoria da Justiça ponderou que os alvarás de soltura eram eletrônicos apenas internamente, dentro do Tribunal, pois os oficiais de justiça recebiam as ordens de soltura de forma eletrônica, imprimiam os alvarás e seguiam para dar cumprimento. Destacou-se que o Tribunal poderia estudar o avanço do sistema para aplicá-los às audiências de custódia, mas que, enquanto a matéria não fosse regulamentada, os juízes deveriam informar eletronicamente a PCDF acerca de eventuais decisões de soltura, com vistas a agilizar os procedimentos burocráticos da carceragem, além de se encaminhar os alvarás duas vezes ao dia, por volta das 15h30 e entre 19h30 e 20h;
- g) Presos em flagrante que seriam encaminhados às áreas hospitalares (aproximadamente 1% deles) – A PCDF destacou que esses presos, quando recebessem alta hospitalar, seriam encaminhados diretamente ao Sistema Penitenciário, pois a carceragem da DPE não dispunha de qualquer tipo de acompanhamento médico. Para essas hipóteses, os representantes do TJDFT concluíram que o mais adequado seria que as audiências de custódia fossem realizadas, excepcionalmente, pelo próprio juiz da vara competente;
- h) Presos encaminhados ao DPE sem roupa – os representantes da PCDF se dispuseram a solicitar à SESIPE, a título de parceria, alguns conjuntos de roupas para esses casos excepcionais.

Todas essas questões se constituíam em obstáculos logísticos reais que a Justiça do Distrito Federal precisaria enfrentar e solucionar para que pudesse, efetivamente, iniciar as audiências de custódia na capital federal.

Após discussão de todos os itens apresentados pela PCDF, a área de tecnologia do Tribunal ficou encarregada de contactar a área de tecnologia da polícia para os acertos em relação à parte tecnológica do projeto.

Ao final, os representantes da PCDF e do TJDFT se comprometeram a envidar todos os esforços necessários para que a primeira audiência de custódia fosse realizada no dia 05 de outubro de 2015.

A data havia sido escolhida em razão de ser o dia em que a Constituição Federal completaria 27 (vinte e sete) anos de sua promulgação<sup>72</sup>.

Todos os esforços continuavam voltados à implantação das audiências de apresentação com a utilização do sistema de videoconferência.

Aproximadamente um mês após a primeira reunião do novo grupo de trabalho interinstitucional, em 19 de agosto de 2015, a segunda reunião foi realizada, desta feita na sala de reuniões da Presidência do TJDFT.

Participaram do encontro o juiz Eduardo Henrique Rosas, assistente da presidência; a juíza Leila Cury, titular da VEP; a servidora Lídia Maria Borges de Moura, secretária-geral da Corregedoria; a servidora Daniella Borges Mundim, coordenadora da Assessoria Administrativa da SGC; a servidora Rosana Fátima Resende Belinati de Oliveira, assessora de Assuntos Corporativos da Corregedoria; o delegado Emilson Pereira Lins, corregedor-geral da PCDF; o delegado Anderson Jorge Damasceno Espíndola, diretor-geral adjunto da PCDF; o Dr. Charles Fernando Alves, diretor da Divisão de Tecnologia da PCDF; o Dr. Theodoro Carvalho, promotor de justiça do MPDFT; o advogado Alexandre Queiroz, presidente da Comissão de Ciências Criminais da OAB/DF; o defensor-público Carlos André Bindá Praxedes; o Dr. Vinícius Fernando dos Reis Santos, também defensor-público do DF e eu, pela Corregedoria da Justiça<sup>73</sup>.

Iniciada a reunião, a Corregedoria da Justiça fez breve explanação sobre o projeto, e o juiz Eduardo Rosas, pela Presidência do Tribunal, reconheceu a necessidade do tribunal de cumprir as determinações do CNJ, e que não haveria qualquer vedação ao uso do sistema de videoconferência. A Corregedoria aproveitou para pontuar que a ideia, após a implantação do projeto por videoconferência, seria iniciar um novo processo administrativo para tratar da

---

<sup>72</sup> A CF/88 foi promulgada em 05 de outubro de 1988.

<sup>73</sup> A ata detalhada da reunião encontra-se juntada às fls. 482/486 do PA 18.297/2014.

criação de uma central de inquiridos, nos moldes do que já existia no fórum da Barra Funda, em São Paulo.

O Dr. Alexandre Queiroz, representando a OAB/DF, alegou que o tema era muito sensível e que a OAB era favorável à implantação da audiência de custódia, mas não por meio de videoconferência. Destacou que o sistema de videoconferência iria de encontro ao próprio sentido da norma internacional de proporcionar a apresentação presencial do preso perante a autoridade judiciária bem como humanizar o sistema e preservar a questão da cidadania. Assinalou a importância de ser criada uma central de inquiridos no Judiciário, que precisaria vir acompanhada das centrais de monitoramento, de alternativas penais e de assistência social. Registrou, ainda, a preocupação de o Distrito Federal vir a ser a primeira unidade da federação a implantar o projeto por meio de videoconferência, o que poderia não ser visto com bons olhos perante a sociedade, perante outros estados e perante as autoridades dos diversos Poderes.

Naquele momento, intervim como representante da Corregedoria da Justiça dizendo que, respeitados os argumentos do representante da OAB/DF, a repercussão das audiências de custódia por videoconferência poderia ser positiva, em especial porque a ideia era que o projeto piloto atendesse a 100% dos flagrantes do DF, o que não ocorria em nenhum outro estado da federação. Lembrei que o TJDF, aproximadamente 15 anos antes daquela data, fora o primeiro tribunal do país a realizar audiências por videoconferência, tendo aprimorado o sistema ao longo dos anos. Ressaltei, ainda, a evolução do Processo Judicial Eletrônico (PJe) no DF e a aceitação por parte das outras unidades federativas.

Ao que tudo indica, os argumentos utilizados não convenceram a OAB/DF.

Poucos dias depois dessa reunião, em 4 de setembro de 2015, o sítio eletrônico Consultor Jurídico (CONJUR) publicou matéria intitulada: “NA CONTRAMÃO. TJ-DF analisa audiência de custódia, mas por videoconferência”<sup>74</sup>.

A matéria noticiava que o Tribunal de Justiça do Distrito Federal estava analisando a implantação das audiências de custódias, mas que, ao invés de receber o preso em flagrante, pessoalmente, em até 24 horas, o juiz poderia realizar a audiência por videoconferência, contrariando recomendação do Conselho Nacional

---

<sup>74</sup> Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-set-04/tj-df-analisa-audiencia-custodia-videoconferencia>, acesso em 23 jun. 2017.

de Justiça e indo na contramão de outras unidades da federação que aderiram ao procedimento.

Informava que a posição era defendida por alguns juízes e pelo Ministério Público, mas que a seccional do Distrito Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e a Defensoria Pública seriam contra.

Entrevistaram o advogado Alexandre Vieira de Queiroz na qualidade de membro da Coordenação de Acompanhamento do Sistema Carcerário e conselheiro da OAB-DF, para quem o uso da videoconferência desvirtuaria a natureza do instituto e contrariaria o que diz o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, conhecida como Pacto de San José.

Ainda conforme a reportagem, o advogado Alexandre Queiroz teria declarado:

É inaceitável que uma unidade da Federação como o Distrito Federal, embora viva uma complicada situação financeira no momento, não faça a modalidade presencial. Seríamos motivo de chacota nacional porque nenhuma está usando videoconferência.<sup>75</sup>

Na mesma reportagem, o advogado criminalista Gilvan Vitorino da Cunha Santos, conselheiro da seccional capixaba da OAB disse:

As audiências são importantes para, além de tentar reduzir a população carcerária, enfrentar casos de tortura e constrangimento policial, sendo fundamental a presença física do preso no encontro com o juiz.<sup>76</sup>

Do mesmo modo, o Des. George Lopes Leite, do TJDF, salientou na citada reportagem que a finalidade da audiência de custódia era voltar às origens do Habeas Corpus: “originalmente, significava ‘traga-me o corpo e o homem junto com o caso’ para que o tribunal possa apreciar as condições de manutenção ou não da prisão”.

Retornando à reunião do grupo de trabalho<sup>77</sup>, estávamos próximos de confirmar um dos maiores receios até então. O promotor José Theodoro, representante do MPDF, externou oficialmente que quaisquer convênios ou termos

---

<sup>75</sup> Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-set-04/tj-df-analisa-audiencia-custodia-videoconferencia>, acesso em 23 jun. 2017.

<sup>76</sup> Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-set-04/tj-df-analisa-audiencia-custodia-videoconferencia>, acesso em 23 jun. 2017.

<sup>77</sup> A ata detalhada da reunião encontra-se juntada às fls. 482/486 do PA 18.297/2014.

de cooperação tendentes à implementação das audiências de custódia só seriam assinados pelas chefias do Ministério Público dos Estados e da União após a regulamentação da matéria, de forma única e uniforme para todo o país, seja por meio de Resolução do CNJ ou pela eventual aprovação do Projeto de Lei n. 554/2011 por parte do Congresso Nacional.

Naquele momento identificamos que a posição institucional adotada pelo MPDFT – de só participar de convênios ou termos de cooperação após a regulamentação da matéria por federal – constituía um verdadeiro obstáculo à implantação da audiência de custódia no DF. Essa posição institucional adotada pelo Ministério Público será mais bem detalhada em título próprio.

Ainda na reunião, a advogada Livia Magalhães, então secretária-geral da Comissão de Ciências Criminais e Segurança Pública da OAB/DF, reiterou a importância das audiências de custódia serem realizadas presencialmente.

O defensor Carlos Praxedes, representante da DPDF, informou que a Defensoria era favorável à audiência de custódia presencial, uma vez que esse seria o método pretendido pelas Convenções Internacionais. Revelou, contudo, que a Defensoria estava disposta a participar das audiências pelo sistema de videoconferência se, em um primeiro momento, fosse o meio mais imediato para a execução do projeto. Ressaltou, entretanto, a importância de ser fixado um prazo para o início das audiências presenciais. Pleiteou que os representantes de cada instituição ali presente empreendessem esforços para que o projeto avançasse para a audiência presencial.

No mesmo sentido foi a manifestação do defensor Vinícius Fernando, que notificou os presentes sobre diversas reuniões da Defensoria Pública em âmbito nacional para discutir as audiências de custódia. Alertou que os estados que já haviam aderido ao projeto também teriam enfrentado os obstáculos que estavam sendo apresentados na reunião, de maneira até mais acentuada, em razão da dimensão geográfica de cada estado. Destacou que o DF é uma unidade federativa privilegiada por ser relativamente pequena, razão pela qual disse acreditar que havia plenas condições para realizar a audiência de forma presencial. Registrou que tanto na Convenção Americana sobre os Direitos Humanos quanto no Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos há a previsão de que o preso deve ser apresentado “na presença do juiz”, não havendo ressalvas ou brechas para que se permitisse a utilização do sistema de videoconferência.

Acrescentou que a audiência por videoconferência dificultaria a verificação de eventuais agressões que o preso possa ter sofrido após a prisão, além do que o inibiria de relatar o ocorrido, uma vez que poderia estar ao lado do próprio agressor. Dentre outras assertivas, aduziu que a Defensoria Pública do DF não iria se posicionar de modo intransigente se, em um primeiro momento, fosse necessária a utilização do sistema de videoconferência, mas que seria importante a fixação de prazo para que as audiências presenciais começassem a ser realizadas. Por último, registrou que se o DF queria ser pioneiro, então que fosse para fortalecer e ampliar os direitos fundamentais e, não, para restringir ou retroceder àquilo que os outros estados já haviam avançado.

A titular da VEP, juíza Leila Cury, assinalou a existência de decisões da Corte Interamericana e da Corte Europeia de Direitos Humanos prevendo a possibilidade de as audiências de custódia serem realizadas por videoconferência. Destacou que, naquele momento, diante das problemáticas apresentadas, o TJDFT havia sinalizado que seria inexecutável a realização das audiências presenciais. Lembrou que, mesmo nos casos de audiências presenciais, muitas vezes não é possível detectar o tipo de lesão do indivíduo, por serem lesões internas ou simplesmente pelo fato de o juiz não ter a capacidade técnica para dizer se a lesão foi derivada de tortura ou de autolesão. Nesse sentido, registrou que o fato de a audiência ser realizada por videoconferência não retira a credibilidade do procedimento, inclusive porque os presos estarão ao lado de um advogado ou de um defensor público. Esclareceu que é necessária a escolta dos presos, ainda que o deslocamento seja de curta distância, sendo este um grave problema enfrentado pelo Distrito Federal. Alertou, ainda, para o grave problema financeiro que o Governo de Brasília enfrentava e a falta de verbas. Ao final, posicionou-se favoravelmente à realização da audiência de custódia presencial, embora reconhecesse que naquele momento isso parecia inexecutável.

A PCDF, por meio de seu então corregedor-geral, delegado Emilson Lins, informou que a situação da polícia era complicada, pois dependiam de uma decisão para iniciar a execução do projeto. Relatou a existência de um espaço físico destinado à realização das audiências e indicou como obstáculos o deslocamento dos presos e a questão das escoltas. Apontou que, em razão da apresentação dos agentes policiais de custódia, assumiram algumas atribuições do Sistema Penitenciário, a exemplo de alguns recambiamentos e da escolta de presos nos

fóruns de Taguatinga, Ceilândia e Samambaia. Complementou que, naquele momento, havia conseguido a dispensa em relação ao fórum de Samambaia, mas precisariam da mão de obra ainda empregada nos fóruns de Taguatinga e de Ceilândia para executar o Projeto Audiência de Custódia. Asseverou a preocupação de a PCDF vir a construir uma área para a realização das audiências de custódia e, posteriormente, esse espaço se tornar ocioso caso o sistema de videoconferência deixasse de ser utilizado. Consignou, por último, a necessidade de a PCDF ser comunicada, o quanto antes, acerca da posição final do TJDFT, pois dependiam dessa decisão para iniciar, ou não, as obras de infraestrutura.

O juiz Eduardo Rosas, ao final, ratificou que o objetivo da reunião era colher as ponderações de cada uma das instituições e tentar conciliá-las, na medida do possível. Ressaltou a qualidade e competência dos representantes de todas as instituições presentes e ressaltou que a questão seria submetida à Corregedoria e à Presidência do Tribunal.

#### **2.1.15 Isolamento do Tribunal na questão de utilização da videoconferência**

Após a reunião do grupo de trabalho, pude observar que, cada vez mais, o Tribunal ia ficando isolado em sua ideia de iniciar o projeto das audiências de custódia por videoconferência.

Ainda que o TJDFT sustentasse que a videoconferência seria utilizada apenas inicialmente, para ajudar a reduzir as dificuldades operacionais que o Poder Executivo local vinha enfrentando com a falta de efetivo para a realização das escoltas, e que tão logo o projeto fosse implementado, o Tribunal abriria novo processo administrativo para estudar a criação de uma central de inquérito e alternativas penais, onde seriam buscados recursos para a integração de todos os órgãos do sistema de justiça criminal, ainda assim a ideia proposta de utilização da videoconferência não era capaz de angariar os apoios necessários à sua continuidade.

Para dificultar ainda mais a decisão de utilização do sistema de videoconferência, a PCDF manifestou a preocupação de gastar parte de seus escassos recursos e espaços físicos para estruturar uma área para a realização das audiências por videoconferência, e essa área vir a se tornar rapidamente obsoleta na hipótese de descontinuidade do projeto.

A preocupação da polícia à época era muito pertinente. Por mais que o TJDF quisesse reduzir os custos operacionais do Poder Executivo com a utilização do sistema de videoconferência, e que houvesse localizado decisões de cortes internacionais de direitos humanos que albergavam a possibilidade de utilização desse recurso tecnológico, certo é que havia grande oposição de importantes instituições componentes do sistema de justiça, em especial a OAB/DF, a DPDF, a SSP/DF, o DEPEN e próprio CNJ.

Relevante trabalho acadêmico sobre a videoconferência no processo penal foi realizado por Wagner Junqueira Prado, mestre em direito e políticas públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário de Brasília (UniCeub) e magistrado da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

Após realizar uma análise sobre os diversos aspectos da utilização dessa ferramenta eletrônica de comunicação, referido autor concluiu:

Portanto, não existe qualquer incompatibilidade entre a videoconferência e os direitos e garantias fundamentais dos acusados, podendo-se afirmar, inclusive, pelas razões agora expostas, que a videoconferência pode ampliar os horizontes dessas garantias constitucionais. Assim, é preciso superar a visão formalista de que a videoconferência constitui sempre uma violação aos princípios constitucionais que norteiam o processo penal e de que ela distancia o acusado de seu julgador (pois, nas hipóteses agora levantadas, ela consegue, ao contrário, aproximá-los) (PRADO, 2015, p. 305).

As hipóteses citadas por Prado (2015, p. 303-304), em que a videoconferência – de modo genérico dentro do processo penal – poderia trazer vantagens de interesse da defesa dos acusados, seriam, em breve síntese, as seguintes:

- a) confere maior efetividade aos princípios do juiz natural e da identidade física do juiz ao permitir que o acusado preso, independentemente do local onde se encontre detido, tenha contato com o juiz responsável pelo seu julgamento e seja por ele interrogado, independentemente do grau de jurisdição em que tramita o processo, evitando-se, sempre que possível, que esse importante ato processual seja realizado por carta precatória, carta rogatória ou carta de ordem;
- b) privilegia os princípios do juiz natural e da identidade física do juiz ao permitir que o acusado, solto, mas domiciliado fora da sede do juízo, tenha contato com o juiz responsável pelo seu julgamento e seja por ele interrogado, independentemente do grau de jurisdição em que tramita o processo, evitando, sempre que possível, que esse ato processual seja realizado por carta precatória, carta rogatória ou carta de ordem, métodos pelos quais o interrogatório é realizado por outro magistrado, que exerce suas funções no local de domicílio do acusado mas que não é o juiz natural;

- c) confere maior efetividade aos princípios do juiz natural e da identidade física do juiz ao possibilitar que o magistrado responsável pelo julgamento do processo, independentemente do grau de jurisdição em que ele tramita, realize pessoalmente a inquirição da vítima e das testemunhas presas ou domiciliadas fora da sede do juízo, evitando, sempre que possível, que a instrução do processo seja realizada por outro magistrado, por carta precatória, carta rogatória ou carta de ordem;
- d) confere maior efetividade aos princípios do contraditório e da ampla defesa, ao facilitar que o acusado preso em qualquer local possa acompanhar todas as audiências realizadas no processo, principalmente aquelas realizadas fora da comarca em que ele se encontra detido, casos em que a jurisprudência majoritária considera o comparecimento do acusado desnecessário;
- e) reduz as despesas do acusado que responde ao processo em liberdade e do defensor (esteja seu cliente preso ou solto) com os deslocamentos necessários para acompanhar a instrução processual que seria realizada fora da sede do juízo, em decorrência da expedição das cartas precatórias, cartas rogatórias ou cartas de ordem, pois com a videoconferência eles poderiam acompanhar a realização de todos os atos processuais sem a necessidade de viajar, ou na própria sede do juízo processante, ou no local de seu domicílio, sempre que o meio tecnológico estiver disponível nesses locais;
- f) privilegia os princípios do contraditório e da ampla defesa, ao possibilitar a oitiva das testemunhas arroladas pela defesa, domiciliadas fora da comarca em que tramita o processo, por videoconferência, somente após a inquirição das testemunhas arroladas pela acusação e durante a audiência uma de instrução e julgamento;
- g) confere maior efetividade aos princípios do contraditório e da ampla defesa, ao impedir que a expedição de carta precatória ou rogatória para essa finalidade provoque prejuízo à defesa, decorrente da juntada aos autos da carta precatória ou rogatória devidamente cumprida somente após o julgamento, impedindo a análise da prova colhida por carta na sentença (art. 222, §2º, e 222-A, parágrafo único, ambos do Código de Processo Penal).

Ao final de sua obra sobre a utilização da videoconferência no processo penal, Prado (2015, p. 319-320) conclui:

A videoconferência não viola os princípios constitucionais do devido processo legal e da ampla defesa, pois não subtrai do acusado nenhuma de suas garantias (direito ao silêncio, à autodefesa, à defesa técnica, à defesa efetiva, a acompanhar a produção das provas), nem cerceia qualquer liberdade, pois não limita ou veda a comunicação entre o acusado e o juiz (o que, aliás, ocorre no interrogatório mediante respostas escritas a um questionário). Ao contrário, a videoconferência reforça tais princípios, ao permitir que o acusado, preso ou em liberdade, seja interrogado diretamente pela autoridade judiciária que irá julgá-lo (...).

Após tudo o que foi discutido no âmbito deste estudo, conclui-se que a videoconferência: a) reduz os elevados custos com escolta e transporte de presos; b) contribui para a celeridade dos processos criminais; c) libera um grande número de policiais, atualmente responsáveis exclusivamente pela escolta dos presos, para outras funções na área de segurança pública; d) permite que os acusados (presos ou em liberdade), domiciliados fora da sede do juízo, bem como as vítimas e testemunhas domiciliadas em outras localidades sejam ouvidas pelo juiz responsável pelo julgamento do processo ou pelo relator da ação de competência originária do tribunal, e não por outro magistrado, em cumprimento a uma carta precatória, rogatória ou de ordem; e) permite que os acusados presos possam acompanhar o

depoimento das vítimas e testemunhas domiciliadas fora da comarca em que tramita o processo, sem necessidade de deslocamento e custos excessivos para o Estado.

Importante anotar que – acertado ou não – esse era, efetivamente, o pensamento da Justiça do Distrito Federal, à época, para sustentar o início do projeto de audiência de custódia valendo-se do sistema de videoconferência.

Registre-se que a análise acerca da viabilidade, conveniência, oportunidade, legalidade ou mesmo adequação da utilização do sistema de videoconferência para a realização das audiências de custódia é tema que precisará ser discutido e debatido pelos profissionais que atuam no sistema de justiça e, principalmente, pela academia, já que se trata de matéria diretamente afeta ao cumprimento dos pactos e tratados internacionais e à proteção dos direitos dos cidadãos, demandando a necessidade de aprofundamento teórico que transborda os limites do presente trabalho.

### 2.1.16 O giro copernicano

De qualquer modo, ainda havia a partir daquele momento a declarada oposição do MPDFT, que afirmava que só participaria do Projeto de Audiência de Custódia depois da aprovação de lei formal pelo parlamento brasileiro.

Quanto mais o tempo passava, mais a situação se agravava para a Justiça local. Semana após semana a imprensa noticiava que vários estados tinham aderido ao Projeto Audiência de Custódia e veiculava informações de que o Min. Ricardo Lewandowski estava presente e inaugurava mais uma etapa do projeto<sup>78</sup>.

Posso assegurar que a sensação reinante à época era de absoluta perplexidade, notadamente considerando que o Distrito Federal, capital da República e a menor unidade da federação em dimensão territorial, reunia condições próximas do ideal para implementar o projeto e, no entanto, caminhava para ser a última unidade federativa a iniciar as audiências de custódia. Esse fato não passou despercebido ao então diretor-geral do DEPEN. Vejamos<sup>79</sup>:

---

<sup>78</sup> Para ciência das datas de implantação da audiência de custódia em todo o Brasil. Cf. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Audiência de Custódia**. Brasília: CNJ, 2016.

<sup>79</sup> Entrevista realizada com o Dr. **Renato Campos Pinto de Vitto**, diretor-geral do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) à época do processo de implantação da audiência de custódia no DF. Questionário encaminhado por meio eletrônico no dia 06 mar. 2017 e respondido por meio eletrônico no dia 06 jun. 2017.

O incrível é que o Distrito Federal, pela concentração das unidades penais, pela sua dimensão territorial e pelo número privilegiado de policiais sempre reuniu condições próximas do ideal para implementação do projeto. Curiosamente, foi a última unidade da federação a aderir ao projeto.

Da forma como os debates e as discussões entre os representantes das instituições avançavam, sempre sendo reafirmadas as dificuldades com a falta de recursos humanos para a apresentação e custódia dos presos; as dificuldades para se conseguir espaços físicos no fórum e nas dependências da PCDF para a instalação das salas de videoconferência e do próprio núcleo de audiência de custódia; as oposições para utilizar o sistema de videoconferência; a negativa de participação do Ministério Público, dentre vários outros óbices que diuturnamente eram pontuados, parecia que o sistema de justiça criminal do Distrito Federal estava aguardando que algum fato absolutamente novo e ainda não ponderado acontecesse.

E o imponderável, de fato, aconteceu.

Um dia depois da segunda reunião realizada no gabinete da Presidência do TJDF, precisamente no dia 20 de agosto de 2015, o Min. Ricardo Lewandowski, então presidente do STF, pautou e levou a julgamento a Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.240 São Paulo (ADI 5.240/SP), de relatoria do Min. Luiz Fux, onde a Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (ADEPOL) – BRASIL questionava ato normativo editado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) que implantava a audiência de custódia no Estado de São Paulo. O Supremo, naquele julgamento, decidiu que o ato normativo era válido e indicou a adoção da referida prática da audiência de apresentação a todos os tribunais do país. Vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROVIMENTO CONJUNTO 03/2015 DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA.

1. A Convenção Americana sobre Direitos do Homem, que dispõe, em seu artigo 7º, item 5, que “toda pessoa presa, detida ou retida deve ser conduzida, sem demora, à presença de um juiz”, posto ostentar o *status* jurídico supralegal que os tratados internacionais sobre direitos humanos têm no ordenamento jurídico brasileiro, legitima a denominada “audiência de custódia”, cuja denominação sugere-se “audiência de apresentação”.

2. O direito convencional de apresentação do preso ao Juiz, conseqüentemente, deflagra o procedimento legal de *habeas corpus*, no que o Juiz apreciará a legalidade da prisão, à vista do preso que lhe é apresentado, procedimento esse instituído pelo Código de Processo Penal, nos seus artigos 647 e seguintes.

3. O *habeas corpus ad subjiciendum*, em sua origem remota, consistia na determinação do juiz de apresentação do preso para aferição da legalidade da sua prisão, o que ainda se faz presente na legislação processual penal (artigo 656 do CPP).

4. O ato normativo sob o crivo da fiscalização abstrata de constitucionalidade contempla, em seus artigos 1º, 3º, 5º, 6º e 7º normas estritamente regulamentadoras do procedimento legal do *habeas corpus* instaurado perante o Juiz de primeira instância, em nada exorbitando ou contrariando a lei processual vigente, restando, assim, inexistência de conflito com a lei, o que torna inadmissível o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade para a sua impugnação, porquanto o *status* do CPP não gera violação constitucional, posto legislação infraconstitucional.

5. As disposições administrativas do ato impugnado (artigos 2º, 4º, 8º, 9º, 10 e 11), sobre a organização do funcionamento das unidades jurisdicionais do Tribunal de Justiça, situam-se dentro dos limites da sua autogestão (artigo 96, inciso I, alínea a, da CRFB). Fundada diretamente na Constituição Federal, admitindo *ad argumentandum* impugnação pela via da ação direta de inconstitucionalidade, mercê de materialmente inviável a demanda.

6. *In casu*, a parte do ato impugnado que versa sobre as rotinas cartorárias e providências administrativas ligadas à audiência de custódia em nada ofende a reserva de lei ou norma constitucional.

7. Os artigos 5º, inciso II, e 22, inciso I, da Constituição Federal não foram violados, na medida em que há legislação federal em sentido estrito legitimando a audiência de apresentação.

8. A Convenção Americana sobre Direitos do Homem e o Código de Processo Penal, posto ostentarem eficácia geral e *erga omnes*, atingem a esfera de atuação dos Delegados de Polícia, conjurando a alegação de violação da cláusula pétrea de separação de poderes.

9. A Associação Nacional dos Delegados de Polícia – ADEPOL, entidade de classe de âmbito nacional, que congrega a totalidade da categoria dos Delegados de Polícia (civis e federais), tem legitimidade para propor ação direta de inconstitucionalidade (artigo 103, inciso IX, da CRFB). Precedentes.

10. A pertinência temática entre os objetivos da associação autora e o objeto da ação direta de inconstitucionalidade é inequívoca, uma vez que a realização das audiências de custódia repercute na atividade dos Delegados de Polícia, encarregados da apresentação do preso em Juízo.

11. Ação direta de inconstitucionalidade PARCIALMENTE CONHECIDA e, nessa parte, JULGADA IMPROCEDENTE, indicando a adoção da referida prática da audiência de apresentação por todos os tribunais do país.<sup>80</sup>

Poucos dias após a primeira decisão, mais exatamente em 9 de setembro de 2015, o Supremo Tribunal Federal – seguindo o caminho de reconhecer a importância e dar legitimidade às audiências de custódia – julgou a Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347 Distrito Federal (ADPF 347 MC/DF) que viria a provocar o giro copernicano necessário à superação de todas as dificuldades pontuadas até então. Vejamos excertos dessa decisão:

---

<sup>80</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.240 São Paulo. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília 20 ago. 2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10167333>, acesso em 25 jun. 2017.

CUSTODIADO – INTEGRIDADE FÍSICA E MORAL – SISTEMA PENITENCIÁRIO – ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – ADEQUAÇÃO. Cabível é a arguição de descumprimento de preceito fundamental considerada a situação degradante das penitenciárias no Brasil.

SISTEMA PENITENCIÁRIO NACIONAL – SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA – CONDIÇÕES DESUMANAS DE CUSTÓDIA – VIOLAÇÃO MASSIVA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS – FALHAS ESTRUTURAIS – ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL – CONFIGURAÇÃO. Presente quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária, deve o sistema penitenciário nacional ser caracterizado como “estado de coisas inconstitucional”.

FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL – VERBAS – CONTINGENCIAMENTO. Ante a situação precária das penitenciárias, o interesse público direciona à liberação das verbas do Fundo Penitenciário Nacional.

AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA – OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA. Estão obrigados juízes e tribunais, observados os artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, a realizarem, em até noventa dias, audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contado do momento da prisão.

ACÓRDÃO. Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal em, apreciando os pedidos de medida cautelar formulados na inicial, por maioria e nos termos do voto do Relator, deferir a cautelar em relação à alínea “b”, para determinar aos juízes e tribunais que, observados os artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, realizem, em até noventa dias, audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contados do momento da prisão (...).<sup>81</sup>

Essa decisão mudou, completamente, os rumos do processo de implantação da audiência de custódia no Distrito Federal.

A partir do julgado, a Suprema Corte determinou que todos os juízes e tribunais do país atendessem aos artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos e realizassem as audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contado do momento da prisão.

---

<sup>81</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347 Distrito Federal. Relator: Ministro Marco Aurélio Mello. Brasília 09 set. 2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>, acesso em 25 jun. 2017.

A utilização do sistema de videoconferência havia sido sepultada com a expressa determinação de “comparecimento do preso perante a autoridade judiciária”, e as justificativas apresentadas pelo Ministério Público para não participar das audiências também foram jogadas por terra diante da decisão judicial da Suprema Corte.

Do mesmo modo, todos os óbices e dificuldades até então sustentados pelas instituições componentes do sistema de justiça precisariam, em 90 dias, ser superados.

Não havia mais opção. A capital da República teria de instalar o Núcleo de Audiências de Custódia (NAC) e isso teria de ser implementado, no máximo, nos próximos três meses.

### **2.1.17 A criação do NAC e o início das Audiências de Custódia no Distrito Federal**

No dia 11 de setembro de 2015, o presidente do Tribunal, Des. Getúlio Oliveira, e o corregedor da Justiça, Des. Romeu Neiva, convocaram uma reunião no Gabinete da Presidência, com a presença dos juízes assistentes da Presidência, da 1ª Vice-Presidência e da Corregedoria, dos secretários-gerais da Presidência e da Corregedoria e da assessora de Assuntos Corporativos da Corregedoria.

Na ocasião, diante das recomendações do Conselho Nacional de Justiça, do Projeto de Lei 554/2011 em tramitação no Senado e das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 347/DF e na ADI 5.240/SP, a alta Administração do Tribunal tomou as seguintes decisões<sup>82</sup>:

- 1) O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) aderirá ao “Projeto Audiência de Custódia”;
- 2) As audiências de custódia serão presenciais;
- 3) As audiências de custódia ocorrerão nas dependências do Fórum Milton Sebastião Barbosa<sup>83</sup>.

---

<sup>82</sup> A memória da reunião e das decisões tomadas naquela data encontra-se juntada às fls. 496/498 do PA 18.297/2014.

<sup>83</sup> O Fórum Milton Sebastião Barbosa é o maior e mais central fórum da justiça do DF, e abriga todas as Varas Criminais e Tribunal do Júri de Brasília, além de todas as Varas de Entorpecentes do DF, dentre outros juízos. O fórum está localizado ao lado do Palácio da Justiça, conjunto de blocos onde se encontra a alta administração do tribunal, os gabinetes de desembargadores e salas de sessões,

A Justiça do DF não dispunha de local físico apropriado nas dependências do fórum Milton Sebastião Barbosa para instalar o Núcleo de Audiência de Custódia (NAC).

Para que isso fosse feito, o presidente do Tribunal e o corregedor da Justiça determinaram a saída da Diretoria do Fórum do local onde estava alojada para desocupar espaço suficiente à instalação de duas salas de audiências, uma pequena secretaria e um pequeno gabinete que seria compartilhado por dois juízes de direito substitutos.

A Corregedoria da Justiça elaborou as novas minutas de Portaria Conjunta de criação do NAC e entrou em contato com os órgãos do sistema de justiça criminal do DF para noticiar a proximidade de instalação do NAC.

Do mesmo modo, a Corregedoria fez contato com o diretor do DMF/CNJ, juiz Luís Geraldo Lanfredi, para ajustar a data de inauguração das audiências de custódia a fim de possibilitar a participação do Min. Ricardo Lewandowski, que já havia afirmado seu desejo pessoal de estar presente à inauguração do projeto no DF, assim como fez nas demais capitais brasileiras.

No dia 23 de setembro de 2015, o DMF/CNJ encaminhou à Corregedoria, por meio eletrônico, a cópia dos termos de adesão que os Tribunais de Justiça e os governos locais deveriam firmar para o início do projeto<sup>84</sup>.

Observada a disponibilidade de agenda do então presidente do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça, Min. Enrique Ricardo Lewandowski, a inauguração do Núcleo de Audiência de Custódia (NAC) foi marcada para o dia 14 de outubro de 2015, nas dependências do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

O NAC foi oficialmente criado pela Portaria Conjunta 101, de 7 de outubro de 2015, com o seguinte teor:

PORTARIA CONJUNTA 101, DE 07 DE OUTUBRO DE 2015  
Institui o Núcleo de Audiência de Custódia – NAC no âmbito da Justiça do Distrito Federal.  
O PRESIDENTE, A PRIMEIRA VICE-PRESIDENTE E O SEGUNDO VICE-PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS E O CORREGEDOR DA JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS, em virtude de suas atribuições legais; do previsto no artigo 7º, item 5, da Convenção Americana sobre os Direitos

---

sendo a edificação mais próxima do complexo da Polícia Civil do DF onde os presos provisórios são levados após a lavratura de seus flagrantes.

<sup>84</sup> As cópias dos termos foram juntadas e estão disponíveis às fls. 526/547 do PA 18.297/2014.

Humanos – Pacto de São José da Costa Rica, promulgada pelo Decreto Presidencial nº 678/92; do artigo 9º, item 3, do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, promulgado pelo Decreto Presidencial nº 592/92; das recomendações do Conselho Nacional de Justiça; e das deliberações contidas no Procedimento Administrativo 18.297/2014,

#### RESOLVEM

Art. 1º Instituir o Núcleo de Audiência de Custódia – NAC no âmbito da Justiça do Distrito Federal.

Parágrafo único. O Núcleo de Audiência de Custódia será subordinado ao Núcleo Permanente de Plantão – NUPLA.

Art. 2º A audiência de custódia consiste na oitiva do preso em flagrante, sem demora, por autoridade judicial, a fim de controlar a legalidade e a necessidade da prisão, bem como de resguardar a integridade física e psíquica do detido.

Art. 3º A autoridade policial providenciará a apresentação do preso em flagrante, em até 24 horas após a sua prisão, ao Juiz competente para presidir a audiência de custódia.

Parágrafo único. Na hipótese justificada de não apresentação do preso, o Juiz adotará uma das providências previstas no art. 310 do Código de Processo Penal.

Art. 4º A audiência de custódia será presencial e ocorrerá nas dependências do Fórum Milton Sebastião Barbosa das 8 às 15 horas nos dias úteis e das 14 às 19 horas nos finais de semana e feriados.

Parágrafo único. A autoridade policial deverá providenciar a apresentação da pessoa detida até, no máximo, às 13 horas nos dias úteis e até às 18 horas nos finais de semana, feriados e feriado forense.

Art. 5º O auto de prisão em flagrante será encaminhado ao Núcleo de Audiência de Custódia – NAC, com a pessoa detida, nos termos do §1º do art. 306 do Código de Processo Penal, oportunidade em que será juntada a sua folha de antecedentes penais.

Art. 6º O preso, antes da audiência de custódia, poderá ter contato prévio, reservado e por tempo razoável com seu Advogado ou com o Defensor Público.

Art. 7º Iniciada a audiência, o Juiz ouvirá o preso acerca de sua qualificação, condições pessoais, tais como estado civil, nível de escolaridade, profissão ou meio de vida, fontes de renda, local de residência e de trabalho.

Art. 8º Depois de devidamente qualificado e informado pelo Juiz do seu direito de permanecer calado, o preso será ouvido sobre as circunstâncias objetivas da sua prisão.

§1º Após proceder à oitiva, o Juiz indagará do Ministério Público e da Defesa, quando presentes, se restou algum fato para ser esclarecido, formulando as perguntas correspondentes se entender pertinente e relevante.

§2º O Juiz não admitirá perguntas que antecipem a instrução própria de eventual processo de conhecimento.

Art.10. O Juiz, com base nas informações colhidas na audiência de custódia, poderá determinar o encaminhamento do preso, mediante ofício, ao Instituto Médico Legal – IML para realização de exame de corpo de delito complementar e, se for o caso, oficiar à Corregedoria da Polícia Civil ou Militar e ao Ministério Público para a apuração de eventuais abusos ocorridos no momento da prisão.

Art. 11. De todo o ocorrido na audiência de custódia, será lavrada ata circunstanciada, que conterà o inteiro teor da decisão proferida pelo Juiz e a assinatura dos presentes.

§1º As oitivas, durante a audiência de custódia, poderão ser registradas com a utilização do sistema de gravação audiovisual.

§2º A ata da audiência, instruída, se for o caso, com mídia, será anexada ao auto de prisão em flagrante e caberá ao Núcleo de Audiência de Custódia –

NAC providenciar o imediato encaminhamento deste ao juízo de natureza criminal competente.

Art. 12. Serão designados pela 1ª Vice-Presidência Juízes de Direito Substitutos para atuarem no Núcleo de Audiência de Custódia – NAC nos dias úteis e, pela Corregedoria, para atuarem nos finais de semana e feriados, juntamente com os magistrados em atividade no NUPLA.

Art. 13. Serão designados servidores para atuar no Núcleo de Audiência de Custódia – NAC, os quais deverão praticar todos os atos necessários à realização da audiência de custódia, tais como registro, documentação e encaminhamentos, além de outros determinados pela autoridade judiciária competente.

Art. 14. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.<sup>85</sup>

Assinaram a portaria conjunta o Des. Getúlio Vargas de Moraes Oliveira, a Des. Carmelita Brasil, o Des. Waldir Leôncio Júnior e o Des. Romeu Gonzaga Neiva, então presidente, primeira vice-presidente, segundo vice-presidente e corregedor da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

No dia 14 de outubro de 2015, no ponto alto da primavera do planalto central, a Justiça da Capital da República realizava a primeira de muitas audiências de custódias que se seguiriam a partir de então.

O juiz de direito substituto Paulo Afonso Correia Lima Siqueira, ladeado pelo Min. Enrique Ricardo Lewandowski e pelo Des. Getúlio Vargas de Moraes Oliveira, e sob os olhares atentos do governador do Distrito Federal, membros do Poder Executivo e do Poder Legislativo do Distrito Federal, de conselheiros do CNJ, magistrados, membros do Ministério Público, da Defensoria Pública, da OAB/DF, da PCDF, da PMDF, servidores, populares e imprensa<sup>86</sup>, conduziu a audiência que possibilitou a um cidadão, preso em flagrante pela suposta prática de um crime de furto<sup>87</sup>, aguardar em liberdade o julgamento de seu processo. A figura 4 traz a imagem do momento em que o cidadão preso em flagrante foi apresentado, dentro do prazo de 24 horas, ao juiz Paulo Afonso<sup>88</sup>:

---

<sup>85</sup> Disponível em: <http://www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/portarias-conjuntas-gpr-e-cg/2015/portaria-conjunta-101-de-30-09-2015>, acesso em 29 jun. 2017.

<sup>86</sup> Imagens do evento podem ser conferidas em: [https://www.flickr.com/photos/cnj\\_oficial/sets/72157659781768036](https://www.flickr.com/photos/cnj_oficial/sets/72157659781768036), acesso em 01 jul. 2017.

<sup>87</sup> Subtração patrimonial que ocorre sem o emprego de violência ou grave ameaça e está descrita no art. 155 do Código Penal.

<sup>88</sup> Cf. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Audiência de Custódia**. – Brasília: CNJ, 2016. p. 183.



Figura 4 – Imagem da primeira audiência de custódia realizada na Justiça do Distrito Federal.

Fonte: BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Audiência de Custódia**. Brasília: CNJ, 2016, p. 183.

O início das audiências de custódia no Distrito Federal repercutiu de forma intensa nos meios de comunicação<sup>89</sup>.

A partir dessa data, várias outras ações foram necessárias para a manutenção e consolidação das audiências de apresentação no DF, em especial ajustes de horário para a apresentação das pessoas presas em flagrante, ampliação da carceragem do Fórum Milton Sebastião Barbosa, otimização nas rotinas de entrega de documentos entre o Tribunal, a Polícia Civil, o Ministério Público e a Defensoria Pública, orientações aos juízes, titulares e substitutos, das varas de competência criminal, correções nos sistemas informatizados, estabelecimento de rotinas para a soltura dos cidadãos agraciados com a liberdade provisória ou relaxamento do flagrante, melhorias nas condições de segurança do fórum, dentre várias outras providências e demandas que diariamente chegavam à apreciação da Corregedoria e da Presidência do TJDF.

Muitas dessas ações se encontram relatadas no Processo Administrativo 18.297/2014 e em outros PAs que tramitaram e, talvez, ainda tramitem no âmbito da Justiça do DF, mas que fogem por completo ao escopo deste trabalho, cujo recorte metodológico objetivou descrever como se deu o processo de implantação da audiência de custódia no Distrito Federal e compreender quais foram as condições, os atores e as disposições que permitiram superar os obstáculos existentes e possibilitaram o início da utilização desse importante instrumento de garantia de direitos na capital da República.

Não obstante o fato de o Distrito Federal ter sido a última unidade da federação a aderir ao projeto e iniciar as audiências de apresentação, certo é que se pode observar que tal demora possibilitou conhecer a experiência dos demais tribunais do país e planejar esse início de modo que todas as pessoas presas em flagrante delito no território do DF, durante todos os dias do ano, ininterruptamente, pudessem ser apresentadas, dentro do prazo de 24 horas, à autoridade judiciária competente, procedimento que, até a data de conclusão deste trabalho, não se teve conhecimento de nenhum outro tribunal que atenda, ininterruptamente, à totalidade dos flagranteados em toda a extensão territorial de seu estado.

---

<sup>89</sup> Ver: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/80682-primeira-audiencia-de-custodia-no-df-liberta-acusado-de-furto>; <http://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2015/outubro/tjdft-institui-a-audiencia-de-custodia>; <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2015/10/14/audiencias-de-custodia-comecam-a-ser-efetuadas-no-df/>; <http://www.oabdf.org.br/noticias/seccional-participa-do-lancamento-da-audiencia-de-custodia-no-df/>; <http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2015/10/tjdf-adota-nesta-quarta-projeto-que-apresenta-presos-juiz-em-24-horas.html>, dentre várias outras notícias.

Note-se que o esforço do TJDFT em oferecer as audiências de custódia a todos os cidadãos presos em flagrante no território do DF, durante todos os dias do ano, chamou a atenção de autoridades ouvidas na pesquisa.

O juiz Geraldo Lanfredi, então coordenador do DMF/CNJ, ao falar sobre o processo de implantação da audiência de custódia no DF, ressaltou:

Ainda que tenha esperado as outras unidades da federação para se posicionar, o funcionamento das audiências de custódia no TJDFT, desde o princípio, destacou-se, eis que passou a apresentar uma das melhores performances do país.<sup>90</sup>

Sobre esse tema, e também no tocante ao fator determinante para a abertura da janela de oportunidades que finalmente permitiu o cumprimento dos tratados internacionais sobre direitos humanos, o Des. Romeu Gonzaga Neiva, então corregedor da Justiça do DF, pontuou:

Fomos a última Unidade da Federação a implantar a audiência de custódia, mas fomos a primeira a implantá-la para todas as detenções em flagrante ocorridas no território. Hoje qualquer preso em flagrante no DF é conduzido à presença de um Juiz no prazo de vinte e quatro horas. Acredito que o amadurecimento da consciência sobre a cidadania exigiu das instituições respostas diferentes para esse problema antigo. Não vivemos mais sob o pálio de um Estado autoritário, mas numa democracia plena, em que os cidadãos são efetivos sujeitos de direitos e obrigações. A partir dessa evolução, em meu sentir, é que se aclarou a percepção sobre a insuficiência dos procedimentos então adotados para a deliberação sobre o direito fundamental de liberdade da pessoa, porquanto esta análise meramente burocrática, sem a participação pessoal do indivíduo preso, se opõe à efetividade do princípio da dignidade da pessoa humana. Conquanto a Constituição Cidadã tenha sido promulgada em 1988, tenho que a conscientização da sociedade sobre seus direitos de cidadania se deu de forma evolutiva e paulatina.<sup>91</sup>

O Des. Getúlio Vargas de Moraes Oliveira, ao receber o questionário de pesquisa que lhe encaminhei por meio eletrônico no dia 7 de abril 2017, respondeu-me, no dia 10 de abril do mesmo ano, com uma mensagem que traduz um pouco da

---

<sup>90</sup> Entrevista realizada com o juiz de direito **Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi**, juiz coordenador do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário (DMF/CNJ) à época do processo de implantação da audiência de custódia no DF. Questionário encaminhado por meio eletrônico no dia 03 mar. 2017 e respondido por meio eletrônico no dia 11 abr. 2017.

<sup>91</sup> Entrevista realizada com o desembargador **Romeu Gonzaga Neiva**, corregedor da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios à época do processo de implantação da audiência de custódia no DF. Questionário encaminhado por meio eletrônico no dia 07 abr. 2017 e respondido por meio eletrônico no dia 05 mai. 2017.

percepção do então presidente do TJDFT sobre o processo de implantação da audiência de custódia no DF. Transcrevo excertos de sua mensagem:

Recebi um pedido do Min. Lewandowski, então Presidente do STF e do CNJ, para estudar a viabilidade de implantação das audiências de custódia no DF.

A matéria era uma preocupação constante de nosso Tribunal e minha própria. Garantir e dar efetividade aos direitos individuais gera, como consequência, a preservação do interesse público. Não o contrário. Como disse Jefferson, liberdade é quando o Estado teme o indivíduo e não quando o indivíduo teme o Estado.

Daí apoiei e discuti todas as ações visando a implantação do Sistema no Distrito Federal, inúmeras reuniões [...].

Outrossim, você acompanhou de perto [...] as dificuldades operacionais que foram expostas pelo MP e pela Polícia, porém, ao final, todos colaboraram e fizeram sacrifícios para que a implantação ocorresse na data marcada.

Fomos os últimos, sim, mas nossa estrutura abrangeu toda a unidade da federação, ao contrário de outros Estados, e fizemos tudo muito bem feito e de forma racional [...].<sup>92</sup>

Após a descrição da posição institucional do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios e sua relação com parte das demais instituições que compõem o sistema de justiça criminal do DF, passarei a explorar, um pouco mais, como o processo de implantação da audiência de custódia repercutiu em outras instituições.

## 2.2 O Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios

Como adiantado nos itens anteriores, a pesquisa indicou que o Ministério Público, enquanto instituição, revelou forte oposição inicial ao processo de implantação da audiência de custódia, em âmbito nacional e também local.

No Distrito Federal, setores importantes do MPDFT se manifestaram favoravelmente<sup>93</sup> ao cumprimento das disposições da CADH e do PIDCP que

<sup>92</sup> Entrevista realizada com o desembargador **Getúlio Vargas de Moraes Oliveira**, presidente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios à época do processo de implantação da audiência de custódia no DF. Questionário encaminhado por meio eletrônico no dia 07 abr. 2017 e respondido por meio eletrônico no dia 10 abr. 2017.

<sup>93</sup> Nesse sentido, importante lembrar que o promotor de justiça Thiago André Pierobom de Ávila, coordenador dos Núcleos de Direitos Humanos do MPDFT e indicado pelo procurador-geral daquele órgão para integrar o grupo de trabalho instituído para discutir a implantação da audiência de custódia, bem como o promotor de justiça Rodrigo de Abreu Fudoli, ambos indicados para representar o MPDFT no I Seminário de Justiça Criminal, foram enfáticos e unânimes em “sugerir aos órgãos públicos atuantes no Distrito Federal, em especial o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, a OAB, a Secretaria de Segurança Pública e da Paz Social, a Secretaria de Justiça e a Polícia Civil a imediata adoção da audiência de custódia como forma de garantir a dignidade da pessoa humana e o respeito e cumprimento ao art. 7.5 da Convenção Americana de

determinavam, há décadas, a apresentação de pessoas presas em flagrante, sem demora, à presença de um juiz. Entretanto, certo é que a cúpula da instituição optou em seguir a orientação do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (CNPNG).

Como havia pontuado anteriormente, na reunião interinstitucional realizada no dia 19 de agosto de 2015<sup>94</sup>, o promotor José Theodoro, representante indicado pelo MPDFT para integrar o grupo de trabalho, externou oficialmente a posição que quaisquer convênios ou termos de cooperação tendentes à implementação das audiências de custódia só seriam assinados pelas chefias do Ministério Público dos Estados e da União após a regulamentação da matéria de forma única e uniforme para todo o país, por meio de Resolução do CNJ ou pela eventual aprovação do Projeto de Lei n. 554/2011 por parte do Congresso Nacional.

Essa posição era, exatamente, a que havia sido encaminhada pelo presidente do CNPG, procurador Lauro Machado Nogueira, ao Min. Ricardo Lewandowski, presidente do CNJ, por meio do ofício n. 28/2015-PRES, de 29 de junho de 2015<sup>95</sup>.

No referido documento, o então presidente do CNPG manifestava preocupação com a forma como avançava o processo de implementação das audiências de custódia pelo país e, sob o argumento de “assegurar a preservação dos direitos fundamentais do preso e a plena exequibilidade do projeto, sem menoscabo ao papel fundamental do Ministério Público no processo penal”, encaminhou diversas considerações que compreendia serem pertinentes à época.

Fez menção a procedimento administrativo em curso no CNJ e a projeto de lei em trâmite no Senado Federal, ambos com a finalidade de regulamentar a apresentação pessoal do preso em flagrante à autoridade judiciária competente.

Em seguida, indicou quatro questões que, na percepção do Conselho de Procuradores-Gerais, seriam sensíveis ao Ministério Público, quais sejam:

- 1) Exiguidade do prazo de 24 horas para apresentação do preso;
- 2) Validade jurídica do ato;
- 3) Necessidade de adequação estrutural para realização das audiências de custódia – *vacatio legis*;
- 4) Uso de videoconferência para realização da audiência de custódia.

---

Direitos Humanos (Decreto nº 678/92) e ao art. 9.3 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (Decreto nº 592/92). Proposta de consenso”, conforme item I das Proposições extraídas no referido Seminário (TJDFT, PA 18.297/2014, p. 329-334).

<sup>94</sup> A ata detalhada da reunião encontra-se juntada às fls. 482/486 do PA 18.297/2014.

<sup>95</sup> Disponível em <http://s.conjur.com.br/dl/nota-cnpg-audiencias-custodia.pdf>, acesso em 02 jul. 2017.

Em relação ao primeiro tópico, depois de afirmar que a audiência de custódia tem assento legal no artigo 7º, item 5 da CADH, de 22 de novembro de 1969, promulgada pelo Decreto n. 678, de 06 de novembro de 1992, obtemperou que “o Pacto de São José da Costa Rica não determina a apresentação ‘imediate’ da pessoa presa, mas, sim, que ela seja conduzida ‘sem demora’ à presença da Autoridade Judiciária”.

No tocante à expressão “sem demora”, defendeu a existência de jurisprudência dos Tribunais Internacionais de Direitos Humanos no sentido de que a expressão deve ser objeto de interpretação, dadas as peculiaridades de cada situação em concreto.

Sustentou que, no Brasil, em razão: a) das características próprias de cada região; b) das distâncias próprias a serem transpostas em diversas localidades; c) da precariedade de meios de locomoção e de infraestrutura, seria razoável afirmar que “a prevalência do prazo de 24 horas, como regra, gerará inevitáveis transtornos e, em certas situações, mostrar-se-á de cumprimento impossível”.

Não obstante as dificuldades que, de fato, a exiguidade do prazo de 24 horas pode trazer, em especial em relação a questões operacionais, importante registrar que, mesmo diante dessa preocupação externada pelo CNPG, o STF, ao decidir a Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/DF, determinou o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contados do momento da prisão, determinação essa que, ao menos em relação à justiça local, e até a data de conclusão deste trabalho, vem sendo observada, nos termos do artigo 3º da já citada Portaria Conjunta 101, de 07 de outubro de 2015, que instituiu o Núcleo de Audiência de Custódia (NAC) no âmbito da Justiça do Distrito Federal.

Do mesmo modo, também a Resolução n. 213, editada pelo Conselho Nacional de Justiça em 15 de dezembro de 2015, determinou, em seu primeiro artigo, a apresentação de toda pessoa presa em flagrante delito no prazo de até 24 horas da comunicação do flagrante. Vejamos:

Art. 1º Determinar que toda pessoa presa em flagrante delito, independentemente da motivação ou natureza do ato, seja obrigatoriamente apresentada, em até 24 horas da comunicação do flagrante, à autoridade

judicial competente, e ouvida sobre as circunstâncias em que se realizou sua prisão ou apreensão<sup>96</sup>.

Quanto à validade jurídica do ato, o CNPG opôs-se fortemente em relação à impossibilidade de utilização da audiência de custódia como prova contra o depoente.

Nesse sentido, disse que chamava a atenção “a roupagem jurídica que se pretende conferir à audiência de custódia” no Projeto de Lei n. 554/2011-SF, em especial o §3º, do art. 306 do CPP, que traria a seguinte redação:

§3º A oitiva a que se refere o parágrafo anterior será registrada em autos apartados, não poderá ser utilizada como meio de prova contra o depoente e versará, exclusivamente, sobre a legalidade e necessidade da prisão; a prevenção da ocorrência de tortura ou de maus-tratos; e os direitos assegurados ao preso e ao acusado.

Sustentou que o interrogatório colhido na fase inquisitorial, pela autoridade policial, pode embasar, embora não isoladamente, um decreto condenatório, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, questionando que não se poderia, com a audiência de custódia, onde o detido presta declarações perante a autoridade judiciária e na presença de um representante do Ministério Público e de seu defensor, atribuir o que chamou de “menor validade jurídica”.

Nessa alegação trazida pelo CNPG, observei que, em nenhum momento, o presidente do referido Conselho mencionou as relevantes funções institucionais do Ministério Público em relação à necessidade de defesa dos interesses individuais indisponíveis dos cidadãos presos em flagrante delito.

Digo isso porque a Constituição Federal é expressa ao determinar a atuação ministerial em prol da defesa desses interesses indisponíveis.

O art. 127 da CF/88 declara que

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis<sup>97</sup>.

---

<sup>96</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução 213, de 15 de dezembro de 2015**. Brasília, 2015. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/files/atos\\_administrativos/resoluo-n213-15-12-2015-presidencia.pdf](http://www.cnj.jus.br/files/atos_administrativos/resoluo-n213-15-12-2015-presidencia.pdf)>. Acesso em: 03 jul. 2017.

<sup>97</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm), acesso em 12 jun. 2017.

Por seu turno, o art. 129, inciso II, da Carta Constitucional, atribui ao MP a função institucional de

Zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia<sup>98</sup>.

Note-se que parte dos “direitos assegurados nesta Constituição” estão previstos em seu art. 5º. Vejamos alguns dispositivos:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade nos termos seguintes:

(...)

III – ninguém será submetido à tortura nem a tratamento desumano ou degradante;

(...)

XLI – a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais;

(...)

XLIX – é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral;

(...)

LIV – ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

(...)

LVII – ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória;

(...)

LXIII – o preso será informado de seus direitos, entre os quais o de permanecer calado, sendo-lhe assegurada a assistência da família e de advogado;

LXIV – o preso tem direito à identificação dos responsáveis por sua prisão ou seu interrogatório policial;

LXV – a prisão ilegal será imediatamente relaxada pela autoridade judiciária;

LXVI – ninguém será levado à prisão ou nela mantido quando a lei admitir a liberdade provisória, com ou sem fiança<sup>99</sup>.

Não bastasse a obrigação constitucional de zelar por todos esses direitos e muitos outros elencados no ordenamento jurídico nacional, a própria Constituição Federal assegura que esses direitos não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, bem como dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. E vai além quando reconhece, expressamente, que os tratados e convenções internacionais sobre direitos

<sup>98</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm), acesso em 12 jun. 2017.

<sup>99</sup> Ibidem.

humanos que forem aprovados observando o processo legislativo interno serão equivalentes a emendas constitucionais. Transcrevo essas normas constantes do art. 5º da CFRB:

§2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.  
§3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. (Incluído pela EC 45/2004)<sup>100</sup>.

Diante do fato notório e afirmado pelo próprio presidente do CNPG em seu ofício n. 28/2015, de que a CADH determina a apresentação, sem demora, de toda pessoa presa, detida ou retida, à presença de um juiz, bem como que a CADH ingressou formalmente no ordenamento jurídico brasileiro por força do Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992, pareceu-nos contraditória a posição institucional do Ministério Público de não participar, de modo ativo, do processo de implantação da audiência de custódia, em especial face às suas atribuições constitucionais já mencionadas e ao fato de a CADH e o PIDCP, tratados internacionais sobre direitos humanos que ingressaram no ordenamento jurídico nacional desde 1992, serem equivalentes a emendas constitucionais.

O fato de o Projeto de Lei n. 554/2011-SF originariamente prever que a oitiva do preso durante a audiência de custódia não poderá ser usada como meio de prova contra o depoente e versará, exclusivamente, sobre a legalidade e necessidade da prisão; a prevenção da ocorrência de tortura ou de maus-tratos; e os direitos assegurados ao preso e ao acusado, sinaliza a preocupação do Congresso Nacional em dar efetividade aos tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário e, em especial, dar concretude aos direitos e garantias fundamentais previstos no título II da Constituição Federal.

Note-se, ademais, que a audiência de custódia não substitui nenhum procedimento previsto no ordenamento jurídico nacional nem dispensa quaisquer das formalidades processuais penais relativas à lavratura do auto de prisão em flagrante.

---

<sup>100</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm), acesso em 12 jun. 2017.

Nesse sentido, inclusive, é a norma que regulamenta as audiências de custódia no DF quando dispõe, em seu art. 5º, que “o auto de prisão em flagrante será encaminhado ao Núcleo de Audiência de Custódia (NAC), com a pessoa detida, nos termos do art. 1º do art. 306 do Código de Processo Penal”, demonstrando, claramente, a preservação de todas as funções até então realizadas pela autoridade policial<sup>101</sup>.

A audiência de custódia se traduz em um meio de o Poder Judiciário, dentro de 24 horas, verificar se os direitos e garantias fundamentais da pessoa presa, detida ou retida foram devidamente respeitados, no molde como determinam os tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, razão pela qual nem o projeto de lei em trâmite no Congresso nem o projeto capitaneado pelo CNJ consideraram a oitiva do cidadão custodiado, naquele momento, como prova ou indício de prova que pudesse ser utilizado em desfavor do preso em uma futura e eventual ação penal.

A questão, diferentemente do sustentado pelo CNPG, não é relacionada à “validade jurídica do ato”, mas, tão somente, que aquele ato efetivamente não pertence à cadeia de atos processuais tendentes à formação da *opinio delicti*<sup>102</sup> do Ministério Público e posterior convencimento do juiz encarregado de analisar e proferir sua decisão sobre o caso concreto, traduzindo em uma verdadeira ação consequente à prisão em flagrante para que a autoridade judiciária possa verificar, tão somente, a regularidade formal e material daquela detenção, bem como a necessidade de manutenção da custódia do indivíduo preso em flagrante, enquanto aguarda o julgamento de seu processo. Nada mais, nada menos do que isso.

À vista disso, certo é que a Resolução 213, em diversos dispositivos, sinaliza, claramente, que os fatos e as notícias discutidas durante a audiência de custódia não devem servir como prova. Transcrevo algumas determinações contidas na citada resolução:

---

<sup>101</sup> Portaria Conjunta nº 101, de 30 set. 2015. Disponível em: <http://www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/portarias-conjuntas-gpr-e-cg/2015/portaria-conjunta-101-de-30-09-2015>, acesso em 29 jun. 2017.

<sup>102</sup> Na práxis forense é comum dizer-se que o Ministério Público é o “dono da ação penal”. Com isso, todas as provas na fase inquisitorial, ou seja, na fase de investigação, são produzidas para formar a “opinião” do membro do Ministério Público, que poderá oferecer denúncia, caso esteja convencido da existência de um crime (materialidade) e de quem o praticou (autoria), requisitar a produção de novas provas ou promover o arquivamento do inquérito, caso esteja convencido de que não há os requisitos legais mínimos para iniciar uma ação penal.

Art. 1º Determinar que toda pessoa presa em flagrante delito, independentemente da motivação ou da natureza do ato, seja obrigatoriamente apresentada, em até 24 horas da comunicação do flagrante, à autoridade judicial competente, e **ouvida sobre as circunstâncias em que se realizou a sua prisão ou apreensão.**

Art. 8º Na audiência de custódia, a autoridade judicial entrevistará a pessoa presa em flagrante, devendo:

(...)

V – indagar sobre as circunstâncias de sua prisão ou apreensão;

VI – perguntar sobre o tratamento recebido em todos os locais por onde passou antes da apresentação à audiência, questionando sobre a ocorrência de tortura e maus tratos e adotando as providências cabíveis;

(...)

§1º Após a oitiva da pessoa presa em flagrante delito, o juiz deferirá ao Ministério Público e à defesa técnica, nesta ordem, reperguntas compatíveis com a natureza do ato, **devendo indeferir as perguntas relativas ao mérito dos fatos que possam constituir eventual imputação, permitindo-lhes, em seguida, requerer:**

(...)

§2º A oitiva da pessoa presa será registrada, preferencialmente, em mídia, dispensando-se a formalização de termo de manifestação da pessoa presa ou do conteúdo das postulações das partes, e ficará arquivada na unidade responsável pela audiência de custódia.

§3º A ata da audiência conterà, apenas e resumidamente, a deliberação fundamentada do magistrado quanto à legalidade e manutenção da prisão, cabimento de liberdade provisória sem ou com a imposição de medidas cautelares diversas da prisão, considerando-se o pedido de cada parte, como também as providências tomadas, em caso da constatação de indícios de tortura e maus tratos<sup>103</sup>. (grifei).

A terceira preocupação apontada pelo CNPG foi a necessidade de adequação estrutural para a realização das audiências de custódia – *vacatio legis*<sup>104</sup>.

Sob o argumento de ser por demais conhecida a deficiência estrutural, orçamentária e humana dos atores do processo penal (Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública), o Conselho de Procuradores-Gerais sustentou a necessidade de haver a fixação de um prazo para que todas as instituições pudessem se adequar para suportar a nova demanda gerada com a apresentação das pessoas presas em flagrante.

Essa preocupação foi observada pelo STF que, no julgamento da Medida Cautelar na ADPF 347 Distrito Federal, fixou 90 dias para que os juízes e tribunais passassem a cumprir o artigo 9.3 do PIDCP e o art. 7.5 da CADH.

O último item pontuado pelo CNPG dizia respeito à possibilidade de uso de videoconferência para realização da audiência de custódia.

<sup>103</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Resolução 213**, de 15 de dezembro de 2015. Disponível em: [http://www.cnj.jus.br/files/atos\\_administrativos/resoluo-n213-15-12-2015-presidencia.pdf](http://www.cnj.jus.br/files/atos_administrativos/resoluo-n213-15-12-2015-presidencia.pdf), acesso em 03 jul. 2017.

<sup>104</sup> *Vacatio legis* é um termo comumente utilizado para designar o tempo entre a publicação de uma lei e o momento do início de sua vigência.

Assim como parte das instituições integrantes do sistema de justiça criminal do Distrito Federal acreditavam na possibilidade de utilização da videoconferência para viabilizar e facilitar a operacionalização das audiências de custódia, como já esclarecido em momento anterior deste trabalho, também o CNPG defendeu essa possibilidade.

Para o referido Conselho de Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União,

a utilização de videoconferência ou outro recurso tecnológico de transmissão de sons e imagens em tempo real é medida salutar, que contribui para a agilização do ato, redução dos custos e dos riscos inerentes ao deslocamento de presos, além de estar conforme ao sistema processual penal vigente que já admite o recurso para interrogatório do acusado, conforme artigo 185, §2º do Código de Processo Penal.<sup>105</sup>

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da já citada Medida Cautelar na ADPF 347/DF, também resolveu essa questão quando determinou que deveria haver o “comparecimento do preso perante a autoridade judiciária”.

O CNPG também sinalizou que a implantação da audiência de custódia em âmbito nacional, da maneira como estava sendo feita, poderia estar criando distinção entre os presos quanto à garantia ao direito de ser ouvido pelo Judiciário, sendo que, ao final, asseverou:

Por fim, sensível ao tema, às discrepâncias regionais e à realidade das mais diversas Comarcas e Promotorias de Justiça do país, e com o propósito de assegurar tratamento uniforme e isonômico aos presos de todas as unidades judiciárias, informo a Vossa Excelência que o plenário do Conselho de Procuradores-Gerais de Justiça (CNPG) deliberou, à unanimidade, na mesma sessão ordinária do dia 22 de junho próximo passado, que, a partir daquela data, convênios ou termos de cooperação tendentes à implementação das audiências de custódia serão assinados pelas chefias do Ministério Público nos Estados e da União somente após a regulamentação da matéria, de forma única e uniforme para todo o país, seja por meio de Resolução do Colendo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), seja pela eventual aprovação do Projeto de Lei n. 554/2011 por parte do Congresso Nacional.<sup>106</sup>

Essas foram, em abreviada síntese, as principais razões pelas quais o MPDFT, na já descrita reunião do dia 19 de agosto de 2015, ocorrida antes dos julgamentos do STF sobre o tema, afirmou que não iria assinar quaisquer convênios

---

<sup>105</sup> Disponível em <http://s.conjur.com.br/dl/nota-cnpg-audiencias-custodia.pdf>, acesso em 02 jul. 2017.

<sup>106</sup> Disponível em <http://s.conjur.com.br/dl/nota-cnpg-audiencias-custodia.pdf>, acesso em 02 jul. 2017.

ou termos de cooperação tendentes à implantação da audiência de custódia, antes da regulamentação nacional e uniforme da matéria.

Enquanto pesquisador, gostaria de ter tido a oportunidade de entrevistar o então procurador-geral do MPDFT para buscar melhor compreender como o processo de implantação das audiências de custódia no DF repercutiu naquele órgão.

Fiz essa tentativa.

No dia 7 de abril de 2017, estive no gabinete do procurador-geral de Justiça do MPDFT, Dr. Leonardo Bessa, para tentar marcar uma entrevista e entregar-lhe o questionário relativo à pesquisa que compõe o presente trabalho. Como ele não estava no momento, acabei conversando com o promotor de justiça Antônio Suxberg que me sugeriu encaminhar a pesquisa para o endereço eletrônico do procurador-geral, o que foi feito no mesmo dia.

No dia 20 de abril de 2017, fui gentilmente recebido pelo Dr. Leonardo Roscoe Bessa em seu gabinete no 9º andar do edifício sede do MPDFT, oportunidade em que me esclareceu a impossibilidade de, naquele momento, participar da entrevista, em especial diante das audiências de custódia serem inerentes ao trabalho de Promotorias de Justiça específicas e, na qualidade de procurador-geral de Justiça não ficar confortável em atender ao meu convite.

Registro que o procurador-geral ainda teve o cuidado e a delicadeza de responder, por meio eletrônico, minha mensagem de encaminhamento da pesquisa, com o seguinte texto:

Prezado Pedro,

(...)

Agradeço a lembrança do meu nome, mas, considerando principalmente que as questões relativas à audiência de custódia são inerentes ao trabalho de Promotorias de Justiça específicas, não fico, como Procurador-Geral de Justiça, confortável em atender seu pedido.

Atenciosamente,  
Leonardo Bessa.

Confesso que tive vontade de tentar entrevistar alguns promotores de justiça que participaram do processo de implantação da audiência de custódia no DF, como os promotores Thiago André Pierobom de Ávila, Rodrigo de Abreu Fudoli e José Theodoro Carvalho, os quais considero, assim como ao próprio procurador-geral, como amigos pessoais.

Entretanto, o escopo da pesquisa, desde o início, foi buscar a posição institucional de alguns dos órgãos componentes do sistema de justiça criminal, no âmbito do DF, e das instituições vetoradas da implantação do projeto, no âmbito nacional.

Desse modo, contive meu desejo pessoal e optei, para manter a unidade metodológica do trabalho, por não procurar nem entrevistar nenhum outro membro do MPDFT acerca do processo de implantação da audiência de custódia no DF, valendo-me da análise das declarações das autoridades que puderam participar da pesquisa bem como dos documentos examinados e que foram capazes de demonstrar a atuação do MPDFT durante esse processo.

Nesse sentido, e valendo-me da análise dos depoimentos colhidos e dos documentos analisados, verifico que, diante das elevadas funções constitucionais que lhe são atribuídas, o apoio institucional da cúpula do Ministério Público certamente teria abreviado o caminho para a implantação das audiências de apresentação no país e, conseqüentemente, na capital da República.

Acredito que se as determinações constitucionais tivessem sido levadas em consideração desde o início, ao invés da oposição inicial de setores do Ministério Público, é provável que o processo de implantação das audiências de custódia tivesse contado não apenas com um forte aliado institucional, porém, mais do que isso, uma instituição capaz de acelerar e fomentar esse processo.

Em minha percepção pessoal, e deixando registrada minha admiração pessoal pela grandeza e importância institucional daquele órgão e de seus membros, atribuo a oposição inicial de setores do Ministério Público a uma certa incompreensão em relação à natureza jurídica da audiência de custódia e de como ela pode se tornar um marcante instrumento de garantia de direitos aos cidadãos brasileiros.

Nesse sentido, fundamental a percepção do então coordenador do DMF/CNJ, juiz Luís Geraldo Lanfredi, sobre as dificuldades que existiram e que ainda persistem. Para ele, as dificuldades, em geral, são oferecidas “por todos aqueles que não conseguem entender o sentido e a razão de ser das audiências de custódia como instrumento de garantia de direitos”<sup>107</sup>.

---

<sup>107</sup> Entrevista realizada com o juiz de direito **Luís Geraldo Sant’Ana Lanfredi**, juiz coordenador do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário – DMF/CNJ à época do

Dworkin (2010, p. 314), ao procurar mostrar o que deveria fazer um governo que professa o reconhecimento dos direitos individuais, apresenta lição que bem se amolda ao processo de implantação da audiência de custódia no Distrito Federal:

Se queremos que nossas leis e nossas instituições jurídicas forneçam as regras básicas a partir das quais essas questões venham a ser discutidas, essas regras não devem ser as leis do mais forte que a classe dominante impõe aos mais fracos, como Marx imaginava que devia ser o direito de uma sociedade capitalista. A parte principal do direito – a parte que define e executa as políticas sociais, econômicas e externas – não pode ser neutra. Deve afirmar, em sua maior parte, o ponto de vista da maioria sobre a natureza do bem comum. Portanto, a instituição dos direitos é crucial, pois representa a promessa da maioria às minorias de que sua dignidade e igualdade serão respeitadas. Quando as divisões entre os grupos forem mais violentas, esse gesto, se o direito de fato funcionar, deve ser o mais sincero possível.

A instituição requer um ato de fé por parte das minorias, porque o alcance de seus direitos será controverso sempre que forem direitos importante, e porque os representantes da maioria agirão de acordo com suas próprias noções do que realmente são esses direitos. Sem dúvida, esses representantes irão discordar de muitas das reivindicações apresentadas pelas minorias. Isto torna ainda mais importante que eles tomem suas decisões com seriedade. Devem demonstrar que sabem o que são direitos e não devem trapacear quando examinam o conjunto das implicações da doutrina correspondente. O governo não irá restabelecer o respeito pelo direito se não conferir à lei alguma possibilidade de ser respeitada. Não será capaz de fazê-lo se negligenciar a única característica que distingue o direito da brutalidade organizada. Se o governo não levar os direitos a sério, é evidente que também não levará a lei a sério.

### 2.3 A Defensoria Pública do Distrito Federal

Penso que para a melhor compreensão de como o processo de implantação das audiências de custódia impactou na Defensoria Pública do Distrito Federal e qual a percepção da cúpula desse importante órgão em relação a todo esse caminho, nada melhor do que a manifestação do então Defensor Público-Geral, Dr. Ricardo Batista Sousa, a quem entrevistei<sup>108</sup>.

O defensor Ricardo Batista exerce o cargo de defensor público-geral do Distrito Federal desde o dia 28 de abril de 2014 e permanecia no exercício do cargo até a data de encerramento deste trabalho.

---

processo de implantação da audiência de custódia no DF. Questionário encaminhado por meio eletrônico no dia 03 mar. 2017 e respondido por meio eletrônico no dia 11 abr. 2017.

<sup>108</sup> Entrevista realizada com o defensor **Ricardo Batista Sousa**, defensor público-geral do Distrito Federal à época do processo de implantação da audiência de custódia no DF. Questionário encaminhado por meio eletrônico no dia 10 mai. 2017 e respondido por meio eletrônico no dia 03 jul. 2017.

Perguntei se quando assumiu a Defensoria Pública-Geral do DF a questão dos presos provisórios no Distrito Federal já estava em sua pauta e, em caso afirmativo, quais seriam as principais preocupações e as principais linhas de atuação para o enfrentamento do tema. Ele informou:

A defensoria pública do DF contava apenas com 184 defensores públicos, número insuficiente para atendimento carcerário adequado aos presos provisórios, ou mesmo visitas e inspeções em delegacias de polícia ou centros de detenção provisórios, considerando a prioridade no atendimento às Vara Criminais, em face das audiências e prazos processuais. O encaminhamento imediato dos comunicados de flagrante apenas trouxe benefícios formais, uma vez que o procedimento de avaliação das condições da legalidade da prisão cautelar seguia o rito da burocracia.

Questionei sobre como e em que momento a questão relacionada à implantação da Audiência de Custódia no Distrito Federal teria entrado em sua pauta de atuação e na pauta de atuação da Defensoria Pública do DF, oportunidade em que esclareceu:

As discussões sobre a audiência de custódia no âmbito da defensoria pública nacional começaram a partir de sua implantação inaugural no Estado de São Paulo, mas foi discutida de maneira mais profunda no I Seminário de Justiça Criminal realizado em parceria com o TJDF, OAB, MPDFT e Defensoria Pública em maio de 2015. Ante a iminência de implantação da audiência de custódia, a DPDF buscava se preparar para dar atendimento ao novo formato de tratamento aos presos provisórios, lutando para nomeação de novos defensores públicos.

Perquiri se houve algum órgão governamental, instituição ou autoridade específica que tenha levado a questão diretamente ao conhecimento do entrevistado, que respondeu:

A questão da audiência de custódia foi inicialmente tratada na defensoria pública do DF através de sua Turma Temática de Direito Penal, vinculada à Escola da DPDF, e no âmbito nacional pelo Colégio Nacional dos Defensores Públicos Gerais já no ano de 2015.

A seguir, quis saber se na percepção do entrevistado teria havido algum órgão governamental, instituição ou autoridade específica que tenha sido decisivo(a) para a implantação da audiência de custódia no Distrito Federal, ocasião em que indicou as seguintes instituições:

Entendo ter sido um reconhecimento da Presidência do TJDF sobre o papel do Distrito Federal no processo de implantação da audiência de custódia, mas também o papel da OAB e da DPDF em buscar assegurar as garantias do preso no formato de sua implantação. Não se pode deixar de reconhecer a vontade política do CNJ, fundamental para superar algumas barreiras ao reconhecimento da necessidade e do valor da audiência de custódia.

Quanto à possibilidade de ter havido alguma atuação ou pressão política de organismos nacionais ou internacionais para que fosse implantada a audiência de custódia no Distrito Federal, o Dr. Ricardo disse ter tido conhecimento de algumas manifestações em notícias veiculadas pela imprensa especializada.

Em relação à questão da necessidade de melhoria das condições dos presos provisórios e a superlotação do sistema carcerário no DF disse que

Sempre houve uma preocupação da Defensoria Pública do DF, através de seu Núcleo de Execução Penal, sobre as questões de cumprimento de pena no sistema penitenciário do Distrito Federal, em especial quanto à salubridade das instalações e a superlotação de algumas unidades. Percebeu-se, ainda, a falta do mesmo acompanhamento quanto aos presos provisórios, por absoluta falta de estrutura. O encontro do Defensor Público com o preso provisório teria como vantagens a verificação da higidez do decreto de prisão, verificação da incolumidade física do preso, e a definição da estratégia de defesa, e levantamento das provas a serem produzidas. Isso sempre preocupou a instituição, embora pouco se podia fazer diante de quadro tão reduzido.

Considerando que a CADH havia ingressado formalmente no ordenamento jurídico nacional em 6 de novembro de 1992, por força do Decreto n. 678/92, quis saber quais teriam sido, na visão do defensor público-geral do DF, os obstáculos logísticos e ideológicos que impediram a implantação da audiência de custódia no Distrito Federal antes de 2015. Vejamos sua resposta:

Do Poder Judiciário: falta de pessoal e de estruturas adequadas para operacionalizar a audiência de custódia, ainda mais presencial. Secretaria de Segurança e do Sistema Penitenciário: Falta de pessoal para realização das escoltas, e preocupação com a segurança durante os deslocamentos. Ministério Público: Discussões acerca da viabilidade de audiência de custódia como efetiva na proposta apresentada, e resistência à época em instalação das audiências dentro de alguma unidade prisional. Principais reivindicações da OAB e DPDF: oposição à realização da audiência por videoconferência e exigência da apresentação do preso no intervalo de 24 a 48 horas no máximo.

Indaguei o que teria acontecido (o que foi decisivo), na visão do entrevistado, para que, após mais de 23 (vinte e três) anos do ingresso formal da CADH no ordenamento jurídico nacional, o Brasil e, mais especificamente, o DF, finalmente,

pudessem cumprir a determinação de apresentar, sem demora, as pessoas presas à presença de um juiz. Qual teria sido, em sua percepção, o fator determinante para a abertura da janela de oportunidades que finalmente permitiu o cumprimento desse tratado internacional. Dr. Ricardo Batista foi categórico ao apontar o empenho do Conselho Nacional de Justiça, seguido da pressão de setores garantistas do meio jurídico, superlotação do sistema penitenciário e indicadores favoráveis das primeiras unidades que implementaram a audiência de custódia.

Pedi ao entrevistado que identificasse, no âmbito da União, do Governo de Brasília e da Justiça do Distrito Federal, quais teriam sido os principais atores (instituições e autoridades) que contribuíram (auxiliaram) para a efetiva implantação da audiência de custódia no DF, oportunidade em que indicou:

CNJ, OAB e Defensoria Pública, sem embargo da adesão de outras personalidades que, individualmente encamparam a ideia, principalmente no âmbito do Poder Judiciário. No Distrito Federal o Desembargador George Lopes Leite, o presidente da OAB-DF Juliano Costa Couto, e seu representante da Comissão de Execução penal Dr. Alexandre Queiroz. Importante destacar que a Secretaria de Segurança Pública e a Subsecretaria do Sistema Penitenciário se esforçaram para realizar a audiência, mesmo com as dificuldades.

Na sequência, solicitei que fossem identificados, no âmbito da União, do Governo de Brasília e da Justiça do Distrito Federal, quais teriam sido os atores centrais (instituições e autoridades) que dificultaram (se opuseram) a efetiva implantação da audiência de custódia no DF. Em seus dizeres:

Em geral o Ministério Público sempre pareceu dividido quanto ao conceito de realização da audiência de custódia, principalmente em face do alto índice de liberação dos presos, o que para alguns poderia sinalizar com a impunidade, mas sem impor maiores embaraços à sua realização, tendo, no Distrito Federal, cumprido com denodo sua atribuição institucional.

Prosseguindo a entrevista, questionei se o entrevistado poderia informar se a Defensoria Pública do DF, em algum momento, teria sofrido qualquer tipo de cobrança ou condenação de organismos nacionais ou internacionais pelo descumprimento da CADH, especificamente em relação à eventual ausência de atuação ou fiscalização pelo não cumprimento da norma que determina a apresentação, sem demora, da pessoa presa ou detida à presença de um juiz. Em caso afirmativo, pedi que esclarecesse de que modo esse fato poderia ter

contribuído para o início do processo de implantação da audiência de custódia no Distrito Federal. Transcrevo sua resposta:

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA cobrava uma posição mais efetiva da defensoria pública no atendimento à pessoa privada de liberdade. O Departamento Penitenciário Nacional também sempre exigiu da defensoria pública uma atuação mais efetiva na salvaguarda dos direitos do preso. De maneira geral, DEPEN, CNJ (através do DMF) e a extinta Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça entendiam ser decisivo o engajamento da Defensoria Pública no debate sobre os presos provisórios, e o engajamento efetivo na luta pela implantação da audiência de custódia. Quando o assunto desaguou no DF, a sensibilização da instituição foi natural.

Pedi ainda que informasse as principais ações realizadas, no âmbito da Defensoria Pública-Geral do DF, para superar as dificuldades e obstáculos à implantação da audiência de custódia no DF, ocasião em que indicou a nomeação de defensores públicos, as discussões teóricas com os defensores públicos especializados, e o reconhecimento da Administração Superior da imprescindibilidade da realização das audiências de custódia como foram concebidas.

Solicitei que o Dr. Ricardo Batista identificasse algum ator (instituição ou autoridade) ou grupo de interesse que tivesse sido determinante para a efetiva implantação da audiência de custódia no DF, oportunidade em que citou o ministro Ricardo Lewandowski, o desembargador Getúlio de Moraes e o desembargador George Lopes Leite.

Quanto ao papel da mídia no processo de implantação da audiência de custódia, observou o seguinte:

No início a mídia encampou o discurso do reforço à impunidade, em virtude do percentual de liberações. Todavia, quando sucessivos massacres tomaram conta dos presídios nacionais, e a superlotação associada à barbárie tomou conta dos noticiários e das discussões políticas, as resistências à audiência de custódia reduziram drasticamente.

Perguntei ao Dr. Ricardo, enquanto defensor público-geral do DF, quais teriam sido as condições, os atores e as disposições que ele teria observado e que permitiram superar os obstáculos ideológicos e logísticos existentes, possibilitando a implantação da audiência de custódia no DF. Ao responder ao questionamento, aduziu:

Além do apoio do Tribunal de Justiça do DF e da Secretaria de Segurança Pública, que superaram suas próprias resistências internas para sua implantação, merece destaque a atuação da OAB-DF e dos Defensores Públicos do DF atuantes no Núcleo de Execução Penal e nas varas criminais.

Por fim, ao autorizar a divulgação da entrevista, notadamente para que constasse na presente dissertação, discorreu sobre o que observou em relação ao processo de implantação da audiência de custódia no Distrito Federal, dizendo:

Apesar de ter sido a última unidade da federação a implementar a audiência de custódia, o DF teve condições de observar as condições de sua execução em outros Estados, e se preparar para implementar um modelo que hoje pode ser considerado de excelência, e que, apesar das dificuldades iniciais de implantação, tem se revelado indispensável para o sistema de justiça, com resultados positivos, não só para garantia de direitos fundamentais, como aperfeiçoamento das instituições que nela atuam.

## 2.4 A Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal

Com intuito de buscar compreender como o processo de implantação da audiência de custódia no Distrito Federal repercutiu no do Governo do Distrito Federal, mais especificamente dentro da Secretaria de Segurança Pública, realizei uma entrevista pessoal com o então secretário de Segurança Pública, professor Arthur Trindade Maranhão Costa.

A entrevista foi gravada em áudio no dia 28 de novembro de 2016 no Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília (SOL/UnB)<sup>109</sup>.

Diante da importância do depoimento do então secretário de Segurança Pública para compreender como se deu o processo de implantação da audiência de custódia no Distrito Federal, passo a transcrever trechos da gravação de seu depoimento em um formato de perguntas e respostas, com algumas adaptações da linguagem oral para a escrita para facilitar a leitura.

**Pedro:** Muito bom-dia, professor Arthur. Inicialmente agradeço ao senhor pela disponibilidade de me receber e conceder a presente entrevista. Professor, em que período o senhor exerceu o cargo de Secretário de Segurança Pública do Distrito Federal?

---

<sup>109</sup> Entrevista realizada com o professor doutor **Arthur Trindade Maranhão Costa**, secretário de Segurança Pública à época do processo de implantação da audiência de custódia no DF, no dia 28 nov. 2016 no Departamento de Sociologia da UnB.

**Arthur Trindade:** Bom-dia, Pedro. Eu fui secretário de Segurança Pública do DF entre 1º de janeiro de 2015 e 10 de novembro de 2015. Foram 10 meses à frente da Secretaria de Segurança Pública.

**Pedro:** Quando assumiu a Secretaria, o senhor tinha alguma preocupação anterior com a questão dos presos provisórios no Distrito Federal?

**Arthur Trindade:** Eu, enquanto secretário, e a nossa equipe de trabalho na secretaria, nós tínhamos três preocupações. Três temas que de alguma maneira se interligam, mas que nos preocupavam muito. O primeiro dizia respeito aos homicídios e às taxas de homicídios do DF; o segundo dizia respeito à sensação de insegurança do brasileiro, que a despeito de ter uma taxa de homicídio média, e taxas de criminalidade médias, se sente muito inseguro, até mais inseguro que moradores de outras cidades, como Fortaleza, Rio de Janeiro e Recife. E o terceiro, a questão prisional, que como nós sabemos, a questão dos presos provisórios é um drama. Que tem efeitos deletérios sobre vários aspectos da segurança pública. É um custo altíssimo, o sistema penitenciário se torna cada vez mais difícil de administrar e o sistema tem muita dificuldade de ressocializar os internos. O preso provisório é talvez a principal causa de crescimento da população prisional no Brasil.

Sim, tínhamos essa preocupação, mas ela não fazia parte do programa de governo, leia-se: Polícia Militar, Polícia Civil, governo como um todo e Secretaria, Subsecretaria do Sistema Penitenciário.

Uma observação deve ser feita aqui para entender o contexto do DF nesse tema: uma das primeiras medidas que eu tomei como secretário de Segurança Pública, foi desvincular a então Subsecretaria do Sistema Penitenciário do DF, chamada SESIP, da Secretaria de Segurança Pública.

Até então, por motivos institucionais e principalmente orçamentários, o DF era uma das poucas unidades da federação – se não me engano só três – que tinha seu sistema penitenciário vinculado à pasta de segurança pública.

Até esse momento não havia nada sobre a questão dos presos provisórios. Havia uma preocupação minha de secretário, de quem trabalhava comigo, mas não havia nenhuma política sobre presos provisórios.

Bom, aí nós temos duas situações: do ponto de vista interno do GDF, duas preocupações, dois problemas se mostraram centrais na questão prisional. O primeiro, essa migração da SESIP da SSP para a Secretaria de Justiça. A migração implicou inúmeros obstáculos e problemas, nós notávamos uma forte resistência por parte de alguns setores do governo, Secretaria de Justiça, por exemplo, em receber isso. Lembrando que gestão prisional não necessariamente é um tema que gere tantos dividendos políticos assim, não é?

E todas as dificuldades logísticas que isso implica dentro de um contexto de reestruturação e enxugamento da máquina administrativa, ou seja, a Secretaria de Justiça teria que absorver a Subsecretaria de Gestão Penitenciária num contexto em que ela também teria que enxugar quadros e diminuir, por exemplo, a parte mais importante de forma significativa, o tamanho da sua área administrativa.

**Pedro:** Professor, só para a gente avançar aqui e já dentro do que estamos conversando, o senhor lembra qual era a situação dos presos provisórios do DF quando o senhor assumiu?

**Arthur Trindade:** O percentual de presos provisórios girava em torno de 30%, o número exato eu não lembro agora, mas acho que estava em torno de 28 a 30% do total de presos. É um número alto, mas comparando com as taxas nacionais, o DF ainda estava um pouco abaixo da média nacional, que é acima de 35%. Bom, mas eu dizia que com relação à questão prisional, nós tínhamos dois problemas: o primeiro era a transição da SESIP para a Secretaria de Justiça; o segundo, gravíssimo, que ocupou os dez meses da minha gestão à frente da SSP, era a questão das carreiras que trabalhavam no sistema penitenciário.

Duas leis impactaram muito as carreiras do sistema penitenciário. Uma, que foi a criação, ou a transformação, a reestruturação da carreira dos antigos técnicos penitenciários, para agentes de atividades penitenciárias. Basicamente, isso impactou à medida que permitiu que os novos agentes de atividades penitenciárias fossem enquadrados com perfil de nível superior e não mais com perfil técnico, obviamente com impactos enormes nas demandas e nos anseios salariais dessa categoria.

E de fato essa carreira teve ganhos salariais muito acima da média dos outros servidores do GDF. É importante entender que o sistema penitenciário do DF comportava até o momento, e até hoje, duas carreiras: uma, a dos antigos TecPen, que foram transformados agora em agentes de atividades penitenciárias, e a outra carreira antiga, dos agentes de Polícia Civil, que trabalhavam no sistema. Essa era a carreira mais antiga, e tinha sido uma fórmula achada pelo GDF de custear o sistema penitenciário com recursos do Fundo Constitucional. A área de segurança pública sempre foi custeada pelo Fundo Constitucional, mas a área de segurança pública é Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros, não é?

Sistema penitenciário, por consenso e uma jurisprudência existente sobre o tema, não era até então considerada área de segurança pública. O DF era um dos pouquíssimos estados onde quem fazia a gestão do sistema penitenciário era a Polícia Civil.

Os delegados eram os diretores das unidades penitenciárias e também os diretores do sistema. E os agentes de Polícia Civil, uma carreira específica dentro da Polícia Civil, faziam a gestão dos presos lá dentro.

Em dado momento, o ano eu não sei precisar qual, mas se não me engano 2008, 2009... cria-se a nova carreira de agente de atividades: TecPen, e mais tarde agente de atividades penitenciárias, de forma que a antiga carreira dos policiais civis, continua trabalhando dentro do sistema, mas não há mais concursos, mais contratações dessa carreira.

Essas duas carreiras convivem dentro do sistema numa situação muito tensa. Os conflitos são frequentes, conflitos graves, com relatos inclusive de brigas e ameaça de morte, alguns casos de agentes sacando arma e apontando para o agente da outra carreira, que fez com que o sistema prisional do DF vivesse grandes tensões no convívio das duas carreiras.

Uma querendo ocupar cada vez mais espaço dentro do sistema, e a outra encolhendo. A fórmula utilizada para isso, ao longo dos anos no DF, foi a seguinte: dividir o sistema. As unidades penitenciárias tais, tais e tais ficariam sob os cuidados e a gestão da carreira de agente de atividade penitenciárias; e as unidades tais, tais e tais ficariam sob a gestão e aos cuidados dos agentes da Polícia Civil.

Eles não se comunicavam. Mas a direção das unidades e a gestão do sistema como um todo, sempre na mão da Polícia Civil e dos seus delegados. Isso sempre causou muita tensão e problemas também

ideológicos, uma vez que a visão de boa parte dos delegados que geriam o sistema era uma visão policial, ou seja, prender e mantê-los presos.

Então eu dizia que há duas carreiras dentro do sistema prisional, uma lei de 2008 ou 2009 cria uma nova carreira e começa assim a tensão, mas uma lei de dezembro de 2014 tem um impacto devastador no sistema.

Essa lei, de 2014, de autoria – e aí é uma curiosidade, uma ironia do destino – de autoria do então senador Rodrigo Rollemberg, estabelece o seguinte, ela cria uma carreira, reestrutura a antiga carreira de policiais civis que trabalhavam dentro do sistema, e agora esses policiais passam a integrar a carreira chamada de agentes policiais de custódia.

Não só se reestrutura essa carreira, mas também se determina que o GDF teria 6 meses, 180 dias para devolver todos os agentes policiais de custódia para a Polícia Civil. Logo, 2015 foi um ano para administrar essas duas situações: a migração do sistema para a secretaria de justiça e a saída desses agentes policiais de custódia. Problema: a saída dos agentes policiais de custódia, determinada por lei, foi feita sem a previsão da substituição deles que, em termos de efetivo, giravam em torno de 180 agentes.

**Pedro:** Não houve previsão para recompor o quadro?

**Arthur Trindade:** Havia um concurso em andamento, mas os novos agentes de atividade penitenciária só poderiam entrar no sistema depois de finalizado o concurso e feito o curso de formação, o que levaria naquele momento, janeiro de 2015, pelo menos um ano. Então os novos agentes só entrariam no sistema em 2016.

Agravando a situação, o DF passa por uma crise financeira sem precedentes, de forma que a contratação e a execução desse concurso foram atrasadas também. Aí temos uma enorme tensão. Uma lei determina a saída de um efetivo considerável de funcionários do sistema prisional, sem a necessária reposição desses agentes por questões legais: concurso público, não há como acelerar esse concurso e com limites orçamentários.

Ao mesmo tempo existe uma migração do sistema da Secretaria de Segurança Pública para a Secretaria de Justiça, e como administrar isso... e finalmente, um outro pano de fundo muito importante que diz respeito ao crescimento da população prisional, que obviamente deve-se em boa medida às prisões provisórias.

Os dados mostram, se eu não estou enganado, que em 2009 o sistema do DF abrigava cerca de 9 mil presos; em 2014 já eram 14 mil.

Resumindo toda a narrativa: duas carreiras antagônicas dentro do sistema, disputando espaços de poder com conflitos sérios. De um lado uma lei que determina a saída dos agentes da Polícia Civil do sistema penitenciário, seu retorno para a Polícia Civil; boa parte deles concordava com isso, alguns não; o crescimento da população prisional... tudo isso gerou um contexto de enorme preocupação dentro do governo.

Portanto a questão prisional era uma preocupação quase que diária. Havia uma preocupação de todas as partes dentro do DF, da Secretaria de Segurança Pública, da Polícia Civil, da Secretaria de Justiça, do gabinete do governador, da Procuradoria do DF e também uma enorme preocupação do Ministério Público e do Tribunal de Justiça.

Como secretário de Segurança Pública, tive inúmeras reuniões com promotores das Promotorias de Execução Penal, mas também com uma promotoria que foi criada para tratar da questão institucional do sistema penitenciário, cujo nome agora eu não lembro. Também tive reuniões no Tribunal de Justiça com o presidente do Tribunal, o desembargador Dr. Getúlio e com a juíza de execuções penais, Dra. Leila. E todos manifestando enorme preocupação com o sistema.

No fundo, em 2015, se eu posso usar uma figura forte e não é exagero, havia certo consenso entre os tomadores de decisão tanto no Ministério Público, quanto no TJ, quanto no governo do DF de que o sistema penitenciário era uma bomba-relógio que estouraria, explodiria a qualquer momento.

Nesse contexto, exatamente pela falta de efetivo já existente, o crescimento da população prisional e agora a saída de um contingente significativo, isso dava essa sensação nítida de que aquele sistema ia explodir. E de fato alguns sintomas, algumas coisas iam acontecendo que tornavam essa sensação cada vez mais forte.

Escortas judiciais para levar presos a audiências previstas eram adiadas, escortas de saúde eram adiadas, e em alguns momentos as visitas eram canceladas e o banho de sol era cancelado. A sensação que se tinha era de que o sistema explodiria. Confesso que eu também tinha uma sensação de que se nada fosse feito, o sistema explodiria.

Então, resumindo, essa era a sensação em 2015. Pressões de toda ordem. A sensação de que ia explodir, e a solução? Aí está talvez o grande “x” da questão.

Quais eram as soluções pensadas? Fazer urgentemente o concurso para admissão de 250 novos agentes de atividade penitenciária; tentar atrasar a saída dos agentes policiais de custódia da Polícia Civil, ao invés de seis meses, alongar essa saída para um ano, mas havia impedimentos legais graves.

A Procuradoria Jurídica achava que essa saída não poderia ser adiada por conta da lei, só outra lei poderia fazer isso. De outro lado, os agentes policiais de custódia da Polícia Civil não queriam o adiamento, queriam sair o quanto antes, não aguentavam mais ficar dentro do sistema por causa do nível de tensão, e as perdas salariais por conta de previdência. Uma vez que o sistema penitenciário saiu da Secretaria de Segurança Pública e foi para a Secretaria de Justiça, isso implicou uma perda enorme, um possível prejuízo grande em termos previdenciários porque a permanência no sistema deixou de contar como tempo de atividade policial.

Isso fez com que os agentes policiais de custódia, agentes da Polícia Civil, dissessem: “não queremos mais ficar, temos uma lei que diz que temos que sair em seis meses, nós vamos sair em seis meses”, pois até seis meses contavam como tempo de atividade policial dentro do sistema.

No entanto, parte do Ministério Público começou a se movimentar; o promotor encarregado, Dr. Marcelo, tentou dar uma nova interpretação a essa lei dizendo que os agentes policiais de custódia podiam ficar lá.

E era um momento tenso porque eles não concordavam com isso, pois sentiam que ficariam numa situação de incerteza jurídica enorme em relação à sua aposentadoria, que a qualquer momento no futuro alguém poderia questionar que o tempo deles dentro do sistema depois de 2015 não poderia mais contar.

Em contrapartida, os agentes de atividade penitenciária já contavam com a ideia de assumir o sistema, e também não queriam que os outros ficassem. O Ministério Público queria que eles ficassem, o Tribunal de Justiça, preocupadíssimo com o tema, pressionando também o governo para que reagisse, desse a solução que fosse, e a solução passava.

Curiosamente, a primeira solução pensada passava exatamente pela contratação de novos efetivos. Aqui entra um parêntese: essa foi a saída tradicionalmente adotada no DF para o problema prisional. Por conta dessa especificidade do DF de contar com o Fundo Constitucional e com policiais civis dentro do sistema penitenciário pagos pelos cofres federais, e não com recursos locais, isso sempre permitiu ao DF resolver seus problemas de sistema penitenciário contratando mais gente.

Ocorre que em 2015 essa solução chegou ao limite, o DF entra numa crise financeira orçamentária sem precedentes, ultrapassa os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal e não tem mais como expandir seus gastos de pessoal tanto no que diz respeito ao pessoal financiado pelos recursos do GDF, pela Fonte 200, nem aumentar seus gastos com pessoal no Fundo Constitucional. Então a solução tradicionalmente utilizada no DF de contratar mais gente estava fora do horizonte; e como é que vamos resolver o dilema?

Aí aqui entra um relato interessante que vou fazer: como secretário de Segurança Pública, eram raras as semanas em que eu não me reunia com alguns atores para tratar desse tema.

Diria que eu era muito mais um secretário de gestão penitenciária do que secretário de segurança pública. Por sorte a Secretaria de Segurança Pública tinha uma equipe muito boa que poderia planejar a área de sua responsabilidade.

Em uma dessas reuniões, com a presença de várias autoridades do governo local, cada um argumentava do ponto de vista jurídico, se os agentes da Polícia Civil poderiam ficar mais de seis meses ou não. Outra solução aventada era de que fosse melhor retornar o sistema prisional para dentro da secretaria de segurança pública, ideia da qual eu era contrário, porque eu sempre vi isso com um retrocesso, enfim...

Várias situações estavam sendo discutidas, problemas, obstáculos jurídicos e possíveis soluções. A certa altura, o governador me pergunta o que eu achava daquilo tudo, e talvez para espanto de todos ali na reunião, eu diria que para espanto ainda maior meu, por causa da reação dos colegas presentes, eu disse: “olha, a gente pode fazer uma série de gestões para tentar minorar o problema do sistema penitenciário, mas no fundo as principais iniciativas não estão sendo anotadas aqui, a gente tem que diminuir o tamanho da nossa população prisional e lidar com os presos provisórios”.

Nesse momento todos se entreolharam e curiosamente duas promotoras de justiça, cujo nome eu não lembro, se manifestaram imediatamente: – “isso é impossível, não há como diminuir a entrada de presos, não há como lidar com a questão dos presos provisórios”, e eu contraponho dizendo que sim, a gente tem que tratar, tem que cuidar dos presos, mas tem que diminuir o número de presos porque o sistema não aguenta.

E para diminuir o número de presos nós tínhamos duas questões que estão intimamente ligadas, que é o objeto dessa entrevista, pelo que entendi. Uma é lidar com a questão do preso provisório: o sistema do DF conta com 30%

de presos provisórios, quase todos eles abrigados na unidade de presos provisórios, o CDP, mas nem todos. O CDP não abrigava apenas presos provisórios, tamanha a superlotação do sistema. Então diminuía-se os presos provisórios e, por outro lado, diminuía-se o número de prisões em flagrantes, que é o que leva aos presos provisórios. Então nós tínhamos que agir nesses pontos.

Nessa reunião a promotora me perguntou como íamos fazer isso e naquele momento eu disse que o DF já tinha feito um convênio com o Departamento Penitenciário Nacional e recebeu recurso para compra de tornozeleiras, mas esse convênio ainda não tinha sido autorizado pelo Tribunal de Justiça por conta de pequenos empecilhos, coisa que eu tenho certeza que com uma gestão um pouco mais contundente dos responsáveis teria destravado esse problema e nós já teríamos a questão das tornozeleiras com presos provisórios, com alguns deles.

Bom, a outra parte da questão diz respeito à política de segurança pública, isso era o que me ocupava mais, era uma grande briga dentro do governo para diminuir o número de prisões em flagrante, e aqui entra um parêntese: o DF é a segunda unidade da federação no *ranking* nacional de maior número proporcional de prisões em flagrante no Brasil, dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública. (...).

Essas prisões em flagrante resultam, via de regra, em prisões provisórias. Para se ter uma ideia, em 2015, a média de prisões em flagrante no DF era de cerca de 30 prisões em flagrante por dia. Dessas, cerca de 20 delas resultava em prisões provisórias, ou seja, por mais que contratássemos mais agentes, por mais que construíssemos novas unidades penitenciárias – coisa que também está sendo feita – esse problema é insolúvel porque a gente está lidando com o sistema penitenciário sob a ótica da demanda, não da ótica da oferta ou para usar uma outra figura talvez mais interessante, do ponto de vista da população prisional, nós temos dois problemas no sistema penitenciário, no Brasil e no DF isso é muito claro, nós temos um problema de caixa e nós temos um problema de fluxo.

O problema de caixa é que tem mais pessoas presas do que vagas nas prisões do DF. Solução de caixa: aumenta o número de vagas, e de fato o DF foi a única unidade da federação em 2015 que inaugurou unidade penitenciária, aliás, duas novas unidades.

Porém mais importante que o problema de caixa é o problema de fluxo, isto é, entra mais gente no sistema do que sai, e entra proporcionalmente muito mais, para cada pessoa que sai, entram duas no sistema, e esse é um grande problema. Isso tem a ver com audiência de custódia, tem a ver com a prisão provisória e tem a ver com as prisões em flagrante.

A gente tinha que desatar esse nó.

São Paulo tinha promovido em 2015 uma iniciativa pioneira de audiência de custódia, e essa ação no meio de pesquisadores, de gestores de segurança pública estava circulando como uma boa ideia, estava funcionando, e eu fiquei muito curioso para conhecer o projeto. Parte da minha equipe já conhecia a iniciativa porque já tinha trabalhado no departamento penitenciário no ano anterior.

Sobre a iniciativa de São Paulo, eu também tinha convicção de que era uma iniciativa que traria impacto muito interessante no sistema prisional, que seria capaz de diminuir o fluxo de entrada de presos. Sabe-se, obviamente, que isso é uma expectativa, nunca saberíamos se isso ao certo ia acontecer ou não.

Então, a notícia da audiência de custódia lá em São Paulo nos fez crer que isso aí poderia dar certo. Assim, nós começamos internamente a fazer algumas discussões sobre audiência de custódia, mas a situação no DF era muito complicada porque a Secretaria de Segurança Pública não tinha ascendência sobre a Polícia Civil, que não é um órgão subordinado aqui no DF, é um órgão vinculado.

O sistema penitenciário não estava mais sob responsabilidade da Secretaria de Segurança Pública e a audiência de custódia implica também uma articulação com o MP e o Judiciário.

Qual não foi a minha surpresa quando eu recebo a notícia, já no meio do ano, que o CNJ havia determinado que os estados adotassem a audiência de custódia e definissem um calendário para que isso acontecesse.

Ao saber que havia uma movimentação do CNJ, entrei em contato com o diretor do Departamento Penitenciário Nacional, o Dr. Renato De Vitto, que já tinha sido parceiro em muitas ocasiões, e me confirmou que “sim, há um esforço enorme do CNJ, e nós estamos apoiando aqui com o que vocês acharem necessário, se precisarem de recurso nós temos, nós fazemos convênios para criar centrais de audiências de custódia, centrais integradas de penas alternativas, nós apoiamos”.

E de fato a Secretaria de Segurança Pública elaborou um projeto para financiar essas iniciativas, projeto que talvez devesse ser elaborado pela Secretaria de Justiça, mas eu entrei em acordo com o secretário de justiça, pedi a autorização dele e falei que a secretaria podia fazer, se ele não se incomodasse, a gente cuidava do caso, ele disse que achava ótimo e que nós fizéssemos isso.

Então nós fizemos, mas as notícias chegavam: ok, havia uma iniciativa do CNJ apoiada, em termos financeiros, pelo DEPEN para audiências de custódia. As notícias dentro do DF eram de que havia vários obstáculos e atores envolvidos.

De um lado o CNJ era um ator importante na figura do seu presidente, o ministro Ricardo Lewandowski. O DEPEN era um ator muito importante demandando isso. A Secretaria de Segurança Pública tinha um enorme interesse que o projeto acontecesse e a OAB também tinha um claro interesse na iniciativa.

Atores contrários, por variados motivos: a Polícia Civil e a SESIP, a Polícia Civil de um lado e o sistema penitenciário de outro, mas eram contrários não por uma questão ideológica, mas uma questão logística porque a audiência de custódia iria implicar uma nova atividade da Polícia Civil que, além de manter os presos em flagrante no seu complexo ali no Parque da Cidade e depois levá-los para o sistema penitenciário, agora ela deveria levar esses presos para a audiência de custódia.

Então a atividade de custódia de presos ia se avolumar e a Polícia Civil, que vivia naquele momento uma gravíssima crise de efetivo, alegava que não daria conta da tarefa, não daria conta de fazer e de fato a falta de efetivos era grande, ou ela só daria conta de fazer isso com a chegada dos novos agentes policiais de custódia. Mas tirar os agentes policiais de custódia e levá-los para a Polícia Civil, seria talvez uma solução para a Polícia Civil fazer audiência de custódia, mas não seria uma solução para o sistema penitenciário que perderia efetivos lá guardando os presos.

**Pedro:** Mas o senhor fala que não havia um viés ideológico e que seria mais uma questão prática, mas não haveria também uma questão com relação a eles não quererem diminuir a questão dos presos, ou soltar mais presos? O delegado prendia e a audiência de custódia ia soltar. Havia essa preocupação?

**Arthur Trindade:** Do ponto de vista da direção da Polícia Civil, da Secretaria de Segurança Pública e mesmo da SESIP, essa não era uma discussão. É claro que essa discussão, quando se alonga, aparece pela voz dos sindicatos, das associações de policiais e outros, essa que é a dimensão ideológica de estarmos na contramão porque estamos prendendo mais gente e estamos soltando mais gente. Mas do ponto de vista dos tomadores de decisão, a grande questão era uma questão logística.

A cúpula da Polícia Civil não se opunha ideologicamente, pelo menos de maneira explícita nunca percebi na cúpula da Polícia Civil uma posição ideológica sobre isso, o que seria razoável até que acontecesse, mas eu nunca percebi isso. A grande oposição era: não temos condição de fazer mais atividade de custódia, não temos efetivos.

Foi constituída então uma comissão, no âmbito do Tribunal de Justiça, composta por juízes, promotores, delegados, enfim para pensar em como executar a audiência de custódia, mas curiosamente, ou não tão curiosamente assim, a Secretaria de Segurança Pública não foi convidada, ou não se considerou a possibilidade de que ela poderia ser um ator nesse tema.

**Pedro:** Talvez por conta de a SESIPE ter se deslocado para a Secretaria de Justiça.

**Arthur Trindade:** Provavelmente tenha sido justamente por conta disso. Então nós ficamos só ouvindo falar, mas como era um tema que nos interessava muito, a gente prestava muita atenção no que falavam e a gente mantinha contato telefônico semanal para saber o que estava acontecendo.

E as notícias eram contraditórias. Em algumas semanas, as notícias que nós recebíamos eram de que tudo estava funcionando, caminhando bem, mas na outra semana a notícia que chegava era a de que parecia que não ia acontecer.

Até que chega uma notícia que nos surpreende muito, a notícia de que o Ministério Público, que até então não havia se manifestado de maneira explícita, pelo menos do ponto de vista do secretário, havia se oposto à realização da audiência de custódia.

Essa notícia nos preocupou sobremaneira, a ponto de, com essa posição, nós chegamos lá na secretaria, eu designei inclusive uma pessoa só para monitorar esse tema. Nós chegamos a pensar em algum momento que seria pouco provável que conseguíssemos implantar a audiência de custódia naquele ano porque tínhamos o problema logístico, uma crise enorme e agora, para piorar a crise, nós tínhamos o MP se opondo.

E começaram a surgir propostas que também não nos agradavam. Para superar o problema logístico, surgiu a ideia de fazer uma audiência de custódia por videoconferência. Quando surgiu essa proposta, eu recebi a visita de uma comissão da OAB assustadíssima com isso. Uma comissão da OAB foi constituída para acompanhar isso.

**Pedro:** Dr. Alexandre Queiroz.

**Arthur Trindade:** É, o Queiroz. Foi me procurar assustado, conversamos, e eu falei que era radicalmente contrário porque a videoconferência não nos interessava em nada, o que nos interessava era a diminuição do número de presos provisórios, para o sistema não explodir. E a situação ficou nesse ponto.

Tinha uma questão também de onde seria realizada a audiência de custódia. O curioso disso tudo, e é importante ressaltar, é que os obstáculos eram logísticos, por causa de pessoal, em como fazer a custódia. Faltava efetivo na Polícia Civil, falta efetivo no sistema penitenciário, havia um obstáculo institucional. E havia um obstáculo logístico: o MP se opôs.

Mas, curiosamente, nós não tínhamos um problema em relação ao tema financeiro. O DEPEN já havia manifestado várias vezes que estava 100% à disposição, que o tema era prioridade, que se entrássemos com um projeto para auxiliar as audiências de custódia ele financiaria. E, de fato, nós preparamos um projeto e o submetemos ao DEPEN. Um projeto na ordem de 2 milhões no primeiro ano e mais 2 milhões no ano subsequente e o DEPEN aprovou.

Então, um dos impasses frequentes nessas iniciativas, que é a falta de dinheiro, o DF não tinha. O DF tinha um problema, que também é orçamentário, mas é de outra ordem, é o problema de efetivo para realizar a audiência de custódia, a oposição do MP. E eu recebi a notícia que dentro do Tribunal de Justiça também poderia haver algumas oposições.

Eu notava, posso estar enganado, que a figura do presidente do TJ era importante e de alguma maneira ele tinha a intenção de fazer isso, pelos motivos que eu não sei. Talvez para contemplar o CNJ, mas pelo que me chegava e pelas conversas que eu tinha com ele, era de que sim, era importante e precisávamos fazer, precisávamos desatar esses nós.

Bom, e o tempo foi caminhando e com todos os problemas do sistema penitenciário, é importante que se diga que a audiência de custódia, no ano de 2015, não era o principal tema na agenda de todas essas autoridades, era apenas um tema, porque o principal tema era: o sistema vai explodir, como fazer para acelerar o concurso dos novos agentes de atividades penitenciárias, ou como fazer para impedir a saída dos agentes policiais de custódia. Esses eram os dois pontos.

O sistema ia explodir, precisamos manter os agentes de atividade, contratar mais gente, ou impedir que os policiais civis saiam do sistema. A audiência de custódia era um tema que para muitos parecia algo muito ligado a uma agenda mais ideológica, de direitos humanos, etc., com menos consequências no mundo prático dos entraves de gestão pública.

E era curioso, porque nas falas de delegados, associações de várias ordens, a audiência de custódia, esse tema nunca apareceu como uma possível solução para o problema da superlotação prisional do DF e a falta de pessoas para guardar esses presos, custodiá-los.

Enfim, o tema foi saindo, perdendo centralidade, a ponto que em meados de 2015, eu lembro de ter me reunido com a minha equipe e com a assessora que cuidava exatamente desse tema que é a atual secretária de segurança pública, e a gente fez o diagnóstico: o DF não vai ter audiência de custódia. Por todos os problemas que nós enfrentamos, a crise, não vai dar para fazer.

**Pedro:** Em 2015 ou no governo todo?

**Arthur Trindade:** Em 2015, a gente não saíria de 2015. E a gente vendo que a audiência de custódia estava sendo feita no Brasil todo. Toda semana recebíamos notícia via redes sociais, via amigos, a gente via: “Acre faz audiência de custódia”; a mídia: “primeira audiência de custódia na Bahia” e tal. Em reunião com os assessores eu chegava a brincar e falar: o DF vai ser a única unidade da federação que não vai ter audiência de custódia, é isso.

Enfim, de fato nós tivemos um grande desânimo nesse momento. Foi logo depois de chegar a notícia de que o Ministério Público não estava muito interessado nisso, ou pelo menos parte do Ministério Público, e aí ficamos muito desanimados: e agora, o que a gente ia fazer?

E já começávamos a pensar um plano B, e o nosso plano B, na minha avaliação naquele momento, era “olha, a gente tem que mostrar por A+B que audiência de custódia é uma das soluções do sistema prisional do DF, que custa menos dinheiro que contratar agentes e construir novas unidades”.

Então, eu solicitei à Subsecretaria de Gestão de Informação que passasse a produzir análises sobre o impacto das prisões em flagrantes nas prisões provisórias e o impacto das prisões provisórias no sistema prisional.

Disse que era preciso convencer a turma, que isso podia dar certo. A Subsecretaria de Gestão Prisional começou a fazer os estudos, mas não precisou se ia concluí-los. Aí eu recebo a notícia, numa reunião exatamente para tratar do problema, e era assim que se colocava: o problema da SESIP. Estávamos reunidos: eu, o Subsecretário Lóssio e o diretor da Polícia Civil, e aí chega a notícia de que tinha sido marcada a data para realização da primeira audiência de custódia do DF.

Ficamos surpresos: como assim uma data? Foi curioso que o diretor da Polícia Civil falou “marcou uma data? Não estou sabendo de nada, qual é a data? ”, aí abriu lá o calendário e descobriu que a data seria daí a duas semanas.

E aí, todos ali pegos de surpresa com a data, eu não sei como ela foi marcada, não tenho curiosidade de saber, mas aparece uma data, né? E agora como é que tem que fazer? “Não tem como, a gente tem que avisar que não vai dar”, e aí ele liga lá para o TJ, fala com as pessoas encarregadas, e aí a resposta é: vai dar, o ministro Lewandowski estará presente, a audiência já está agendada.

E a sensação ali naquele momento foi de “puxa, mas que falta de consideração, não nos perguntaram nada” (...).

Então, isso mostra claramente que a audiência de custódia foi um processo *top down*. *Top down* vindo da esfera federal, que os principais apoios decisivos... a despeito de a Secretaria de Segurança Pública ter enorme interesse, ela era uma carta fora do baralho nesse tema, não teve protagonismo nenhum.

O meu depoimento entra muito mais como uma narrativa de quem acompanhou o tema do que quem gestionou, porque a nossa participação foi praticamente zero. Só torcendo e fazendo figa para que desse certo, nós não tínhamos nenhuma ingerência nesse tema.

Olhando assim, isso me permite dizer que, sem dúvida, os apoios federais, tanto do CNJ quanto do DEPEN foram decisivos.

A única coisa no plano local que pudemos fazer foi pensar: “puxa, daqui a duas semanas vamos ter audiência de custódia, não vamos ter gente para fazer esse transporte”. Então eu acertei com o diretor da Polícia Civil uma medida radical que desagradou a muitos dentro da Secretaria de Segurança Pública, falei que não tinha problema, que iríamos “devolver” todos os policiais civis da Secretaria para a Polícia Civil, para ela fazer audiência.

Mas vamos devolver por 60 dias, até a Polícia Civil conseguir equacionar isso. A minha aposta era a de que, se não tivesse audiência de custódia, o sistema não se ajustaria, aquele mal-estar não ia dar certo.

Havia não uma oposição nisso, eu volto, ideológica, por parte da cúpula. Havia uma oposição. Porque na hora que você começa a fazer as contas, a botar no papel quanto de fato precisa e a quebrar a cabeça para buscar as melhores soluções elas se equacionam.

Enfim, eu tinha certeza que uma vez iniciado, o problema de logística ia se equacionar, o pessoal ia fazer uma força para buscar soluções gerenciais. Fazer audiência de custódia da maneira mais segura possível, cumprindo a lei, mas sem utilizar efetivos e recursos desnecessários. E de fato isso aconteceu.

Bom, a notícia chegou então como uma grande surpresa para nós, não só na Secretaria, também na direção da Polícia Civil e na direção do sistema.

E aconteceu a audiência. Talvez isso tenha ocorrido exatamente porque ao longo de 2015, a crise do sistema, a ameaça de que o sistema ia explodir estava tão presente, e a questão da audiência de custódia foi deixada de lado a ponto de que os principais atores não acreditavam que isso ia ser possível.

Talvez por isso a resistência ideológica não tenha aflorado muito. Ninguém acreditava nisso. Depois de começar, aí sim, começaram a surgir manifestações da associação dos delegados: Dr. Benito começou a se manifestar contra, lideranças da Polícia Militar também, enfim, a tal da oposição ideológica apareceu depois.

Na minha opinião, ela aconteceu depois porque o pessoal acreditava que ela [a audiência de custódia] não ia acontecer, diga-se de passagem. Com a magnitude dos problemas logísticos que o DF se encontrava naquele momento, eu não apostaria nisso, a ponto de que em um momento eu cheguei a desacreditar da ideia.

Outra curiosidade é que em nenhum momento a audiência de custódia foi defendida na mídia como pauta de algum movimento social ou de algum grupo. A OAB se manifestou dentro de gabinetes, mas na mídia como grupo de pressão, em nenhum momento isso ocorreu.

Movimentos de direitos humanos, acho que nem sabiam que estava acontecendo. Curioso pensar que, talvez, a audiência de custódia do DF tenha sido o resultado mais improvável de todos.

Você não tinha uma pressão da sociedade civil ou de atores cativos da sociedade civil, de movimentos dos direitos humanos, advogados, área acadêmica... Você tinha obstáculos logísticos importantes e realmente sérios, você tinha oposições institucionais sérias, e a audiência de custódia aconteceu.

Foi um processo *top down*. Eu me pergunto duas coisas: o que vai acontecer com essa audiência de custódia num futuro próximo? Ok, digamos assim, ela saiu do papel, ponto. Mas agora ela vai ter implicações graves, além de uma questão logística, agora surgem oposições ideológicas contrárias de um lado, de outro lado, a audiência de custódia vai ter um efeito a médio prazo muito importante.

**Pedro:** O senhor falou sobre a situação de presos provisórios no DF quando assumiu a SSP e sobre o sistema carcerário do DF como um todo. Eu queria perguntar sobre essa questão da necessidade de melhoria das condições dos presos provisórios. A superlotação do sistema já estava na agenda governamental quando o senhor assumiu a SSP?

**Arthur Trindade:** Não estava.

**Pedro:** Não estava ainda, não é? Isso surgiu com a posse do novo governo?

**Arthur Trindade:** Não estava nem no plano de governo. O plano de governo é um documento muito generalista, não é? Eu não participei desse plano de governo. No máximo, havia uma questão à qual foi dado o nome de cidadania carcerária, que dizia respeito à melhoria da situação dos presos, mas algo muito etéreo, muito difuso, a questão dos presos provisórios não entrou na agenda em nenhum momento.

**Pedro:** Como o referido tema ingressou na agenda do GDF?

**Arthur Trindade:** Prisão provisória?

**Pedro:** Não, a questão da necessidade de melhoria das condições dos presos provisórios e a superlotação do sistema carcerário. Quando o senhor chegou?

**Arthur Trindade:** Quando eu cheguei...

**Pedro:** Não estava?

**Arthur Trindade:** Quando eu cheguei, a gente começou a falar nisso, mas eu já não cuidava mais do sistema prisional. No fundo, isso me levou a um enorme dilema político. De um lado eu tinha convicção de que, institucionalmente, a gestão prisional não deveria ficar na segurança pública. Por outro lado, eu sabia que se ficasse na Secretaria de Segurança Pública enquanto eu estivesse lá, talvez nós pudéssemos ter um olhar para isso. Então era um dilema político. Mas eu também sabia que se eu não tirasse a gestão prisional de lá naquele momento, não seria nunca mais. A ponto de que essa minha previsão se verificou, quando eu saí da segurança pública, o sistema prisional voltou para a Secretaria de Segurança Pública.

**Pedro:** Voltou para a SSP?

**Arthur Trindade:** Voltou, e voltou a ser controlado por delegados, voltou a ser o que sempre foi.

**Pedro:** O Brasil é signatário da grande maioria dos tratados internacionais que cuidam da questão dos direitos humanos, dentre eles a Convenção Americana de Direitos Humanos, a CADH, e o Pacto Internacional de Direitos Cíveis e Políticos. Nos dois acordos, há essa previsão de que toda pessoa detida ou retida deve ser conduzida à presença de um juiz ou autoridade autorizada por lei, e que no Brasil, mais recentemente, nós chamamos de audiência de custódia. Quando o senhor assumiu a SSP-DF,

o senhor verificou a existência de alguma ação ou projeto, entre 1992 e 2015, alguma coisa anterior?

**Arthur Trindade:** Não havia nenhum projeto sobre esse tema.

**Pedro:** Sobre a audiência de custódia?

**Arthur Trindade:** Nada. No plano local, do ponto de vista do governo passado ou presente, não havia nenhuma medida pensada para lidar com esse tema, seja audiência de custódia ou outra medida. Eu volto, do ponto de vista do governo, a audiência de custódia apareceu através de uma demanda federal. Não era uma discussão local. E acrescentando... a audiência de custódia vindo a partir de uma demanda federal... claro que um ou outro profissional achava que deveria ter, mas do ponto de vista de política, não. E quando essa demanda veio do governo federal, da esfera federal, ela foi tida muito mais como um problema, um complicador do que como uma solução. Seja para garantir direitos, seja para a gestão prisional.

**Pedro:** E durante a permanência do senhor frente à SSP, o governador ou a própria secretaria, ou algum outro secretário de estado encaminhou ações ou projetos em vista a criar esses mecanismos que obrigassem a Polícia Civil e Militar ou outro órgão a apresentar as pessoas presas? Surgiu alguma coisa? O senhor já disse que não, né?

**Arthur Trindade:** Não, não.

**Pedro:** Considerando que a Convenção Americana de Direitos Humanos ingressou formalmente no ordenamento jurídico em 6 de novembro de 1992, por força de um decreto legislativo, o 678/92, quais foram na sua visão os obstáculos logísticos e ideológicos que impediram a implantação da audiência de custódia antes de 2015? O senhor também já explicou, fez uma narrativa bastante exauriente. O DF foi a última unidade da federação a implantar a audiência de custódia, em outubro de 2015, na sua opinião, o que aconteceu que foi decisivo para que após mais de 23 anos depois do ingresso formal da CADH, o DF finalmente pudesse cumprir o acordo? O senhor também já falou que foi a questão federal, o *top down*, enfim... pela sua experiência à frente da SSP, o senhor pode informar se o GDF aguardava ou tinha alguma expectativa que o início da audiência de custódia fosse determinado por uma lei ordinária, uma determinação judicial? O fato de o Brasil ser signatário da Convenção Americana de Direitos Humanos, e essa comissão já ter ingressado formalmente no ordenamento, não seria suficiente para ter obrigado o GDF a cumprir essa norma?

**Arthur Trindade:** Não. Se o GDF aguardava alguma iniciativa? Não. A surpresa dentro do DF foi a determinação judicial de realizar a audiência de custódia. Antes de 2015 não havia nenhuma iniciativa sobre isso. Em 2015, eu volto, nós tínhamos o problema prisional central ali, surge a discussão sobre a audiência de custódia, mas a percepção que eu tenho é que os principais atores envolvidos por parte do Poder Executivo, SESIPE e Polícia Civil no caso, de alguma maneira, acreditavam que aquilo não ia dar em nada, que dava para cozinhar o galo, né? Pelos problemas logísticos... daí a surpresa quando se verificou que havia uma decisão já tomada e que teria de ser cumprida.

**Pedro:** O senhor poderia identificar então, no âmbito do Distrito Federal e da própria Secretaria de Segurança Pública, quais foram, se houve, os principais atores, autoridades nas instituições que contribuíram ou auxiliaram para essa efetiva implantação?

**Arthur Trindade:** Deixa eu tentar mapear aqui mentalmente prós e contras. É, atores prós: CNJ, na figura do ministro Lewandowski e seu gabinete.

**Pedro:** O nome do juiz Lanfred chegou em algum momento na SSP?

**Arthur Trindade:** Não. Chegou como seu assessor, né?

**Pedro:** Juiz assessor do Min. Lewandowski.

**Arthur Trindade:** O juiz Lanfredi certamente... a turma que estava monitorando esse tema conheceu o juiz Lanfredi, e eu pessoalmente não gravei o nome. Era o juiz assessor do Lewandowski, é ele, esse é um ator central. Outro ator central do ponto de vista da secretaria de segurança pública é o DEPEN.

Se de um lado o CNJ entrou como alguém que induziu o processo fortemente, o DEPEN entrou como uma fonte de solução para desatar nós. Falta dinheiro, falta isso... “não, a gente ajuda”, então essa dobradinha CNJ e DEPEN foi fundamental.

Dentro do DF, na esfera local, atores que eu não sei o grau de importância que eles tiveram nisso, a favor... alguns atores dentro do Ministério Público, e eu diria especialmente a turma mais ligada no gabinete do procurador Bessa. Tinha trabalhando naquele gabinete a Dra. Fabiana Costa, que fez várias iniciativas nessa direção, no TJ eu não consigo identificar os atores, mas certamente haviam dois ou três atores, eu como secretário não recordo o nome, mas eu tinha notícia de que haviam dois ou três juízes dentro do TJ interessados nisso.

Na Polícia Civil, eu diria que não identifico nenhum ator empolgado com o tema. E na OAB, o Alexandre Queiroz. Fora disso, na sociedade civil, movimentos sociais, nada. No MP, eu identificava uma figura contrária à audiência de custódia que era o procurador Teodoro.

A audiência de custódia era vista como “mandaram fazer, não tem como a gente discutir com o ministro Lewandowski, vai ter que descascar esse abacaxi”, mas nunca como uma solução, mas a única instância que via isso como uma certa solução era a Secretaria de Segurança Pública.

**Pedro:** O senhor tem conhecimento se o DF ou a Secretaria de Segurança em algum momento sofreram qualquer tipo de cobrança ou pressão de organismos nacionais ou internacionais pelo descumprimento da CADH?

**Arthur Trindade:** Nenhum. Nenhum. Zero, zero, zero. A única pressão que existe é com relação a presos, isso foi talvez um dos maiores aprendizados que eu tive como secretário, como autoridade pública na área de segurança pública. Não existe pressão no DF sobre o preso. A pressão é se o sistema vai explodir ou não. Não há pressão sobre o trabalho prisional, “olha o DF tem uma baixíssima taxa de inclusão...”. Curiosidade: o DF tem a maior proporção de presos DST/Aids do Brasil. Esse é um dado público.

Aí é uma peculiaridade do DF e do Brasil, onde é que estão os movimentos combativos de direitos civis, direitos humanos, etc.? Estão no Rio e em São Paulo. Você não vai achar no Pará, não vai achar no DF, não vai achar em Goiás a galera batendo todo dia, e batendo não só, batendo e denunciando com estatística. Por exemplo, uma estatística dessa era para estar na capa do Correio (Braziliense).

**Pedro:** O que foi feito no âmbito do GDF e da SSP para superar as dificuldades e obstáculos da implantação da audiência? Na verdade, o

senhor também já falou, foi a questão do *top down*, uma determinação de cima para baixo...

**Arthur Trindade:** E se não fosse *top down*, relacionado com tudo que eu estou te falando, não sairia porque você não tem a força dos movimentos sociais, da sociedade civil, capaz de pressionar o suficiente para que algo aconteça. Então, se não fosse essa pressão de cima para baixo, a pressão de baixo para cima não seria capaz de fazer uma audiência de custódia.

**Pedro:** Para o professor Kingdon, os meios de comunicação não têm efeito direto sobre a ação governamental, sendo que a mídia informa sobre os acontecimentos do governo e nesse sentido pode dar forma à uma questão e ajudar a estruturá-la sem, contudo, produzir questões para a agenda. Na sua visão, no caso específico da implantação da audiência de custódia, qual foi o papel da mídia nesse processo, se é que teve?

**Arthur Trindade:** Não teve papel da mídia. Inclusive, curiosamente, não teve papel na fase de discussão da audiência de custódia, e a cobertura da mídia sobre a audiência de custódia foi muito pequena. Só no final do ano começaram a surgir uma ou outra matéria, mas ainda poucas.

**Pedro:** Na questão da implantação foi praticamente zero, só houve alguma cobertura depois de implantada. Seria isso?

**Arthur Trindade:** E nas primeiras semanas, para fazer uma matéria sobre a novidade.

**Pedro:** O senhor gostaria de falar mais alguma coisa sobre o processo?

**Arthur Trindade:** Não.

**Pedro:** O senhor autoriza a divulgação da presente entrevista, inclusive para que ela conste na dissertação?

**Arthur Trindade:** Está autorizado, constando na dissertação na forma em que o autor achar necessária.

**Pedro:** Muito obrigado, professor. Foi uma honra ter essa oportunidade de conversar com o senhor, importantíssimo para o nosso trabalho. Muito obrigado mesmo.

Encerrado o item relativo à Secretaria de Segurança Pública, e considerando que os aspectos relacionados mais especificamente à Polícia Civil e à Ordem dos Advogados do Brasil, seccional do DF, foram devidamente abordados ao longo do capítulo, concluo meu objetivo de descrever as posições institucionais dos órgãos e instituições integrantes do sistema de justiça do Distrito Federal relativamente ao processo de implantação da audiência de custódia na capital da República.

Como adiantado ao longo deste capítulo, além do processo de implantação das audiências de apresentação ter enfrentado as dificuldades já relatadas, após a conclusão dos esforços que culminaram com o início das atividades do NAC, a nova rotina passou a sofrer diversas críticas e a contar com certa intolerância por parte da

sociedade, de setores operacionais da segurança pública e de setores da imprensa que, antes mesmo de analisar as estatísticas e resultados obtidos pelas audiências, acreditavam que estaria havendo uma soltura indiscriminada de pessoas presas em flagrante, o que poderia gerar o conseqüente aumento da criminalidade.

Diante dessa forte reação percebida, o próximo capítulo abordará alguns aspectos envolvendo as audiências de custódia e a intolerância demonstrada pela sociedade com os direitos humanos dos presos provisórios.

### 3 A AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA E A INTOLERÂNCIA DA SOCIEDADE COM OS DIREITOS HUMANOS DOS PRESOS PROVISÓRIOS NO BRASIL

Desde o final do ano de 2015, com a conclusão do processo de implantação da audiência de custódia em todas as capitais do país e no Distrito Federal, tem sido comum abrirmos os inúmeros noticiários nacionais e nos depararmos com diversas críticas às referidas audiências e à concessão, pelo Poder Judiciário – no estrito exercício de sua missão constitucional de aplicar as leis elaboradas pelo Poder Legislativo<sup>110</sup> – do direito a uma parcela das pessoas que foram presas provisoriamente, geralmente em flagrante, por agentes dos órgãos da segurança pública, aguardar em liberdade o julgamento de seus processos.

O foco principal é o de costume, sem grandes alterações: “a polícia prende e o juiz solta”; “bandido bom é bandido morto”; “lugar de bandido é na cadeia”; “que absurdo, preso em flagrante e solto pela justiça”, e por aí vai a litania habitual e já amplamente conhecida pela sociedade brasileira.

Setores da imprensa acabam se valendo dessas ideias costumeiramente reverberadas pelo inconsciente coletivo para lucrar com a situação e aproveitar a onda das más notícias. A sensação de insegurança e impunidade é, inegavelmente, um motor potente para vender mais jornais, aumentar os índices de audiência e conseguir mais e mais acessos em suas páginas eletrônicas.

Diante de tantas notícias ruins relacionadas ao aumento da criminalidade, difícil que a população se convença, ou mesmo acredite, que existe a necessidade de o Estado e de seus cidadãos se importarem e preservarem os direitos e a dignidade dos seres humanos que por aqui habitam, mesmo dos contumazes infratores das regras de conduta a todos impostas.

Imaginemos um indivíduo que se debruce sobre a entrevista de um juiz, de um promotor de justiça ou de algum estudioso de temas relacionados à segurança pública, à criminologia, aos direitos humanos ou mesmo ao abolicionismo<sup>111</sup> do atual

---

<sup>110</sup> Nos termos do art. 35, inciso I, da Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LOMAN), são deveres do magistrado: “cumprir e fazer cumprir, com independência, serenidade e exatidão, as disposições legais e os atos de ofício”.

<sup>111</sup> “O movimento abolicionista teve grande influência do Iluminismo e ganhou destaque no período pós Segunda Guerra Mundial, quando houve uma reestruturação do direito fundada em bases humanistas. Em 1982, Louk Hulsman e Jacqueline Bernat de Celis publicaram a obra *Penas Perdidas – O Sistema Penal em Questão*, na qual teceram fortes críticas ao sistema penal vigente na época. Em 1991, Eugenio Raúl Zaffaroni publicou a obra *Em Busca das Penas Perdidas – a perda de legitimidade do sistema penal*, em uma clara alusão à obra de Hulsman e Celis, na qual utiliza muito

sistema de justiça penal, que sustenta a ideia da necessidade de um menor encarceramento provisório com vistas à própria redução da criminalidade futura e, na sequência da matéria, leia sobre o aumento vertiginoso de crimes violentos na vizinhança em que mora. Ou, situação mais grave, alguém que acabou de sofrer, ele próprio, ou pessoa de sua família, a prática de um crime.

O mais provável é que referido indivíduo faça uma associação mental e conclua que a liberação de parcela das pessoas presas provisoriamente gera como consequência o aumento imediato da criminalidade em sua comunidade.

Contudo, e neste particular, é importante esclarecer que, em primeira análise, a tão falada liberação da pessoa presa em flagrante nada mais é do que o cumprimento, pelo Poder Judiciário, da regra insculpida no artigo 310 do Código de Processo Penal<sup>112</sup>. E, na verdade, não é uma liberação, mas uma autorização para que o cidadão que possui os requisitos legais para tanto aguarde em liberdade o seu julgamento.

Essa análise realizada por um magistrado representa uma garantia que o próprio povo brasileiro<sup>113</sup>, por meio de seus representantes eleitos e em legítimo exercício no Congresso Nacional, quis inserir no ordenamento jurídico nacional: a certeza de que qualquer indivíduo preso em flagrante tivesse sua dignidade e seus direitos fundamentais resguardados pelo órgão encarregado de cumprir e fazer cumprir a Constituição e as leis brasileiras, o Poder Judiciário. Até porque, e isso não é incomum, existe a possibilidade de cidadãos estarem em situações em que possam ser confundidos com indivíduos em conflito com a lei e virem a ser presos

---

das teorias de Hulsman, transportando suas ideias para a realidade da América Latina, e questionando a legitimidade do sistema penal. O abolicionismo penal possui múltiplas facetas que variam de acordo com o autor que se analisa. Thomas Mathiesen, por exemplo, fortemente influenciado pelas teorias marxistas, afirma que o sistema penal é mais um instrumento de dominação de classe; Foucault, tem uma abordagem estrutural; e Nils Christie, tem uma ideia fenomenológico-histórica da questão. Os autores, no entanto, convergem na convicção de que o sistema penal vigente é ineficiente e inútil, e por isso defendem sua extinção e substituição por outros meios de resolução dos conflitos sociais”. <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Louk\\_Hulsman](https://pt.wikipedia.org/wiki/Louk_Hulsman)>. Acesso em 08 de fevereiro de 2016.

<sup>112</sup> Art. 310. Ao receber o auto de prisão em flagrante, o juiz deverá fundamentadamente: I – relaxar a prisão ilegal; ou II – converter a prisão em flagrante em preventiva, quando presentes os requisitos constantes do art. 312 deste Código, e se revelarem inadequadas ou insuficientes as medidas cautelares diversas da prisão; ou III – conceder liberdade provisória, com ou sem fiança. BRASIL. **Decreto-Lei 3.689**, de 03 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/De13689Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De13689Compilado.htm), acesso em 13 jun. 2017.

<sup>113</sup> O parágrafo único do artigo 1º da Constituição da República Federativa do Brasil afirma que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em 05 de fevereiro de 2016.

indevidamente, prisão essa que, na forma do ordenamento jurídico brasileiro atual, só poderá ser corrigida por um magistrado regularmente investido de jurisdição.

Repise-se, aliás, que o fato de uma pessoa presa em flagrante pela prática de suposto delito ter o direito de aguardar em liberdade seu julgamento não significa, de nenhum modo, que haverá qualquer tipo de impunidade.

Esse direito só é concedido dentro de critérios rígidos e expressos na própria lei para cidadãos que preencham os requisitos necessários à sua concessão, sendo certo, ainda, que caso tal indivíduo venha a descumprir qualquer das condições impostas pelo juiz para sua liberação, poderá ter sua prisão preventiva imediatamente decretada e retornar ao cárcere para aguardar, preso, o julgamento de seu processo<sup>114</sup>.

Não obstante a escassa divulgação pelos meios de comunicação das inúmeras condições a que um indivíduo preso deve se submeter para poder responder em liberdade seu processo, imprescindível esclarecer que o Código de Processo Penal brasileiro apresenta, em seu capítulo V, um rol de medidas cautelares diversas da prisão que podem ser – e, regra geral, efetivamente são – impostas pelos magistrados quando autorizam as pessoas presas em flagrante a responder seus processos em liberdade. Senão vejamos:

Art. 319. São medidas cautelares diversas da prisão: I - comparecimento periódico em juízo, no prazo e nas condições fixadas pelo juiz, para informar e justificar atividades; II - proibição de acesso ou frequência a determinados lugares quando, por circunstâncias relacionadas ao fato, deva o indiciado ou acusado permanecer distante desses locais para evitar o risco de novas infrações; III - proibição de manter contato com pessoa determinada quando, por circunstâncias relacionadas ao fato, deva o indiciado ou acusado dela permanecer distante; IV - proibição de ausentar-se da Comarca quando a permanência seja conveniente ou necessária para a investigação ou instrução; V - recolhimento domiciliar no período noturno e nos dias de folga quando o investigado ou acusado tenha residência e trabalho fixos; VI - suspensão do exercício de função pública ou de atividade de natureza econômica ou financeira quando houver justo receio de sua utilização para a prática de infrações penais; VII - internação provisória do acusado nas hipóteses de crimes praticados com violência ou grave ameaça, quando os peritos concluírem ser inimputável ou semi-imputável (art. 26 do Código Penal) e houver risco de reiteração; VIII - fiança, nas infrações que a admitem, para assegurar o comparecimento a

---

<sup>114</sup> O art. 282, § 4º, do Código de Processo Penal brasileiro dispõe, expressamente, que “no caso de descumprimento de qualquer das obrigações impostas, o juiz, de ofício ou mediante requerimento do Ministério Público, de seu assistente ou do querelante, poderá substituir a medida, impor outra em cumulação, ou, em último caso, decretar a prisão preventiva (art. 312, parágrafo único)”.

atos do processo, evitar a obstrução do seu andamento ou em caso de resistência injustificada à ordem judicial; IX - monitoração eletrônica.<sup>115</sup>

Mesmo que haja uma provável insatisfação com a decisão da justiça que colocou alguém em liberdade, é necessário ter em mente a existência de determinação constitucional e legal no sentido de que – antes do julgamento – a liberdade é a regra e, a prisão, exceção.

Esse, inclusive, é o posicionamento que vem sendo diuturnamente afirmado pelo Supremo Tribunal Federal (STF)<sup>116</sup>, órgão máximo da cúpula do Poder Judiciário, encarregado, dentre outras missões, de ser o guardião da Constituição<sup>117</sup> e de editar súmulas de seus julgados que, a partir da publicação na imprensa oficial, passam a ter efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal (BRASIL, CRFB/88, art. 103-A).

De fato, boa parte dos indivíduos que lotam o sistema carcerário brasileiro é formada, apenas, por indivíduos presos provisoriamente, sem ter sido sequer denunciados pelo Ministério Público, sem ter recebido o direito de defesa dentro de um devido processo legal assegurado a todos os brasileiros e, muito menos, julgados pela única instituição constitucional e legalmente investida dos poderes necessários para afirmar se alguém é culpado ou inocente: o Judiciário.

Nesse particular, o STF tem decidido, reiteradamente, que a prisão preventiva, enquanto custódia provisória, não pode ser utilizada como instrumento de punição antecipada de indiciado ou de réu, bem como que o postulado constitucional da presunção de inocência impede que o Estado trate, como se culpado fosse, aquele que ainda não sofreu condenação penal irreversível<sup>118</sup>.

No entanto, não podemos olvidar que qualquer cidadão que não tenha cometido nenhum ato criminoso poderia – em um desses inexplicáveis equívocos de

---

<sup>115</sup> BRASIL. **Decreto-Lei 3.689**, de 03 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del3689Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689Compilado.htm), acesso em 13 jun. 2017.

<sup>116</sup> Vide, dentre outros julgados, STF – HC 110844, Relator(a): Min. AYRES BRITTO, Segunda Turma, julgado em 10/04/2012, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-119 DIVULG 18-06-2012 PUBLIC 19-06-2012.

<sup>117</sup> A Constituição da República Federativa do Brasil dispõe, em seu art. 102, que “compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da constituição (...)”. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em 07 de fevereiro de 2016.

<sup>118</sup> Vide, dentre outros julgados, STF – HC 115613, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 25/06/2013, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-155 DIVULG 12-08-2014 PUBLIC 13-08-2014

sincronicidade do Universo que sempre acreditamos que nunca acontecerá conosco – vir a ser preso em flagrante e ficar custodiado provisoriamente, e por tempo indeterminado, pelo Estado.

De toda sorte, a população, em linhas gerais, aparenta demonstrar completa intolerância com quaisquer dos indivíduos que se encontrem em conflito com a lei e estejam custodiados – provisórios, definitivos, reincidentes, primários, julgados e condenados ou ainda nem denunciados – e costuma afirmar que devem ser mantidos presos e punidos com rigor, para “dar o exemplo” aos demais que possam estar cogitando infringir as leis e praticar qualquer crime.

Importante considerar, entretanto, que a pressa da população – muitas vezes estimulada por setores da imprensa que vêm difundindo, diuturnamente, a ideia de que a permissão concedida a indivíduos para aguardar em liberdade seus julgamentos, por si só, estimula a criminalidade, ao invés de cobrar dos Poderes Executivo e Legislativo, com a mesma ênfase, a adoção de políticas públicas eficazes para a efetiva inclusão social e melhoria das condições socioeconômica, moral, ética, financeira, etc., de nossa população – somente agrava e aumenta a possibilidade do cometimento de graves injustiças.

Nos primeiros meses após o início das audiências de custódia no DF, inúmeros rumores – sem qualquer comprovação – foram difundidos nos meios de comunicação e nas redes sociais no sentido de que as concessões de liberdades provisórias pelos juízes atuantes nas audiências de custódia – concessões essas que, ao menos no Distrito Federal, sempre ocorreram em maior ou menor medida, mesmo antes das referidas audiências – estariam contribuindo para o aumento da criminalidade na capital federal.

Considerando o pouquíssimo tempo em que o Distrito Federal iniciara tais audiências – em 14 de outubro de 2015 –, ainda não havia nenhum estudo científico sério e capaz de correlacionar, ou não, eventual aumento da criminalidade com o início das audiências de custódia.

De todo modo, eventual aumento da violência ou da criminalidade não poderia ser atribuído especificamente a nenhum dos atores ou instituições do sistema de justiça criminal.

A questão está muito mais relacionada com o próprio sistema de justiça criminal e com a ausência do Estado e de políticas públicas de distribuição de riquezas e de acesso aos bens da vida a todas as camadas da população do que

com a ideia simplista e maniqueísta do encarceramento *versus* a liberdade provisória.

Aliás, e é importante que se esclareça, a afirmação de que “a polícia prende e o juiz sempre solta” é absolutamente falaciosa. Segundo dados do Ministério da Justiça, o Brasil possuía, em junho de 2014, a 4ª maior população carcerária do planeta, contando com 607.731 presos, sendo que o Distrito Federal, não obstante sua reduzida extensão territorial – a menor do país – e sua relativamente pequena população, é a terceira unidade da federação que mais mantém cidadãos encarcerados, com uma taxa de aprisionamento de 496,8 pessoas privadas de liberdade para cada 100 mil habitantes<sup>119</sup>.

Considerando que a única instituição que tem a atribuição para manter alguém custodiado, ou não, é o Poder Judiciário, conclui-se, por óbvio, que a Justiça no Brasil, diferentemente do que se costuma divulgar, ainda prende muito.

E vamos além. Para concluir o presente trabalho, consultei o sítio eletrônico do *International Centre for Prison Studies (ICPS)*, mais especificamente o relatório *Highest to Lowest – Prison Population Total* e atualizei, até o dia 02 de julho de 2017, o ranking das maiores populações prisionais do mundo. Vejamos o resultado:

---

<sup>119</sup> Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen – junho de 2014. Disponível em <<http://www.justica.gov.br/noticias/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopen-nesta-terca-feira/relatorio-depen-versao-web.pdf>>. Acesso em 08 de fevereiro de 2016.

Quadro 1 – Maiores populações prisionais do mundo.

| <b>Ranking</b> | <b>País</b>                     | <b>População Prisional Total</b> |
|----------------|---------------------------------|----------------------------------|
| 1              | Estados Unidos da América       | 2 145 100                        |
| 2              | China                           | 1 649 804                        |
| 3              | Brasil                          | 659 020                          |
| 4              | Rússia                          | 622 079                          |
| 5              | Índia                           | 419 623                          |
| 6              | Tailândia                       | 291 794                          |
| 7              | México                          | 233 469                          |
| 8              | Irã                             | 225 624                          |
| 9              | Indonésia                       | 221 942                          |
| 10             | Turquia                         | 201 177                          |
| 11             | África do Sul                   | 161 984                          |
| 12             | Filipinas                       | 142 168                          |
| 13             | Vietnã                          | 130 679                          |
| 14             | Colômbia                        | 117 119                          |
| 15             | Etiópia                         | 111 050                          |
| 16             | Egito                           | 106 000                          |
| 17             | Reino Unido: Inglaterra e Gales | 85 356                           |
| 18             | Peru                            | 82 898                           |
| 19             | Paquistão                       | 80 169                           |
| 20             | Marrocos                        | 79 368                           |

Fonte: *International Centre for Prison Studies (ICPS)*. Relatório: *Highest to Lowest - Prison Population Total*, gerado pelo autor em 02 jul. 2017. Disponível em: [http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total?field\\_region\\_taxonomy\\_tid=All](http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total?field_region_taxonomy_tid=All), acesso em 02 jul. 2017.

Como já adiantado, o Brasil, em dezembro de 2014, era o quarto país que mais encarcerava no planeta. Menos de três anos depois, mesmo com a implantação das audiências de custódia, nosso país saltou de pouco mais de 600 mil encarcerados para cerca de 659 mil cidadãos custodiados pelo Estado.

É possível notar que mesmo com uma das mais elevadas taxas de encarceramento e manutenção de pessoas presas do planeta, ainda assim a criminalidade não para de crescer no país e no Distrito Federal, o que atesta que a questão é muito mais complexa do que a mera alegação da necessidade de se prender mais ou se manter por mais tempo as pessoas presas.

Aliás, o Relatório Mundial 2016: Brasil, da internacionalmente conhecida instituição Human Rights Watch, descreveu, com detalhes, violações crônicas de direitos humanos que assolam o Brasil, “incluindo execuções extrajudiciais pela polícia, a superlotação das prisões, tortura e maus-tratos a pessoas detidas”<sup>120</sup>.

Ao discorrer sobre a segurança pública e a conduta de setores da polícia no Brasil, o citado relatório enumera:

O número de pessoas mortas pela polícia, incluindo por policiais fora de serviço, aumentou em quase 40 por cento em 2014, chegando a mais de 3.000, de acordo com dados oficiais compilados pela organização não-governamental Fórum Brasileiro de Segurança Pública. No Rio de Janeiro – estado com a maior taxa de mortes causadas pela polícia – 569 pessoas morreram em operações policiais entre janeiro e outubro de 2015, um aumento de 18 por cento em relação ao mesmo período de 2014. Em São Paulo, policiais em serviço mataram 494 pessoas nos primeiros nove meses do ano, um aumento de 1 por cento em relação ao mesmo período de 2014. Com frequência, a polícia registra essas mortes como resultantes de confrontos com criminosos. Enquanto algumas mortes resultam do uso legítimo da força pela polícia, outras não, um fato documentado pela Human Rights Watch e outros grupos e reconhecido pelos agentes do sistema de justiça criminal brasileira. Policiais de vários estados também foram acusados de participar em chacinas. No estado do Pará, 10 pessoas foram assassinadas em novembro de 2014 após a morte de um policial que, de acordo com a investigação conduzida pelo legislativo do estado, liderava uma milícia. Os promotores denunciaram 14 policiais militares por não socorrerem as vítimas nem perseguirem os autores do crime. No estado do Amazonas, 12 policiais e três civis foram detidos por supostamente fazerem parte de um grupo de extermínio que matou pelo menos oito pessoas em julho, durante um fim de semana em que 36 pessoas foram assassinadas em Manaus, a capital do estado. Em São Paulo, oito policiais foram presos sob acusação de envolvimento com os assassinatos de 19 pessoas, incluindo dois adolescentes, poucas horas após a morte de um policial, em agosto. Também em São Paulo, três policiais foram presos pelo envolvimento com as mortes, em setembro, de dois adolescentes de 16 anos e dois rapazes de 18. Investigadores acreditam que as mortes foram uma vingança contra os jovens, pelo suposto roubo da bolsa da esposa de um dos policiais detidos (WATCH, Human Rights. Relatório Mundial 2016: Brasil).

A previsão constitucional de um devido processo legal e a necessidade de todos e de cada um dos que integram a sociedade brasileira ter maior tolerância com as questões relacionadas aos direitos humanos, à dignidade da pessoa humana e mesmo com as peculiaridades e com os tempos de duração próprios dos procedimentos legais necessários ao julgamento de um cidadão é, ao fim e ao cabo, uma garantia para nós mesmos e para todos e cada um dos signatários do contrato social.

---

<sup>120</sup> Human Rights Watch, Relatório Mundial 2016: Brasil. Disponível em <<https://www.hrw.org/sites/default/files/brasil.pdf>>. Acesso em 02 de fevereiro de 2016.

Aliás, já em 1762, antes mesmo da queda da Bastilha, Jean-Jacques Rousseau advertia sobre a impossibilidade de manutenção de um estado de natureza, primitivo, e a necessidade do gênero humano mudar sua maneira de ser – que até então era eminentemente individual ou, quando muito, em prol de pequenos grupos – para poder subsistir.

Desse modo, considerando que os homens não poderiam engendrar novas forças, mas apenas unir e dirigir aquelas já existentes, não haveria outro jeito para a conservação da espécie senão formar, por agregação, um conjunto de forças que pudesse sobrepujar a resistência e agir com objetivos comuns e em operações conjuntas. E, para o nascimento desse conjunto de forças capaz de defender e proteger a pessoa e os bens de cada associado, e pelo qual cada um, se unindo a todos, obedeça apenas a si mesmo e permaneça tão livre quanto antes, haveria a necessidade de se estabelecer um verdadeiro pacto, um contrato social, cujas cláusulas, quando bem compreendidas, se resumiriam a uma só, qual seja, a alienação total de cada associado com todos seus direitos a toda a comunidade, pois, em primeiro lugar, cada um se doando inteiramente, a condição é igual para todos e, sendo assim, ninguém tem a intenção de torná-la onerosa aos demais (ROUSSEAU, 2015).

E conclui o iluminista:

Então, se se eliminar do pacto social o que não é de sua essência, veremos que se reduz aos seguintes termos: cada um de nós coloca sua pessoa e toda sua potência sob a direção suprema da vontade geral; e recebemos, enquanto corpo, cada membro como parte indivisível do todo. Imediatamente, em lugar da pessoa particular de cada contratante, este ato de associação produz um corpo moral e coletivo composto de tantos membros quantos são os votos da assembleia, e que recebe desse mesmo ato sua unidade sem *eu* comum, sua vida e sua vontade. Esta pessoa pública, que é formada destarte pela união de todas as outras, tinha antigamente o nome de cidade e agora o de *república* ou de *corpo político*, que é chamado por seus membros *Estado* quando é passivo, *soberano* quando ativo, *potência* comparando-o a seus semelhantes. Quanto aos associados, recebem coletivamente o nome de *povo*, e se chamam individualmente *cidadãos*, como participantes da autoridade soberana, e *súditos*, como submetidos às leis do Estado. Mas estes termos se confundem frequentemente e são tomados uns pelos outros; será suficiente saber distingui-los quando empregados com toda a precisão (ROUSSEAU, 2015, p. 27-28).

Não obstante o passar dos séculos, acreditamos que a essência das lições de Rousseau continua pertinente e necessária à compreensão do atual estado de coisas.

De fato, a sociedade contemporânea talvez precise ter em mente a ideia de que, para melhor existência dentro de um agrupamento social, é necessário que se abduque da força de convicções muitas vezes construídas pelo inconsciente coletivo ou pela dita opinião do público em prol de um ideal maior de justiça, capaz de promover a pacificação social dentro dos critérios estabelecidos pelas normas de convivência a todos impostas pela lei.

O açoitamento, o sentimento de urgência e a necessidade cada vez maior de punição imediata de indivíduos que sequer foram julgados ainda, pode representar uma ruptura perigosa para a manutenção do Estado Democrático de Direito e do próprio pacto social que, há tempos, vem legitimando as instituições brasileiras encarregadas de assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias (compromisso firmado no preâmbulo da CRFB/88).

De todo modo, certo é que temos assistido a um inconformismo e a uma intolerância da sociedade, sem precedentes, com a maioria das concessões de liberdades provisórias que têm sido autorizadas nas inúmeras audiências de custódia que se realizam pelo país.

Tanto nos programas de auditório e nas entrevistas veiculadas pelos meios de comunicação quanto nos comentários de cidadãos em sítios eletrônicos, jornais, revistas e outros veículos informativos, as críticas às liberdades concedidas e os gritos por cadeia e pela prisão imediata de quem quer que tenha sido preso em suposto estado de flagrância são constantes e, muitas vezes, desnecessariamente ofensivos aos integrantes do sistema de justiça, notadamente aos magistrados, encarregados, precipuamente, de cumprir e fazer cumprir a constituição e as leis editadas pelo parlamento e de preservar os direitos fundamentais da pessoa humana.

Vale registrar, também, que na linha de pensamento de parte da sociedade, ao menos daquela que costumamos ver divulgada pelas redes sociais e pela grande imprensa, cadeia boa tem que causar sofrimento ao preso. Tem de ser suja (suja não, imunda!), fétida, superlotada, com banho gelado em goteiras escassas e sem luz solar. Tem de haver abusos, violência, infecções intestinais em razão de alimentação inadequada. Não pode ter atendimento médico nem hospitalar, muito

menos remédios para aliviar a dor. Trabalho? Só se for humilhante e degradante. Nada de “mordomias”, muito menos humanidade (humanidade?).

Mas não para por aí. Essa mesma sociedade exige que o Estado, além de infligir boa dose de sofrimento ao infrator, recupere e ressocialize o preso.

Afinal, deve pensar, esse ambiente de dor e sofrimento, de convívio com toda a sorte de maldade e malfeitores contumazes e habituais, deve fazer a pessoa que foi presa, em especial aquela presa provisoriamente, apenas para aguardar seu julgamento, repensar a sua vida e escolher o caminho do bem, escolher “andar na linha” e seguir as regras do bom convívio social.

Deve pensar, ainda, que essa mesma dor e sofrimento de dias infindáveis passados no cárcere, apenas aguardando o dia do julgamento, será absolutamente suficiente para agradecer e recusar, peremptoriamente, os (nada) gentis convites que diuturnamente recebem para ingressar e integrar facções criminosas da mais alta periculosidade.

Aliás, sobre essa expectativa do corpo social de que as pessoas recolhidas aos cárceres venham a se transformar, o Min. Ricardo Lewandowski apresenta a reflexão de que, hoje, essa transformação tem sido inegavelmente para pior, e que a principal vítima desse estado de coisas é a própria sociedade. Vejamos trecho de sua reflexão:

A expectativa de transformação das pessoas recolhidas aos presídios é certa. Contudo, hoje, é uma transformação para pior que, seguramente, se dará em detrimento de todos nós. De fato, nós, quer dizer, a sociedade, somos a principal vítima e destinatária dessa desordem institucional que domina as carceragens Brasil afora, locais onde se cultua, sistematicamente, a multiplicação de violações, ilegalidades e abusos de toda ordem. Ninguém se dá conta de que o Estado perde a legitimidade do direito de punir ao patrocinar essas atrocidades. (CNJ, 2016, palavra do presidente).

Imagino que, com o passar do tempo, as pessoas que deveriam ficar apenas provisoriamente custodiadas, por poucos dias, mas acabam amargando meses e, quiçá, anos, encarceradas aguardando julgamento, devam ser invadidas por diversos sentimentos contraditórios e paradoxais, que os afastem de qualquer realidade ou mesmo esperança da vida em sociedade.

Não há como esquecer, aqui, dos manuscritos de Nemo (“ninguém”, em latim), (anti) herói da *Aldeia do Silêncio*, quando, após narrar o “ocaso de toda esperança, onde o olhar retrocedia e os pensamentos se moviam em espiral, fixos

no mesmo lugar”, recordou-se das lamúrias em voz alta de sua sofrida mãe: “Tenho saudades doídas, saudades de nem sei o quê, como se faltasse alguma precisão no meu sentir. Há um antes que não é o agora, mas que eu gostaria que já fosse depois” (BETTO, 2013, p. 15, 19).

Sem dúvida que um cidadão, largado e esquecido no cárcere, sem ter sido julgado e muito menos condenado, deve, com o passar das horas, dos dias, das semanas, dos meses e dos anos, entrar em uma espiral de pensamentos fixos e remoer saudades doídas que nem ele próprio deve saber de quê, mas sente que não quer estar ali nem viver aquele agora interminável e sem qualquer horizonte de esperança.

Na verdade, parece cada vez mais claro e evidente que boa parte da sociedade atual não enxerga as pessoas em conflito com a lei como seres humanos, muito menos como pessoas.

Mas isso não é uma novidade do século XXI. Muito pelo contrário.

Desde muito tempo até o final do século XVIII, começo do século XIX, era comum a existência de verdadeiras “festas de punição” abertas ao público (FOUCAULT, 2008, p. 12).

Nas primeiras páginas de *Vigiar e Punir*, Foucault apresenta uma narrativa chocante de uma das diversas execuções públicas que costumavam ocorrer na Europa. Vejamos trechos da narrativa:

[Damiens fora condenado, a 2 de março de 1757], a pedir perdão publicamente diante da porta principal da Igreja de Paris [aonde devia ser] levado e acompanhado numa carroça, nu, de camisola, carregando uma tocha de cera acesa de duas libras; [em seguida], na dita carroça, na praça de Greve, e sobre um patíbulo que aí será erguido, atenazado nos mamilos, braços, coxas e barrigas das pernas, sua mão direita segurando a faca com que cometeu o delito parricídio, queimada com fogo de enxofre, e às partes em que será atenazado se aplicarão chumbo derretido, óleo fervente, piche em fogo, cera e enxofre derretidos conjuntamente, e a seguir seu corpo será puxado e desmembrado por quatro cavalos e seus membros e corpo consumidos ao fogo, reduzidos a cinzas, e suas cinzas lançadas ao vento. Finalmente foi esquartejado [relata a **Gazette d'Amsterdam**]. Essa última operação foi muito longa, porque os cavalos utilizados não estavam afeitos à tração; de modo que, em vez de quatro, foi preciso colocar seis; e como isso não bastasse, foi necessário, para desmembrar as coxas do infeliz, cortar-lhe os nervos e retalhar-lhe as juntas... Afirma-se que, embora ele sempre tivesse sido um grande praguejador, nenhuma blasfêmia lhe escapou dos lábios; apenas as dores excessivas faziam-no dar gritos horríveis (FOUCAULT, 2008, p. 9).

Damiens, ao menos, foi submetido a um julgamento, com as regras da França monárquica, pré-revolução, mas com regras. Diferentemente das dezenas, centenas e, talvez, milhares de indivíduos que, durante anos e anos, até antes da efetiva instauração das audiências de custódia no Brasil, tiveram seus direitos usurpados e foram punidos – com a ilegal e inconstitucional cadeia por prazo indeterminado<sup>121</sup> – sem ter tido a chance de serem submetidos a nenhum tipo de julgamento prévio.

Observemos que desde antes das execuções coletivas dos cristãos no coliseu romano, passando pelos suplícios públicos que ocorreram na Europa até o início do século XIX, era comum que os cidadãos da época assistissem e, até mesmo, prestigiassem as punições públicas.

Até aquele momento, ainda não havia sido difundido o conceito de que os seres humanos pudessem, de algum modo, pertencer à mesma natureza e possuir alguns direitos inerentes à sua própria origem, de caráter universal e inalienável. Conceito esse, aliás, que parece ter se perdido por parcela da sociedade contemporânea que demonstra, em pleno alvorecer do século XXI, costumeira intolerância com quaisquer ações que visem a resguardar os direitos humanos dos presos provisórios no Brasil.

Não podemos esquecer que as primeiras sementes da ideia de direitos humanos só foram plantadas em meados de junho de 1776, quando Thomas Jefferson preparava, sob pressão, seu primeiro rascunho da Declaração de Independência dos Estados Unidos da América.

Os ideais descritos por Jefferson – em especial as afirmações de que os homens são criados iguais e independentes, que dessa criação igual derivam direitos inerentes e inalienáveis, tais como a preservação da vida, a liberdade e a busca da felicidade – foram tão intensamente acolhidos pela sociedade da época que suas sementes atravessaram o Atlântico para germinar e inspirar, 13 anos mais tarde, após a queda da Bastilha, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (HUNT, 2009).

Naquele momento, o documento elaborado pela França pós-revolução, afastando qualquer menção ao rei, à nobreza ou mesmo à igreja, foi considerado simples, impetuoso e de caráter universal ao declarar que “os direitos naturais, inalienáveis e sagrados do homem” eram a fundação de todo e qualquer governo e

---

<sup>121</sup> A Constituição da República Federativa do Brasil, em seu art. 5º, inciso XLVII, alínea “a”, afirma que, no Brasil, não haverá penas “de caráter perpétuo” (BRASIL. CRFB, 1988).

ao fazer referências a “homens”, “homem”, “todo homem”, “todos os homens” e não apenas ao povo francês, o que gerou grande e imediata repercussão internacional, tanto positiva quanto, como era de se esperar, negativa (HUNT, 2009, p. 14).

Fato é que, independentemente da controvérsia provocada pela Revolução Francesa, a Declaração dos Direitos do Homem encarnou, por quase dois séculos, a promessa de direitos humanos universais, sendo certo que, quando as Nações Unidas adotaram, em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, seu artigo 1º afirmava: “Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos”, em total sintonia com o espírito do artigo 1º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão que, em 1789, já proclamava que “os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos” (HUNT, 2009, p. 15).

A partir de então, começou-se a imaginar se os direitos humanos seriam, ou não, autoevidentes, bem como veio a lume um intrigante paradoxo: se a igualdade dos direitos é tão autoevidente, por que essa afirmação tinha de ser feita e por que só era feita em tempos e lugares específicos? Como poderiam os direitos humanos ser universais se ainda não eram universalmente reconhecidos e, muito menos, respeitados? (HUNT, 2009).

Se trouxermos essas indagações para o momento contemporâneo, também poderíamos nos questionar: se nossa sociedade atual já se encontra tão instruída e ciente da necessidade de resguardar e preservar direitos mínimos a todo e qualquer cidadão, por que essa mesma sociedade, ao se deparar com indivíduos em conflito com a lei, permite – e mesmo estimula – a custódia desnecessária de cidadãos antes de seu julgamento?

E, ainda, por que a sociedade continua acreditando que a solução para a diminuição da criminalidade passa, unicamente, pela questão da prisão ou da repressão estatal quando existem inúmeros estudos que demonstram a ineficácia da prisão?

Michel Foucault declara, categoricamente, que a prisão foi denunciada como o grande fracasso da justiça penal: “– 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” (FOUCAULT, 2008, p. 221).

No mesmo sentido é o pensamento de Eugenio Raúl Zaffaroni, para quem:

A prisão ou cadeia é uma instituição que se comporta como uma verdadeira máquina deteriorante: *gera uma patologia cuja principal característica é a regressão* (FOUCAULT, Microfísica), o que não é difícil de explicar. O preso ou prisioneiro é levado a condições de vida que nada têm a ver com as de um adulto: é privado de tudo que o adulto faz ou deve fazer usualmente em condições e com limitações que o adulto não conhece (fumar, beber, ver televisão, comunicar-se por telefone, receber ou enviar correspondência, manter relações sexuais, etc.). Por outro lado, o preso é ferido em sua autoestima de todas as formas imagináveis, pela perda de privacidade, de seu próprio espaço, submissões a revistas degradantes, etc. A isso juntam-se as condições deficientes de quase todas as prisões: superlotação, alimentação paupérrima, falta de higiene e assistência sanitária, etc., sem contar as discriminações em relação à capacidade de pagar por alojamentos e comodidades. O efeito da prisão, que se denomina prisionização, sem dúvida é deteriorante e submerge a pessoa numa 'cultura de cadeia', distinta da vida do adulto em liberdade (ZAFFARONI, 2001, p. 135-136).

Ainda assim, boa parte dos meios de comunicação e mesmo setores dos órgãos estatais disseminam, diariamente, a ideia da imprescindibilidade de manutenção da prisão de qualquer indivíduo que supostamente pratique um delito, ainda que de menor ou médio potencial ofensivo, bem como a ideia de que a permissão dada pela Justiça para aguardar em liberdade seu julgamento pode, de algum modo, contribuir para o aumento da criminalidade.

Acredito que tal ideia constitui um sofisma ou, quando muito, em um paralogismo<sup>122</sup>.

Interessante observar que, nessas horas, pouco se fala na necessidade de políticas públicas para o resgate da cidadania dos indivíduos postos à margem da sociedade.

Pouco se fala na necessidade de ações concretas e efetivas para pôr em prática e cumprir as promessas do legislador constituinte de construir uma sociedade livre, justa e solidária ou mesmo de erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais, sendo certo que, como é de conhecimento público e notório, e apenas a título exemplificativo, o valor atual e histórico do salário mínimo é e sempre foi absolutamente incapaz de atender às necessidades vitais básicas de um trabalhador e às de sua família.<sup>123</sup>

---

<sup>122</sup> Argumento não conclusivo.

<sup>123</sup> O art. 7º, inciso IV, da Constituição da República Federativa do Brasil afirma que são direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: "IV – salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais

De fato, como imaginar que em um país onde, há séculos, e com a explícita e inegável convivência da chamada classe dominante – até porque, se assim não fosse, a toda evidência não se teria a manutenção desse lamentável estado de coisas – faltam moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene básica, transporte e previdência social, onde os direitos e deveres individuais e coletivos, não obstante a previsão constitucional de que todos são (deveriam ser?) iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza<sup>124</sup>, só se aplicam a (pequena) parcela da população, onde muitos, talvez a esmagadora maioria dos cidadãos, sequer ouviram falar que são sujeitos de direitos civis, sociais e políticos, haveria a possibilidade de convivência social pacífica e com baixos índices de criminalidade?

Impossível não apenas imaginar essa situação como, principalmente, vivê-la em toda a sua desejável plenitude.

Mas a situação é pior. Ao menos em essência, todos nós nascemos livres e iguais, proprietários, no mínimo, de nós mesmos. Mas a sociedade existente abaixo da lua<sup>125</sup> e na qual acabamos sendo inseridos desde o nascimento irá, em grande medida, dar o tom de nossa existência – e convivência social – neste planeta.

E para que esse tom possa ser um Tom Maior, em clave de Sol, e todos possamos viver em paz e harmonia, nossa sociedade talvez precise começar, emocional e racionalmente, a identificar-se, com verdadeira ressonância interna na

---

básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim". Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em 05 de fevereiro de 2016.

<sup>124</sup> Redação do art. 5º, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em 05 de fevereiro de 2016.

<sup>125</sup> Conforme lição do professor de História da Ciência do Departamento de História, FAFICH/UFMG, Doutor Mauro Lúcio Leitão Condé, para Aristóteles, "(...) o mundo no qual vivemos dividia-se entre o mundo sublunar e o mundo supralunar. Com efeito, para Aristóteles, a lua é um ponto de referência, uma espécie de divisor do mundo. Abaixo da lua, está o mundo dos movimentos violentos, das trajetórias imperfeitas, das coisas corruptíveis compostas pelos quatro elementos: terra, ar, fogo e água, que Aristóteles vai buscar na teoria de Empédocles (490-435 a. C.). Contrariamente, o mundo supralunar, isto é, a lua e os demais astros constituem o mundo da perfeição: dos movimentos circulares, das substâncias perfeitas das quais os astros são feitos, isto é, do éter ou "quinta-essência". Para São Tomas, no seu projeto de cristianização da obra aristotélica, não foi difícil associar essa perfeição do mundo supralunar ao céu do imaginário cristão ou ainda encontrar outras semelhanças como as havidas entre o primeiro motor imóvel de Aristóteles, que a tudo move e não é movido, com o seu bom Deus cristão". Disponível em <<http://www.observatorio.ufmg.br/pas15.htm>>. Acesso em 06 de fevereiro de 2016.

alma de cada indivíduo, com a questão dos direitos humanos dos habitantes deste planeta.

Assim como ocorreu nos Estados Unidos da América e na Europa do século XVIII, do lado de cá do Atlântico teremos de tentar transcender um pouco o atual estado de coisas para – visando um ideal maior de verdadeira pacificação social com justiça e inadiável transformação radical, para melhor, de nosso país – começarmos a compreender o caráter autoevidente dos direitos humanos de nosso povo e a permitir que a *autonomia* e a *empatia* possam se fazer presente em nosso dia a dia.

Explico.

Para a professora da Universidade da Califórnia (UCLA), Lynn Hunt (2009, p. 14):

A autonomia e a empatia são práticas culturais e não apenas ideias, e portanto são incorporadas de forma bastante literal, isto é, têm dimensões tanto físicas como emocionais. A autonomia individual depende de uma percepção crescente da separação e do caráter sagrado dos corpos humanos: o seu corpo é seu, e o meu corpo é meu, e devemos ambos respeitar as fronteiras entre os corpos um do outro. A empatia depende do reconhecimento de que outros sentem e pensam como fazemos, de que nossos sentimentos interiores são semelhantes de um modo essencial. Para ser autônoma, uma pessoa tem de estar legitimamente separada e protegida na sua separação; mas, para fazer com que os direitos acompanhem essa separação corporal, a individualidade de uma pessoa deve ser apreciada de forma mais emocional. Os direitos humanos dependem tanto do domínio de si mesmo como do reconhecimento de que todos os outros são igualmente senhores de si. É o desenvolvimento incompleto dessa última condição que dá origem a todas as desigualdades de direitos que nos têm preocupado ao longo de toda a história.

Foi a partir do reconhecimento da autonomia e da empatia que, em meados do século XVIII, Montesquieu, Voltaire, Beccaria e vários outros iluministas conseguiram o ambiente propício para a abolição da tortura e das formas bárbaras de punição corporal na Europa e, talvez, seja novamente por intermédio do reconhecimento dessa mesma autonomia e empatia que, abaixo da linha do Equador, sejamos capazes de ultrapassar o raciocínio meramente maniqueísta do “encarcera ou liberta” para, verdadeiramente, enfrentarmos o problema da criminalidade com uma visão macro estrutural e sistêmica, capaz de enxergar qualquer indivíduo, ainda que em conflito com a lei, como um cidadão, e o crime como um fato social desencadeado pela absoluta ausência do Estado e de políticas

públicas mínimas de inclusão social e distribuição de riquezas e possibilidades, senão iguais, ao menos semelhantes, entre os habitantes de nosso país.

Para a professora Hunt (2009, p. 32), a leitura, pelos cidadãos do século XVIII, de relatos de tortura e romances epistolares,

teve efeitos físicos que se traduziram em mudanças cerebrais e tornaram a sair do cérebro como novos conceitos sobre a organização da vida social e política. Os novos tipos de leitura (e de visão e de audição) criaram novas experiências individuais (empatia), que por sua vez tornaram possíveis novos conceitos sociais e políticos (os direitos humanos).

E conclui:

Estou tentando voltar de novo a atenção para o que acontece dentro das mentes individuais. (...). A atenção tem se voltado para o contexto social e cultural, e não para o modo como as mentes individuais compreendem e remodelam esse contexto. Acredito que a mudança social e política – nesse caso, os direitos humanos – ocorre porque muitos indivíduos tiveram experiências semelhantes, não porque todos habitassem o mesmo contexto social, mas porque, por meio de suas interações entre si e com suas leituras e visões, eles realmente criaram um novo contexto social. Em suma, estou insistindo que qualquer relato de mudança histórica deve no fim das contas explicar a alteração das mentes individuais. Para que os direitos humanos se tornassem autoevidentes, as pessoas comuns precisaram ter novas compreensões que nasceram de novos tipos de sentimentos (HUNT, 2009, p. 32-33).

Por tudo o que temos observado, concordo integralmente com a professora da UCLA. Não há dúvidas de que existe a necessidade premente de que cada um de nossos cidadãos, por si próprios, se permitam conhecer um pouco do atual sistema de justiça penal e do que verdadeiramente acontece dentro do cárcere.

O salto quântico de civilização que a sociedade brasileira tanto necessita muito provavelmente não virá de estudos baseados no contexto social e cultural do nosso povo e muito menos de ações isoladas deste ou daquele governo, mas, possivelmente, da própria população que – em vez de alimentar a sede de mera punição, vazia e sem qualquer resultado prático de ressocialização ou mesmo de aumento real da segurança dos cidadãos – pode provocar debates sérios e efetivos sobre o tema e pode, também, estabelecer os fundamentos e as linhas mestras para uma nova ordem política e social, em que o Estado seja obrigado a se fazer presente e a cumprir seu verdadeiro papel de catalisador da vontade popular e de disseminador das práticas necessárias à concessão de oportunidades iguais a todos quantos nasçam livres, iguais e proprietários, no mínimo, de si mesmos.

A audiência de custódia, a toda evidência, não representa a cura para os males do sistema penal brasileiro, mas apenas e tão somente, uma das primeiras sementes que, ao germinar, poderá contribuir para a abertura de novos processos de luta pela dignidade humana e para estimular muitos cidadãos a participar dessas lutas e a assumir compromissos e deveres com os demais como, por exemplo, o objetivo de conseguir um acesso igualitário aos bens necessários para uma vida digna (FLORES, 2009).

Acreditar que o Poder Judiciário, ou a polícia, ou qualquer outro órgão participante do sistema de justiça seria capaz de – isoladamente, sem a efetiva, constante e indispensável participação popular – resolver o problema da segurança pública e extirpar a criminalidade em nosso país seria, no mínimo, o equivalente a um devaneio solipsista, já que tais revoluções só encontram espaço na história quando todos e cada um, em um trabalho incansável e solidário, em espiral contínua e ascendente, se dispõem a alterar o estado de coisas dominante e decidem, verdadeiramente, dar uma chance ao novo e às mudanças inadiáveis que, se não forem feitas, certamente nos condenarão a um futuro cada vez mais violento e muito distante do sonho utópico que cada um de nós acalenta.

Creio, por fim, que a maior tolerância da sociedade com os direitos humanos dos presos provisórios no Brasil possa representar um dos muitos passos em direção ao aguardado salto quântico de civilização que nosso povo tanto anseia, sendo que o cumprimento da Convenção Americana dos Direitos Humanos e do Pacto Internacionais sobre os Direitos Civis e Políticos, em especial no tocante à apresentação, sem demora, de toda pessoa presa, detida ou retida à presença da autoridade judiciária competente, certamente poderá contribuir, de modo decisivo, para isso.

## CONCLUSÕES

Vários acadêmicos e pessoas que trabalham nos sistemas de justiça criminal espalhados pelo país já estudaram o conceito, a utilidade, as vantagens, desvantagens, resultados e outras demais questões afetas às audiências de custódia no Brasil.

A proposta deste estudo foi um pouco diferente. Ao longo dos capítulos trabalhei com, pelo menos, três eixos teóricos centrais: um eixo jurídico, com base na teoria de Ronald Dworkin; um eixo de políticas públicas, fundamentado na teoria de John W. Kingdon; e um eixo histórico, valendo-me, dentre outras, das lições da professora Lynn Hunt.

Procurei descrever, inicialmente, uma ideia geral sobre a audiência de custódia.

Na sequência, fiz rápida incursão na difícil tarefa de conceituar o direito e em uma das teorias que considerei mais significativa para confirmar a importância da apresentação das pessoas presas ao juiz competente com vistas a que ele pudesse, na forma como afirmado por Dworkin, proferir a única decisão correta para o caso concreto.

A seguir, busquei demonstrar a relação de interdependência das audiências de custódia com a questão dos direitos humanos.

Ao final do primeiro capítulo, descrevi o protagonismo do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e como a crise do sistema prisional brasileiro abriu a janela de oportunidades para a implementação das audiências de custódia no país. Para tanto procurei aplicar a teoria dos múltiplos fluxos (*multiple stream*) de Kingdon para demonstrar que todos os requisitos necessários à abertura da janela de oportunidades (*policy window*) foram cumpridos e que, diante dessa abertura política, tendo o Min. Ricardo Lewandowski à frente desse processo, agindo como um verdadeiro empreendedor de políticas públicas (*policy entrepreneurs*), o país pode, finalmente, dar cumprimento à Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) e ao Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP).

No segundo capítulo, aproveitei meu lugar de fala, o Poder Judiciário da capital da República, mais especificamente a Corregedoria da Justiça, e fiz uma descrição e uma análise detalhada de todos os procedimentos que conduziram à efetiva implantação da audiência de custódia no Distrito Federal.

Durante a narrativa, explorei o depoimento de várias autoridades que, à época, eram as principais responsáveis pelos órgãos e instituições integrantes do sistema de justiça do Distrito Federal e acredito ter conseguido descrever, também, um pouco dos bastidores de todo esse processo.

No terceiro e último capítulo, diante das repercussões ocorridas nos primeiros dias após a implantação da audiência de custódia no Distrito Federal, fiz uma análise sobre o processo de nascimento dos direitos humanos para sustentar que há a necessidade de certa tolerância e empatia por parte da sociedade com a questão relativa ao direito dos seres humanos.

Encerrada a pesquisa pude constatar que, além do protagonismo em âmbito nacional do Min. Lewandowski no exercício da Presidência do STF e do CNJ, na arena local a disposição proativa do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) – sob a condução do Des. Getúlio Vargas de Moraes Oliveira, na Presidência da corte, do Des. Romeu Gonzaga Neiva, na Corregedoria da Justiça e do Des. George Lopes Leite na direção-geral da Escola de Administração Judiciária do Distrito Federal – para receber a participação e a contribuição das demais instituições envolvidas no processo de implantação da audiência de custódia – tanto por meio das proposições elaboradas durante o I Seminário de Justiça Criminal quanto pela participação efetiva no grupo de trabalho – somada à efetiva parceria e colaboração institucional que se estabeleceu entre todos os órgãos, foi um dos fatores determinantes para superar eventuais obstáculos logísticos e ideológicos que àquela altura o Judiciário enfrentou e abrir a janela de oportunidades que finalmente permitiu ao Distrito Federal dar cumprimento à CADH e ao PIDCP no que diz respeito às audiências de custódia.

Essa constatação foi possível em razão dos depoimentos das diversas autoridades entrevistadas, todas registrando que a possibilidade aberta pelo TJDFT para participação efetiva das demais instituições no processo de construção das soluções necessárias à implantação da audiência de custódia no Distrito Federal foi determinante para pavimentar um caminho com menores dificuldades.

Enfim, o fator decisivo para a abertura da janela de oportunidades no Distrito Federal foi a decisão do Min. Lewandowski e do CNJ para que o projeto fosse efetivamente implantado em todo o país.

Também foi possível constatar que, no Distrito Federal, talvez mais significativo até do que a decisão *top down* do Min. Lewandowski em sede administrativa foi o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 347/DF, em que o STF determinou, expressamente, que os juízes e tribunais do país observassem o PIDCP e a CADH para, em até 90 dias do julgamento, começar a realizar as audiências de custódia.

Sem dúvida, foi essa decisão, inclusive, que possibilitou superar as resistências e obstáculos impostos por setores do Ministério Público (MP) em âmbito nacional e local, que até então sustentavam que não iriam participar da implantação das audiências de custódia enquanto não houvesse uma norma de caráter geral e uniforme.

Ainda que o trabalho tenha discorrido sobre diversas nuances em nível nacional, não perdi de vista que o escopo da dissertação era bastante específico e envolvia o processo de implantação da audiência de custódia apenas no Distrito Federal, sendo que não era objetivo do trabalho indicar ou esclarecer como se deu esse processo em âmbito nacional nem como a ideia teria entrado na agenda do CNJ ou mesmo do próprio Min. Lewandowski.

Penso ter ficado claro, ao final, os seguintes aspectos:

- a) Que a audiência de custódia se traduz em um verdadeiro instrumento de garantia de direitos dos presos provisórios no país;
- b) Que a audiência de custódia é uma forma de pensar o direito na concepção de direito como integridade em uma comunidade de princípio e que a única decisão correta, nos termos do afirmado por Dworkin, só pode ser obtida, no caso concreto, com a apresentação do preso em flagrante ao juiz. Assim, não é mais possível, na cena contemporânea – ou pós-moderna – na qual os Estados Democráticos de Direito se situam, admitir a hipótese de juízes que se contentem com a mera reprodução automática de decisões judiciais sem atentar para o caso concreto e sem tratá-los de modo individualizado e com as reflexões necessárias a dar uma solução dentro dos princípios que informam o ordenamento jurídico da sociedade que integram;

- c) Que as regras impostas pela Resolução CNJ n. 213, de 15 de dezembro de 2015, são claras ao identificar a audiência de custódia como um verdadeiro instrumento de garantia de direitos das pessoas presas em flagrante no Brasil. Isso por que, considerando a determinação de que o detento deve ser apresentado ao juiz competente dentro do prazo de 24 horas de sua prisão, não há dúvidas de que a probabilidade desse indivíduo sofrer qualquer tipo de violência, física ou moral, ou ataques à sua integridade, decresce de modo significativo, já que as autoridades responsáveis por sua detenção e custódia provisória certamente não se colocarão sob o risco de virem a responder a um grave procedimento penal pelo uso imoderado e desnecessário da força ou de qualquer meio de contenção do indivíduo preso. Tal garantia, para além de possibilitar ao magistrado tomar a única decisão correta no caso concreto, serve, inequivocamente, para coibir as graves e cruéis hipóteses de tortura e maus-tratos que costumavam ser diuturnamente relatadas por diversos órgãos e instituições encarregadas de estudar e acompanhar o sistema penitenciário nacional;
- d) Que a hipótese de trabalho para responder à pergunta de pesquisa restou devidamente comprovada. Nesse sentido, importante lembrar que todas as autoridades entrevistadas, que acompanharam de perto e coordenaram boa parte do processo de implantação das audiências de custódia no Brasil e no Distrito Federal sinalizaram de modo inequívoco para o protagonismo do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça, ambos sob a presidência do ministro Enrique Ricardo Lewandowski. Essas instituições vislumbraram, na grave crise do sistema penitenciário, uma janela de oportunidades para, finalmente, criar as condições políticas e jurídicas necessárias à superação dos obstáculos logísticos e ideológicos que se opunham à implantação da audiência de custódia no Brasil. Como esclarecido no final do primeiro capítulo, a janela de oportunidades, segundo Kingdon (2011), é aberta quando se identifica a convergência ou conexão (*coupling*) entre esses três principais fluxos, quais sejam: o fluxo dos problemas (*problem stream*), o fluxo das soluções (*policy stream*) e o fluxo político (*political stream*). No caso da implantação das audiências de custódia em âmbito nacional, o fluxo dos problemas (*problem stream*) pode ser identificado com a grave crise do sistema penitenciário nacional, que alçava o Brasil à

condição de quarta nação que mais encarcerava no mundo, somado às condições precárias e ao estado de coisas inconstitucional<sup>126</sup> que vigia – e ainda vige – no interior do sistema carcerário. O fluxo das soluções (*policy stream*) também estava presente na medida em que a audiência de custódia se apresentava como uma solução possível, com viabilidade técnica e custos aceitáveis, para que houvesse uma redução da crise do sistema penitenciário, em especial com o efetivo controle da entrada dos presos provisórios no sistema penitenciário. Por fim, o terceiro fluxo, o fluxo político (*political stream*), surgiu de modo *top down*, ou seja, do topo do poder para a base, quando o Min. Lewandowski, sensibilizado pelas péssimas condições enfrentadas pelas pessoas custodiadas, assumiu a presidência do STF e do CNJ e utilizou seu poder político para determinar, agindo como um verdadeiro empreendedor de políticas públicas (*policy entrepreneurs*), ainda que sob o nome de “convite”, que a Justiça brasileira conhecesse e participasse do projeto audiência de custódia. Assim, pontuo novamente que a pergunta de pesquisa, sobre quais teriam sido as condições, os atores e as disposições que permitiram superar os eventuais obstáculos logísticos e ideológicos existentes e possibilitaram, finalmente, a implantação da audiência de custódia no Distrito Federal, bem como qual teria sido o caminho percorrido até que fosse possível atingir esse resultado, foi respondida ao longo da presente dissertação, confirmando a hipótese de trabalho e o protagonismo do STF e do CNJ, presididos pelo Min. Enrique Ricardo Lewandowski;

- e) Que, conforme afirmado no final do terceiro capítulo, o salto quântico de civilização que a sociedade brasileira tanto necessita muito provavelmente não virá de estudos baseados no contexto social e cultural do nosso povo e muito menos de ações isoladas deste ou daquele governo, mas, muito provavelmente, da própria população que – ao invés de alimentar a sede de

---

<sup>126</sup> O “estado de coisas inconstitucional” que impera no sistema carcerário brasileiro foi declarado pelo próprio STF em diversos julgamentos, dentre eles o julgamento da Medida Cautelar em Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347/DF. Vejamos: SISTEMA PENITENCIÁRIO NACIONAL – SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA – CONDIÇÕES DESUMANAS DE CUSTÓDIA – VIOLAÇÃO MASSIVA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS – FALHAS ESTRUTURAIS – ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL – CONFIGURAÇÃO. Presente quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária, deve o sistema penitenciário nacional ser caracterizado como “estado de coisas inconstitucional” (KINGDON, 2011, p. 201).

mera punição, vazia e sem qualquer resultado prático de ressocialização ou mesmo de aumento real da segurança dos cidadãos – pode provocar debates sérios e efetivos sobre o tema e pode, também, estabelecer os fundamentos e as linhas mestras para uma nova ordem política e social, em que o Estado seja obrigado a se fazer presente e a cumprir seu verdadeiro papel de catalisador da vontade popular e de disseminador das práticas necessárias à concessão de oportunidades iguais a todos quantos nasçam livres, iguais e proprietários, no mínimo, de si mesmos;

- f) Que a audiência de custódia não representa a cura para os males do sistema penal brasileiro – nem se propõe a tanto – mas, apenas e tão somente, pode ser vista como uma das primeiras sementes que, ao germinar, poderá contribuir para a abertura de novos processos de luta pela dignidade humana e para estimular muitos cidadãos a participar dessas lutas e a assumir compromissos e deveres com os demais como, por exemplo, o objetivo de conseguir um acesso igualitário aos bens necessários para uma vida digna;
- g) Que acreditar na possibilidade de o Poder Judiciário, ou da Polícia, ou de qualquer outro órgão participante do sistema de justiça ser capaz de – isoladamente, sem a efetiva, constante e indispensável participação popular – resolver o problema da segurança pública e extirpar a criminalidade em nosso país seria, no mínimo, o equivalente a um devaneio solipsista, já que tais revoluções só encontram espaço na história quando todos e cada um, em um trabalho incansável e solidário, em espiral contínua e ascendente, se dispõem a alterar o estado de coisas dominante e decidem, verdadeiramente, dar uma chance ao novo e às mudanças inadiáveis que, se não forem feitas, certamente nos condenarão a um futuro cada vez mais violento e muito distante do sonho utópico que cada um de nós acalenta; e
- h) Que a maior tolerância da sociedade com os direitos humanos dos presos provisórios no Brasil possa representar um dos muitos passos em direção ao aguardado salto quântico de civilização que nosso povo tanto anseia, sendo que o cumprimento da CADH e do PIDCP, em especial no tocante à apresentação, sem demora, de toda pessoa presa, detida ou retida à presença da autoridade judiciária competente, certamente poderá contribuir, de modo decisivo, para isso.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria Discursiva do Direito**. Org., trad. e est. introd. de Alexandre Travessoni Gomes Trivisonno. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014.

ALVES, José Augusto Lindgren. **Os direitos humanos como tema global**. São Paulo: Perspectiva, 2011.

ANDRADE, Mauro Fonseca; ALFLEN, Pablo Rodrigo. **Audiência de Custódia no processo penal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CONAMP. **Nota Técnica N. 04/2014/CONAMP**. Disponível em: <<http://www.conamp.org.br/images/notas-tecnicas/Audiencia%20de%20custodia%20-%20PL%20554.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2017.

BETTO, Frei. **Aldeia do Silêncio**. Rio de Janeiro: Rocco, 2013.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

\_\_\_\_\_. **O positivismo jurídico**: lições de Filosofia do Direito. Comp. por Nello Morra. Trad. e notas de Márcio Pugliesi, Edson Bini e Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 2006.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Audiência de Custódia**. 2017. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario-e-execucao-penal/audiencia-de-custodia>>. Acesso em: 03 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. **Audiência de Custódia**. Brasília: CNJ, 2016.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça – CNJ. **Relatório de Gestão**: Supervisão do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas – DMF. Brasília: CJN, 2017.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 213, de 15 de dezembro de 2015**. Dispõe sobre a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas. Brasília, 2015. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/files/atos\\_administrativos/resoluo-n213-15-12-2015-presidencia.pdf](http://www.cnj.jus.br/files/atos_administrativos/resoluo-n213-15-12-2015-presidencia.pdf)>. Acesso em: 03 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 03 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 592, de 06 de julho de 1992**. Atos internacionais. Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Brasília, 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm)>. Acesso em: 04 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 678, de 06 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília, 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm)>. Acesso em: 04 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto- Lei n. 3.689, de 03 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Rio de Janeiro, 1941. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del3689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689.htm)>. Acesso em: 13 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 11.697, de 13 de junho de 2008**. Dispõe sobre a organização judiciária do Distrito Federal e dos Territórios e revoga as Leis ns. 6.750, de 10 de dezembro de 1979, 8.185, de 14 de maio de 1991, 8.407, de 10 de janeiro de 1992, e 10.801, de 10 de dezembro de 2003, exceto na parte em que instituíram e regularam o funcionamento dos serviços notariais e de registro no Distrito Federal. Brasília, 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11697.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11697.htm)>. Acesso em: 12 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 13.064, de 13 de dezembro de 2014**. Altera a nomenclatura do cargo de Agente Penitenciário da Carreira de Polícia Civil do Distrito Federal, de que trata a Lei nº 9.264, de 7 de fevereiro de 1996, para Agente Policial de Custódia. Brasília, 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13064.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13064.htm)>. Acesso em: 23 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n. 35, de 14 de março de 1979**. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Magistratura Nacional.100. Brasília, 1979. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp35.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp35.htm)>. Acesso em: 12 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Projeto de Lei n. 554, de 2011**. Altera o § 1º do art. 306 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para determinar o prazo de vinte e quatro horas para a apresentação do preso à autoridade judicial, após efetivada sua prisão em flagrante. Brasília, 2011. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/102115>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Minuta de Anteprojeto do Estatuto da Magistratura**. Brasília, s. d. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/estatuto-magistratura-juizes-loman-stf.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.240 SP**. Relator: Ministro Luiz Fux. DJ, 20 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Habeas Corpus 110844 RS**. Relator: Min. Ayres Britto. Segunda Turma. DJ, 10 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Habeas Corpus 115613 SP**. Relator: Min. Celso de Mello. Segunda Turma. DJ, 25 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (STF). Tribunal Pleno. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347 DF**. Relator: Ministro Marco Aurélio Mello. DJ, 09 set. 2015.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça da Bahia. 67º Encontro do Colégio Permanente de Corregedores-Gerais de Justiça do Brasil. **Carta de Salvador**. Salvador, 14 de novembro de 2014. Disponível em: <<http://www.tjba.jus.br/encoge67/index.php/programacao>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça da Bahia. 67º Encontro do Colégio Permanente de Corregedores-Gerais de Justiça do Brasil. **Programação**. Salvador, 12 a 14 de novembro de 2014. Disponível em: <<http://www.tjba.jus.br/encoge67/index.php/programacao>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Portaria Conjunta n. 40, de 29 de abril de 2015**. Institui grupo de trabalho, bem como designa seus membros, para regulamentar a implantação do Projeto Audiência de Custódia no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDFT. Brasília, 2015. Disponível em: <<https://www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/portarias-conjuntas-gpr-e-cg/2015/portaria-conjunta-40-de-29-04-2015>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Processo Administrativo n. 4.313, de 24.02.2015**. Procedência: GPR – Gabinete da Presidência. Classificação: Organização Administrativa/Planejamento Estratégico. Observação: OF 29/2015 – CNJ PROJETO NACIONAL DAS AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA. Destino após protocolo: GC – Gabinete da Corregedoria.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Processo Administrativo n. 7.053, de 25.03.2015**. Procedência: SUMAG – SUBSECRETARIA DE FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE MAGISTRADOS. Classificação: Gestão de Recursos Humanos/Capacitação e Desenvolvimento Funcional/Realização de ações de capacitação e desenvolvimento. Observação: REF SEMINÁRIO JUSTIÇA CRIMINAL. Destino após protocolo: SEINF – Secretaria do Instituto de Formação, Desenvolvimento Profissional e Pesquisa da Justiça do DF.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Processo Administrativo n. 18.297, de 14.10.2014**. Procedência: Ruitemberg Nunes Pereira. Classificação: Administração Judiciária/Apoio Judiciário/Expediente Judiciário. Observação: REF. Cumprimento da Convenção Americana de Direitos Humanos e do Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos. Destino após protocolo: GC – Gabinete da Corregedoria.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Provimento Geral da Corregedoria Aplicado aos Juízes e Ofícios Judiciais**. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.tjdft.jus.br/publicacoes/provimento-geral-da-corregedoria/PROVIMENTOGERALDEZ2016.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios**. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Tribunal e estabelece as competências e atribuições de seus órgãos e da Administração Superior. Brasília, s. d. Disponível em: <<http://www.tjdft.jus.br/publicacoes/regimento-interno-do-tjdft/regimentoInternoTJDFT.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. I Seminário de Justiça Criminal: um debate interdisciplinar. **Programação**. Brasília, 20 a 22 de maio de 2015. Disponível em: <[http://www.tjdft.jus.br/institucional/escola-de-administracao-judiciaria/plano-instrucional/documentos-2015/copy\\_of\\_FolderProgramacaoSeminario.pdf](http://www.tjdft.jus.br/institucional/escola-de-administracao-judiciaria/plano-instrucional/documentos-2015/copy_of_FolderProgramacaoSeminario.pdf)>. Acesso em: 16 jun. 2017.

CARVALHO NETTO, Menelick de; SCOTTI, Guilherme. **Os direitos fundamentais e a (in)certeza do Direito**: a produtividade das tensões principiológicas e a superação do sistema de regras. Pref. de Vera Karam de Chueiri. 1. Reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

DELMAS-MARTY, Mireille. **Modelos e movimentos de política criminal**. Trad. e notas de Edmundo Oliveira. Rio de Janeiro: Revan, 1992.

DINIZ, Geilza Fátima Cavalcanti. **Aspectos jurídicos da clonagem reprodutiva de seres humanos**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2008.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Trad. de Nelson Boeira. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010. (Biblioteca Jurídica WMF).

\_\_\_\_\_. **O império do Direito**. Trad. de Jeferson Luiz Camargo. Rev. técnica de Gildo Sá Leitão Rios. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014. (Coleção Justiça e Direito).

ESCRIVÃO FILHO, Antônio; SOUSA JUNIOR, José Geraldo. **Para um debate teórico-conceitual e político sobre os direitos humanos**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016.

FLORES, Joaquín Herrera. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Trad. de Carlos Roberto Diogo Garcia, Antônio Henrique Graciano Suxberger e Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**. Trad. de Raquel Ramallete. 35. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

G1. **TJDF adota nesta quarta projeto que apresenta preso a juiz em 24 horas**. 14 de outubro de 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2015/10/tjdf-adota-nesta-quarta-projeto-que-apresenta-presos-juiz-em-24-horas.html>>. Acesso em: 1º jul. 2017.

GALLI, Marcelo. TJ-DF analisa audiência de custódia, mas por videoconferência. In: **Consultor Jurídico**, 04 de setembro de 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-set-04/tj-df-analisa-audiencia-custodia-videoconferencia>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. 2. ed. Revista pela Nova Gramática da Língua Portuguesa. Trad. de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012. v. I.

HART, Herbert Lionel Adolphus. **O conceito de Direito**. Pós-escrito org. por Penélope A. Bulloch e Joseph Raz. Trad. de Antônio Oliveira Sette-Camara. Rev. da tradução de Marcelo Brandão Cipolla. Rev. técnica de Luiz Vergílio Dalla-Rosa. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009. (Biblioteca Jurídica WMF)

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Filosofia do Direito. Linhas fundamentais da Filosofia do Direito, ou, Direito Natural e Ciência do Estado em compêndio**. Trad. de Paulo Meneses et al. 2. ed. São Leopoldo, RS: UNISINOS, 2010. (Coleção Ideias. Clássicos)

HUMAN RIGHTS WATCH – HRW. **Brasil: combata os abusos cometidos pela polícia e nas prisões**. 27 de janeiro de 2016. Disponível em: <<https://www.hrw.org/pt/news/2016/01/27/286219>>. Acesso em: 02 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. **Relatório Mundial 2016: Brasil**. 2016. Disponível em: <<https://www.hrw.org/sites/default/files/brasil.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2016.

HUNT, Lynn. **A invenção dos direitos humanos; uma história**. Trad. de Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

KANT, Emmanuel. **Doutrina do direito**. Trad. de Edson Bini. São Paulo: Ícone, 1993. (Fundamentos de Direito)

KELSEN, Hans. **Teoria pura do Direito**. Trad. de João Baptista Machado. Prep. do original de Márcio Della Rosa. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1994. (Coleção Ensino Superior).

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives and Public Policies**. 2. ed. EUA: Longman Pearson, 2011.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 1991.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Audiências de Custódia do Conselho Nacional de Justiça – Da política à prática. In: **Consultor Jurídico**, 11 de novembro de 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-nov-11/lewandowski-audiencias-custodia-cnj-politica-pratica>>. Acesso em: 09 jul. 2017.

LYRA FILHO, Roberto. **O que é Direito**. 17. ed. 1. reimp. São Paulo: Brasiliense, 1996.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Direito Penal**: parte geral: parte especial. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

OLIVEIRA, Gisele Souza de; BRASIL JUNIOR, Samuel Meira; SOUZA, Sérgio Ricardo; SILVA, William. **Audiência de Custódia**: dignidade humana, controle de convencionalidade, prisão cautelar e outras alternativas (Lei 12.403/2011). 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – Seccional Distrito Federal. **Seccional participa do lançamento da audiência de custódia no DF**. Brasília, 14 de outubro de 2015. Disponível em: <<http://www.oabdf.org.br/noticias/seccional-participa-do-lancamento-da-audiencia-de-custodia-no-df/>>. Acesso em: 1º jul. 2017.

PAIVA, Caio. **Audiência de custódia e o processo penal brasileiro**. 1. ed. Florianópolis: Empório do Direito, 2015.

PRADO, Wagner Junqueira. **Videoconferência no processo penal**: aspectos jurídicos, políticos e econômicos. Brasília: TJDF, 2015.

RAÓ, Vicente. **O direito e a vida dos direitos**. 6. ed. anot. e atual. por Ovídio Rocha Sandoval. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. (RT Clássicos)

RAWLS, John. **O direito dos povos**. Trad. de Luís Carlos Borges. Rev. técnica de Sérgio Sérulo da Cunha. São Paulo: Martins Fontes, 2001. (Coleção Justiça e Direito)

RIBEIRO, Neide Aparecida. **Superlotação é grave no sistema prisional do Distrito Federal**. In: Correio Braziliense, Brasília, 27 mai. 2015. Disponível em: <[http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2015/05/27/interna\\_cidade\\_sdf,484623/superlotacao-e-grave-no-sistema-prisional-do-distrito-federal.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2015/05/27/interna_cidade_sdf,484623/superlotacao-e-grave-no-sistema-prisional-do-distrito-federal.shtml)>. Acesso em: 20 jun. 2017.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social ou Princípios do Direito Político**. Trad. de Márcio Pugliesi e Norberto de Paula Lima. 2. ed. São Paulo: Hemus Editora Ltda., 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Um discurso sobre as ciências**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

TT. TJDFT institui audiência de custódia. In: **TJDFT**, Brasília, 14 out. 2015. Disponível em: <<http://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2015/outubro/tjdft-institui-a-audiencia-de-custodia>>. Acesso em: 1º jul. 2017.

VASCONCELLOS, Jorge. Primeira audiência de custódia no DF liberta acusado de furto. In: **CNJ**, Brasília, 14 out. 2015. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/80682-primeira-audiencia-de-custodia-no-df-liberta-acusado-de-furto>>. Acesso em: 1º jul. 2017.

ZAFFARONI, Eugenio Raul. **Em busca das penas perdidas: a perda da legitimidade do sistema penal**. Trad. de Vania Romano Pedrosa e Amir Lopez da Conceição. 5. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

\_\_\_\_\_; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de Direito Penal Brasileiro**. 7. ed. rev. e atual. 2. tir. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. v. 1: parte geral.

### **Bibliografia consultada**

DWORKIN, Ronald. **A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade**. Trad. de Jussara Simões. Rev. técnica e da trad. de Cícero Araújo e Luiz Moreira. São Paulo: Martins Fontes, 2005. (Coleção Justiça e Direito)

HULSMAN, Louk; CELIS, Jacqueline Bernat de. **Penas Perdidas. O sistema penal em questão**. Trad. de Maria Lucia Karan. 2. ed. Niterói, RJ: Luam Editora Ltda, 1997.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. Trad. de Luís Carlos Borges. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. (Coleção Justiça e Direito)

LAMA, Dalai. **Uma ética para o novo milênio**. Trad. de Maria Luiza Newlands. Rio de Janeiro: Sextante, 2000.

LUHMANN, Niklas. **O direito da sociedade**. Trad. de Saulo Krieger. Trad. das citações em latim de Alexandre Agnolon. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

MORIN, Edgar. **O método 5: a humanidade da humanidade**. Trad. de Juremir Machado da Silva. 5. Ed. Porto Alegre: Sulina, 2012.

PÁDUA, Samira. Audiências de Custódia começam a ser efetuadas no DF. **Agência Brasília**, Brasília, 14 out. 2015. Disponível em: <<https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2015/10/14/audiencias-de-custodia-comecam-a-ser-efetuadas-no-df/>>. Acesso em: 1º jul. 2017.

ROSENFELD, Michel. **A identidade do sujeito constitucional**. Trad. de Menelick de Carvalho Netto. Rev. técnica de Maria Fernanda Salcedo Repolês. Col. De Guilherme Scotti e Fernando Gomes. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

YUNUS, Muhammad. **Um mundo sem pobreza**: a empresa social e o futuro do capitalismo. Trad. de Juliana A. Saad e Henrique Amat Rêgo Monteiro. São Paulo: Ática, 2008.

## Entrevistas

Entrevista encaminhada ao procurador **Leonardo Roscoe Bessa**, procurador-geral de Justiça à época do processo de implantação da Audiência de Custódia no Distrito Federal. Questionário encaminhado por meio eletrônico no dia 07 de abril de 2017 e devolvido, por meio eletrônico, com justificativa pela impossibilidade de responder, no dia 23 de abril de 2017.

Entrevista realizada com o advogado **Alexandre Vieira de Queiroz**, presidente da Comissão de Ciências Criminais da Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional Distrito Federal (OAB/DF) à época do processo de implantação da Audiência de Custódia no Distrito Federal. Questionário encaminhado por meio eletrônico no dia 03 de maio de 2017 e respondido por meio eletrônico no dia 10 de maio de 2017.

Entrevista realizada com o defensor **Ricardo Batista Sousa**, defensor público-geral do Distrito Federal à época do processo de implantação da Audiência de Custódia no Distrito Federal. Questionário encaminhado por meio eletrônico no dia 10 de maio de 2017 e respondido por meio eletrônico no dia 03 de julho de 2017.

Entrevista realizada com o delegado de polícia **Emilson Pereira Lins**, corregedor-geral da Polícia Civil do Distrito Federal (PCDF) à época do processo de implantação da Audiência de Custódia no Distrito Federal. Questionário encaminhado por meio eletrônico no dia 03 de maio de 2017 e respondido por meio eletrônico no dia 29 de maio de 2017.

Entrevista realizada com o delegado de polícia **Eric Seba de Castro**, diretor-geral da PCDF à época do processo de implantação da Audiência de Custódia no Distrito Federal. Questionário encaminhado por meio eletrônico no dia 03 de maio de 2017 e respondido por meio eletrônico no dia 1º de junho de 2017.

Entrevista realizada com o desembargador **Getúlio Vargas de Moraes Oliveira**, presidente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) à época do processo de implantação da Audiência de Custódia no Distrito Federal. Questionário encaminhado por meio eletrônico no dia 07 de abril de 2017 e respondido por meio eletrônico no dia 10 de abril de 2017.

Entrevista realizada com o desembargador **Romeu Gonzaga Neiva**, corregedor da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios à época do processo de implantação da Audiência de Custódia no Distrito Federal. Questionário encaminhado por meio eletrônico no dia 07 de abril de 2017 e respondido por meio eletrônico no dia 05 de maio de 2017.

Entrevista realizada com o doutor **Renato Campos Pinto de Vitto**, diretor-geral do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) à época do processo de implantação da Audiência de Custódia no Distrito Federal. Questionário encaminhado por meio eletrônico no dia 06 de março de 2017 e respondido por meio eletrônico no dia 06 de junho de 2017.

Entrevista realizada com o juiz de direito **Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi**, juiz coordenador do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ) à época do processo de implantação da Audiência de Custódia no Distrito Federal. Questionário encaminhado por meio eletrônico no dia 03 de março de 2017 e respondido por meio eletrônico no dia 11 de abril de 2017.

Entrevista realizada com o professor doutor **Arthur Trindade Maranhão Costa**, secretário de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal, à época do processo de implantação da Audiência de Custódia no Distrito Federal, no dia 28 de novembro de 2016, no Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília (SOL-UnB).

**ANEXOS**

**ANEXO A – Resolução n. 213, de 15 de dezembro de 2015****Resolução n. 213, de 15/12/2015**

**Ementa:** Dispõe sobre a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas.

**Origem:** Presidência

**O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ)**, no uso de suas atribuições legais e regimentais;

**CONSIDERANDO** o art. 9º, item 3, do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos das Nações Unidas, bem como o art. 7º, item 5, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica);

**CONSIDERANDO** a decisão nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347 do Supremo Tribunal Federal, consignando a obrigatoriedade da apresentação da pessoa presa à autoridade judicial competente;

**CONSIDERANDO** o que dispõe a letra "a" do inciso I do art. 96 da Constituição Federal, que defere aos tribunais a possibilidade de tratarem da competência e do funcionamento dos seus serviços e órgãos jurisdicionais e administrativos;

**CONSIDERANDO** a decisão prolatada na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5240 do Supremo Tribunal Federal, declarando a constitucionalidade da disciplina pelos Tribunais da apresentação da pessoa presa à autoridade judicial competente;

**CONSIDERANDO** o relatório produzido pelo Subcomitê de Prevenção à Tortura da ONU (CAT/OP/BRA/R.1, 2011), pelo Grupo de Trabalho sobre Detenção Arbitrária da ONU (A/HRC/27/48/Add.3, 2014) e o relatório sobre o uso da prisão provisória nas Américas da Organização dos Estados Americanos;

**CONSIDERANDO** o diagnóstico de pessoas presas apresentado pelo CNJ e o INFOPEN do Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça (DEPEN/MJ), publicados, respectivamente, nos anos de 2014 e 2015, revelando o contingente desproporcional de pessoas presas provisoriamente;

**CONSIDERANDO** que a prisão, conforme previsão constitucional (CF, art. 5º, LXV, LXVI), é medida extrema que se aplica somente nos casos expressos em lei e quando a hipótese não comportar nenhuma das medidas cautelares alternativas;

**CONSIDERANDO** que as inovações introduzidas no Código de Processo Penal pela Lei 12.403, de 4 de maio de 2011, impuseram ao juiz a obrigação de converter em prisão preventiva a prisão em flagrante delito, somente quando apurada a impossibilidade de relaxamento ou concessão de liberdade provisória, com ou sem medida cautelar diversa da prisão;

**CONSIDERANDO** que a condução imediata da pessoa presa à autoridade judicial é o meio mais eficaz para prevenir e reprimir a prática de tortura no momento da prisão, assegurando, portanto, o direito à integridade física e psicológica das pessoas submetidas à custódia estatal, previsto no art. 5.2 da Convenção Americana de Direitos Humanos e no art. 2.1 da Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes;

**CONSIDERANDO** o disposto na Recomendação CNJ 49 de 1º de abril de 2014;

**CONSIDERANDO** a decisão plenária tomada no julgamento do Ato Normativo 0005913-65.2015.2.00.0000, na 223ª Sessão Ordinária, realizada em 15 de dezembro de 2015;

**RESOLVE:**

Art. 1º Determinar que toda pessoa presa em flagrante delito, independentemente da motivação ou natureza do ato, seja obrigatoriamente apresentada, em até 24 horas da comunicação do flagrante, à autoridade judicial competente, e ouvida sobre as circunstâncias em que se realizou sua prisão ou apreensão.

§ 1º A comunicação da prisão em flagrante à autoridade judicial, que se dará por meio do encaminhamento do auto de prisão em flagrante, de acordo com as rotinas previstas em cada Estado da Federação, não supre a apresentação pessoal determinada no caput.

§ 2º Entende-se por autoridade judicial competente aquela assim disposta pelas leis de organização judiciária locais, ou, salvo omissão, definida por ato normativo do Tribunal de Justiça ou Tribunal Federal local que instituir as audiências de apresentação, incluído o juiz plantonista.

§ 3º No caso de prisão em flagrante delito da competência originária de Tribunal, a apresentação do preso poderá ser feita ao juiz que o Presidente do Tribunal ou Relator designar para esse fim.

§ 4º Estando a pessoa presa acometida de grave enfermidade, ou havendo circunstância comprovadamente excepcional que a impossibilite de ser apresentada ao juiz no prazo do caput, deverá ser assegurada a realização da audiência no local em que ela se encontre e, nos casos em que o deslocamento se mostre inviável, deverá ser providenciada a condução para a audiência de custódia imediatamente após restabelecida sua condição de saúde ou de apresentação.

§ 5º O CNJ, ouvidos os órgãos jurisdicionais locais, editará ato complementar a esta Resolução, regulamentando, em caráter excepcional, os prazos para apresentação à autoridade judicial da pessoa presa em Municípios ou sedes regionais a serem especificados, em que o juiz competente ou plantonista esteja impossibilitado de cumprir o prazo estabelecido no caput.

Art. 2º O deslocamento da pessoa presa em flagrante delito ao local da audiência e desse, eventualmente, para alguma unidade prisional específica, no caso de aplicação da prisão preventiva, será de responsabilidade da Secretaria de Administração Penitenciária ou da Secretaria de Segurança Pública, conforme os regramentos locais.

Parágrafo único. Os tribunais poderão celebrar convênios de modo a viabilizar a realização da audiência de custódia fora da unidade judiciária correspondente.

Art. 3º Se, por qualquer motivo, não houver juiz na comarca até o final do prazo do art. 1º, a pessoa presa será levada imediatamente ao substituto legal, observado, no que couber, o § 5º do art. 1º.

Art. 4º A audiência de custódia será realizada na presença do Ministério Público e da Defensoria Pública, caso a pessoa detida não possua defensor constituído no momento da lavratura do flagrante.

Parágrafo único. É vedada a presença dos agentes policiais responsáveis pela prisão ou pela investigação durante a audiência de custódia.

Art. 5º Se a pessoa presa em flagrante delito constituir advogado até o término da lavratura do auto de prisão em flagrante, o Delegado de polícia deverá notificá-lo, pelos meios mais comuns, tais como correio eletrônico, telefone ou mensagem de texto, para que compareça à audiência de custódia, consignando nos autos.

Parágrafo único. Não havendo defensor constituído, a pessoa presa será atendida pela Defensoria Pública.

Art. 6º Antes da apresentação da pessoa presa ao juiz, será assegurado seu atendimento prévio e reservado por advogado por ela constituído ou defensor público, sem a presença de agentes policiais, sendo esclarecidos por funcionário credenciado os motivos, fundamentos e ritos que versam a audiência de custódia.

Parágrafo único. Será reservado local apropriado visando a garantia da confidencialidade do atendimento prévio com advogado ou defensor público.

Art. 7º A apresentação da pessoa presa em flagrante delito à autoridade judicial competente será obrigatoriamente precedida de cadastro no Sistema de Audiência de Custódia (SISTAC).

§ 1º O SISTAC, sistema eletrônico de amplitude nacional, disponibilizado pelo CNJ, gratuitamente, para todas as unidades judiciais responsáveis pela realização da audiência de custódia, é destinado a facilitar a coleta dos dados produzidos na audiência e que decorram da apresentação de pessoa presa em flagrante delito a um juiz e tem por objetivos:

- I - registrar formalmente o fluxo das audiências de custódia nos tribunais;
- II - sistematizar os dados coletados durante a audiência de custódia, de forma a viabilizar o controle das informações produzidas, relativas às prisões em flagrante, às decisões judiciais e ao ingresso no sistema prisional;
- III - produzir estatísticas sobre o número de pessoas presas em flagrante delito, de pessoas a quem foi concedida liberdade provisória, de medidas cautelares aplicadas com a indicação da respectiva modalidade, de denúncias relativas a tortura e maus tratos, entre outras;
- IV - elaborar ata padronizada da audiência de custódia;
- V - facilitar a consulta a assentamentos anteriores, com o objetivo de permitir a atualização do perfil das pessoas presas em flagrante delito a qualquer momento e a vinculação do cadastro de seus dados pessoais a novos atos processuais;
- VI - permitir o registro de denúncias de torturas e maus tratos, para posterior encaminhamento para investigação;
- VII - manter o registro dos encaminhamentos sociais, de caráter voluntário, recomendados pelo juiz ou indicados pela equipe técnica, bem como os de exame de corpo de delito, solicitados pelo juiz;
- VIII - analisar os efeitos, impactos e resultados da implementação da audiência de custódia.

§ 2º A apresentação da pessoa presa em flagrante delito em juízo acontecerá após o protocolo e distribuição do auto de prisão em flagrante e respectiva nota de culpa perante a unidade judiciária correspondente, dela constando o motivo da prisão, o

nome do condutor e das testemunhas do flagrante, perante a unidade responsável para operacionalizar o ato, de acordo com regramentos locais.

§ 3º O auto de prisão em flagrante subsidiará as informações a serem registradas no SISTAC, conjuntamente com aquelas obtidas a partir do relato do próprio autuado.

§ 4º Os dados extraídos dos relatórios mencionados no inciso III do § 1º serão disponibilizados no sítio eletrônico do CNJ, razão pela qual as autoridades judiciárias responsáveis devem assegurar a correta e contínua alimentação do SISTAC.

Art. 8º Na audiência de custódia, a autoridade judicial entrevistará a pessoa presa em flagrante, devendo:

I - esclarecer o que é a audiência de custódia, ressaltando as questões a serem analisadas pela autoridade judicial;

II - assegurar que a pessoa presa não esteja algemada, salvo em casos de resistência e de fundado receio de fuga ou de perigo à integridade física própria ou alheia, devendo a excepcionalidade ser justificada por escrito;

III - dar ciência sobre seu direito de permanecer em silêncio;

IV - questionar se lhe foi dada ciência e efetiva oportunidade de exercício dos direitos constitucionais inerentes à sua condição, particularmente o direito de consultar-se com advogado ou defensor público, o de ser atendido por médico e o de comunicar-se com seus familiares;

V - indagar sobre as circunstâncias de sua prisão ou apreensão;

VI - perguntar sobre o tratamento recebido em todos os locais por onde passou antes da apresentação à audiência, questionando sobre a ocorrência de tortura e maus tratos e adotando as providências cabíveis;

VII - verificar se houve a realização de exame de corpo de delito, determinando sua realização nos casos em que:

a) não tiver sido realizado;

b) os registros se mostrarem insuficientes;

c) a alegação de tortura e maus tratos referir-se a momento posterior ao exame realizado;

d) o exame tiver sido realizado na presença de agente policial, observando-se a Recomendação CNJ 49/2014 quanto à formulação de quesitos ao perito;

VIII - abster-se de formular perguntas com finalidade de produzir prova para a investigação ou ação penal relativas aos fatos objeto do auto de prisão em flagrante;

IX - adotar as providências a seu cargo para sanar possíveis irregularidades;

X - averiguar, por perguntas e visualmente, hipóteses de gravidez, existência de filhos ou dependentes sob cuidados da pessoa presa em flagrante delito, histórico de doença grave, incluídos os transtornos mentais e a dependência química, para analisar o cabimento de encaminhamento assistencial e da concessão da liberdade provisória, sem ou com a imposição de medida cautelar.

§ 1º Após a oitiva da pessoa presa em flagrante delito, o juiz deferirá ao Ministério Público e à defesa técnica, nesta ordem, reperguntas compatíveis com a natureza

do ato, devendo indeferir as perguntas relativas ao mérito dos fatos que possam constituir eventual imputação, permitindo-lhes, em seguida, requerer:

I - o relaxamento da prisão em flagrante;

II - a concessão da liberdade provisória sem ou com aplicação de medida cautelar diversa da prisão;

III - a decretação de prisão preventiva;

IV - a adoção de outras medidas necessárias à preservação de direitos da pessoa presa.

§ 2º A oitiva da pessoa presa será registrada, preferencialmente, em mídia, dispensando-se a formalização de termo de manifestação da pessoa presa ou do conteúdo das postulações das partes, e ficará arquivada na unidade responsável pela audiência de custódia.

§ 3º A ata da audiência conterà, apenas e resumidamente, a deliberação fundamentada do magistrado quanto à legalidade e manutenção da prisão, cabimento de liberdade provisória sem ou com a imposição de medidas cautelares diversas da prisão, considerando-se o pedido de cada parte, como também as providências tomadas, em caso da constatação de indícios de tortura e maus tratos.

§ 4º Concluída a audiência de custódia, cópia da sua ata será entregue à pessoa presa em flagrante delito, ao Defensor e ao Ministério Público, tomando-se a ciência de todos, e apenas o auto de prisão em flagrante, com antecedentes e cópia da ata, seguirá para livre distribuição.

§ 5º Proferida a decisão que resultar no relaxamento da prisão em flagrante, na concessão da liberdade provisória sem ou com a imposição de medida cautelar alternativa à prisão, ou quando determinado o imediato arquivamento do inquérito, a pessoa presa em flagrante delito será prontamente colocada em liberdade, mediante a expedição de alvará de soltura, e será informada sobre seus direitos e obrigações, salvo se por outro motivo tenha que continuar presa.

Art. 9º A aplicação de medidas cautelares diversas da prisão previstas no art. 319 do CPP deverá compreender a avaliação da real adequação e necessidade das medidas, com estipulação de prazos para seu cumprimento e para a reavaliação de sua manutenção, observandose o Protocolo I desta Resolução.

§ 1º O acompanhamento das medidas cautelares diversas da prisão determinadas judicialmente ficará a cargo dos serviços de acompanhamento de alternativas penais, denominados Centrais Integradas de Alternativas Penais, estruturados preferencialmente no âmbito do Poder Executivo estadual, contando com equipes multidisciplinares, responsáveis, ainda, pela realização dos encaminhamentos necessários à Rede de Atenção à Saúde do Sistema Único de Saúde (SUS) e à rede de assistência social do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), bem como a outras políticas e programas ofertados pelo Poder Público, sendo os resultados do atendimento e do acompanhamento comunicados regularmente ao juízo ao qual for distribuído o auto de prisão em flagrante após a realização da audiência de custódia.

§ 2º Identificadas demandas abrangidas por políticas de proteção ou de inclusão social implementadas pelo Poder Público, caberá ao juiz encaminhar a pessoa presa em flagrante delito ao serviço de acompanhamento de alternativas penais, ao qual

cabe a articulação com a rede de proteção social e a identificação das políticas e dos programas adequados a cada caso ou, nas Comarcas em que inexistirem serviços de acompanhamento de alternativas penais, indicar o encaminhamento direto às políticas de proteção ou inclusão social existentes, sensibilizando a pessoa presa em flagrante delito para o comparecimento de forma não obrigatória.

§ 3º O juiz deve buscar garantir às pessoas presas em flagrante delito o direito à atenção médica e psicossocial eventualmente necessária, resguardada a natureza voluntária desses serviços, a partir do encaminhamento ao serviço de acompanhamento de alternativas penais, não sendo cabível a aplicação de medidas cautelares para tratamento ou internação compulsória de pessoas autuadas em flagrante que apresentem quadro de transtorno mental ou de dependência química, em desconformidade com o previsto no art. 4º da Lei 10.216, de 6 de abril de 2001, e no art. 319, inciso VII, do CPP.

Art. 10. A aplicação da medida cautelar diversa da prisão prevista no art. 319, inciso IX, do Código de Processo Penal, será excepcional e determinada apenas quando demonstrada a impossibilidade de concessão da liberdade provisória sem cautelar ou de aplicação de outra medida cautelar menos gravosa, sujeitando-se à reavaliação periódica quanto à necessidade e adequação de sua manutenção, sendo destinada exclusivamente a pessoas presas em flagrante delito por crimes dolosos puníveis com pena privativa de liberdade máxima superior a 4 (quatro) anos ou condenadas por outro crime doloso, em sentença transitada em julgado, ressalvado o disposto no inciso I do caput do art. 64 do Código Penal, bem como pessoas em cumprimento de medidas protetivas de urgência acusadas por crimes que envolvam violência doméstica e familiar contra a mulher, criança, adolescente, idoso, enfermo ou pessoa com deficiência, quando não couber outra medida menos gravosa.

Parágrafo único. Por abranger dados que pressupõem sigilo, a utilização de informações coletadas durante a monitoração eletrônica de pessoas dependerá de autorização judicial, em atenção ao art. 5º, XII, da Constituição Federal.

Art. 11. Havendo declaração da pessoa presa em flagrante delito de que foi vítima de tortura e maus tratos ou entendimento da autoridade judicial de que há indícios da prática de tortura, será determinado o registro das informações, adotadas as providências cabíveis para a investigação da denúncia e preservação da segurança física e psicológica da vítima, que será encaminhada para atendimento médico e psicossocial especializado.

§ 1º Com o objetivo de assegurar o efetivo combate à tortura e maus tratos, a autoridade jurídica e funcionários deverão observar o Protocolo II desta Resolução com vistas a garantir condições adequadas para a oitiva e coleta idônea de depoimento das pessoas presas em flagrante delito na audiência de custódia, a adoção de procedimentos durante o depoimento que permitam a apuração de indícios de práticas de tortura e de providências cabíveis em caso de identificação de práticas de tortura.

§ 2º O funcionário responsável pela coleta de dados da pessoa presa em flagrante delito deve cuidar para que sejam coletadas as seguintes informações, respeitando a vontade da vítima:

- I - identificação dos agressores, indicando sua instituição e sua unidade de atuação;
- II - locais, datas e horários aproximados dos fatos;

III - descrição dos fatos, inclusive dos métodos adotados pelo agressor e a indicação das lesões sofridas;

IV - identificação de testemunhas que possam colaborar para a averiguação dos fatos;

V - verificação de registros das lesões sofridas pela vítima;

VI - existência de registro que indique prática de tortura ou maus tratos no laudo elaborado pelos peritos do Instituto Médico Legal;

VII - registro dos encaminhamentos dados pela autoridade judicial para requisitar investigação dos relatos;

VIII - registro da aplicação de medida protetiva ao autuado pela autoridade judicial, caso a natureza ou gravidade dos fatos relatados coloque em risco a vida ou a segurança da pessoa presa em flagrante delito, de seus familiares ou de testemunhas.

§ 3º Os registros das lesões poderão ser feitos em modo fotográfico ou audiovisual, respeitando a intimidade e consignando o consentimento da vítima.

§ 4º Averiguada pela autoridade judicial a necessidade da imposição de alguma medida de proteção à pessoa presa em flagrante delito, em razão da comunicação ou denúncia da prática de tortura e maus tratos, será assegurada, primordialmente, a integridade pessoal do denunciante, das testemunhas, do funcionário que constatou a ocorrência da prática abusiva e de seus familiares, e, se pertinente, o sigilo das informações.

§ 5º Os encaminhamentos dados pela autoridade judicial e as informações deles resultantes deverão ser comunicadas ao juiz responsável pela instrução do processo.

Art. 12. O termo da audiência de custódia será apensado ao inquérito ou à ação penal.

Art. 13. A apresentação à autoridade judicial no prazo de 24 horas também será assegurada às pessoas presas em decorrência de cumprimento de mandados de prisão cautelar ou definitiva, aplicando-se, no que couber, os procedimentos previstos nesta Resolução.

Parágrafo único. Todos os mandados de prisão deverão conter, expressamente, a determinação para que, no momento de seu cumprimento, a pessoa presa seja imediatamente apresentada à autoridade judicial que determinou a expedição da ordem de custódia ou, nos casos em que forem cumpridos fora da jurisdição do juiz processante, à autoridade judicial competente, conforme lei de organização judiciária local.

Art. 14. Os tribunais expedirão os atos necessários e auxiliarão os juízes no cumprimento desta Resolução, em consideração à realidade local, podendo realizar os convênios e gestões necessárias ao seu pleno cumprimento.

Art. 15. Os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais terão o prazo de 90 dias, contados a partir da entrada em vigor desta Resolução, para implantar a audiência de custódia no âmbito de suas respectivas jurisdições.

Parágrafo único. No mesmo prazo será assegurado, às pessoas presas em flagrante antes da implantação da audiência de custódia que não tenham sido apresentadas

em outra audiência no curso do processo de conhecimento, a apresentação à autoridade judicial, nos termos desta Resolução.

Art. 16. O acompanhamento do cumprimento da presente Resolução contará com o apoio técnico do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e Execução das Medidas Socioeducativas.

Art. 17. Esta Resolução entra em vigor a partir de 1º de fevereiro de 2016.

Ministro **Ricardo Lewandowski**

## **ANEXO B – Conselho Nacional de Justiça – Protocolo I – Procedimentos para a aplicação e o acompanhamento de medidas cautelares diversas da prisão para custodiados apresentados nas Audiências de Custódia**

### **PROTOCOLO I**

#### **Procedimentos para a aplicação e o acompanhamento de medidas cautelares diversas da prisão para custodiados apresentados nas audiências de custódia**

Este documento tem por objetivo apresentar orientações e diretrizes sobre a aplicação e o acompanhamento de medidas cautelares diversas da prisão para custodiados apresentados nas audiências de custódia.

#### **1. Fundamentos legais e finalidade das medidas cautelares diversas da prisão**

A Lei das Cautelares (Lei 12.403/11) foi instituída com o objetivo de conter o uso excessivo da prisão provisória. Ao ampliar o leque de possibilidades das medidas cautelares, a Lei das Cautelares introduziu no ordenamento jurídico penal modalidades alternativas ao encarceramento provisório.

Com a disseminação das audiências de custódia no Brasil, e diante da apresentação do preso em flagrante a um juiz, é possível calibrar melhor a necessidade da conversão das prisões em flagrante em prisões provisórias, tal como já demonstram as estatísticas dessa prática em todas as Unidades da Federação.

Quanto mais demorado é o processo criminal, menor é a chance de que a pessoa tenha garantido o seu direito a uma pena alternativa à prisão.

Também menores são os índices de reincidência quando os réus não são submetidos à experiência de prisionalização.

O cárcere reforça o ciclo da violência ao contribuir para a ruptura dos vínculos familiares e comunitários da pessoa privada de liberdade, que sofre ainda com a estigmatização e as consequentes dificuldades de acesso ao mercado de trabalho, ampliando a situação de marginalização e a chance de ocorrerem novos processos de criminalização.

Apesar desse cenário, o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (2015), consolidado pelo Departamento Penitenciário Nacional, aponta que 41% da população prisional no país é composta por presos sem condenação, que aguardam privados de liberdade o julgamento de seu processo.

A esse respeito, pesquisa publicada pelo IPEA (2015), sobre a Aplicação de Penas e Medidas Alternativas, aponta que em 37,2% dos casos em que réus estiveram presos provisoriamente, não houve condenação à prisão ao final do processo, resultando em absolvição ou condenação a penas restritivas de direitos em sua maioria. A pesquisa confirma, no país, diagnósticos de observadores internacionais, quanto "*ao sistemático, abusivo e desproporcional uso da prisão provisória pelo sistema de justiça*".

As medidas cautelares devem agregar novos paradigmas a sua imposição, de modo que a adequação da medida se traduza na responsabilização do autuado, assegurando-lhe, ao mesmo tempo, condições de cumprimento dessas modalidades autonomia e liberdade, sem prejuízo do encaminhamento a programas e políticas de proteção e inclusão social já instituídos e disponibilizados pelo poder público.

Nesse sentido, conforme previsto nos Acordos de Cooperação nº 05, nº 06 e nº 07, de 09 de abril de 2015, firmados entre o Conselho Nacional de Justiça e o Ministério da Justiça, as medidas cautelares diversas da prisão aplicadas no âmbito das audiências de custódia serão encaminhadas para acompanhamento em serviços instituídos preferencialmente no âmbito do Poder Executivo estadual, denominados Centrais Integradas de Alternativas Penais ou com outra nomenclatura, bem como às Centrais de Monitoração Eletrônica, em casos específicos. Caberá ao Departamento Penitenciário Nacional, órgão vinculado ao Ministério da Justiça, em parceria com o Conselho Nacional de Justiça, elaborar manuais de gestão dessas práticas, com indicação das metodologias de acompanhamento dessas medidas.

Ainda de acordo com os acordos de cooperação, as medidas cautelares diversas da prisão deverão atender às seguintes finalidades:

- I. a promoção da autonomia e da cidadania da pessoa submetida à medida;
- II. o incentivo à participação da comunidade e da vítima na resolução dos conflitos;
- III. a autoresponsabilização e a manutenção do vínculo da pessoa submetida à medida com a comunidade, com a garantia de seus direitos individuais e sociais; e
- IV. a restauração das relações sociais.

## **2. Diretrizes para a aplicação e o acompanhamento das medidas cautelares diversas da prisão**

De forma a assegurar os fundamentos legais e as finalidades para a aplicação e o acompanhamento das medidas cautelares diversas da prisão, o juiz deverá observar as seguintes **diretrizes**:

**I. Reserva da lei ou da legalidade:** A aplicação e o acompanhamento das medidas cautelares diversas da prisão devem se ater às hipóteses previstas na legislação, não sendo cabíveis aplicações de medidas restritivas que extrapolem a legalidade.

**II. Subsidiariedade e intervenção penal mínima:** É preciso limitar a intervenção penal ao mínimo e garantir que o uso da prisão seja recurso residual junto ao sistema penal, privilegiando outras respostas aos problemas e conflitos sociais. As intervenções penais devem se ater às mais graves violações aos direitos humanos e se restringir ao mínimo necessário para fazer cessar a violação, considerando os custos sociais envolvidos na aplicação da prisão provisória ou de medidas cautelares que imponham restrições à liberdade.

**III. Presunção de inocência:** A presunção da inocência deve garantir às pessoas o direito à liberdade, à defesa e ao devido processo legal, devendo a prisão preventiva, bem como a aplicação de medidas cautelares diversas da prisão serem aplicadas de forma residual. A concessão da liberdade provisória sem ou com cautelares diversas da prisão é direito e não benefício, devendo sempre ser considerada a presunção de inocência das pessoas acusadas. Dessa forma, a regra deve ser a concessão da liberdade provisória sem a aplicação de cautelares,

resguardando este direito sobretudo em relação a segmentos da população mais vulneráveis a processos de criminalização e com menor acesso à justiça.

**IV. Dignidade e liberdade:** A aplicação e o acompanhamento das medidas cautelares diversas da prisão devem primar pela dignidade e liberdade das pessoas. Esta liberdade pressupõe participação ativa das partes na construção das medidas, garantindo a individualização, a reparação, a restauração das relações e a justa medida para todos os envolvidos.

**V. Individualização, respeito às trajetórias individuais e reconhecimento das potencialidades:** Na aplicação e no acompanhamento das medidas cautelares diversas da prisão, deve-se respeitar as trajetórias individuais, promovendo soluções que comprometam positivamente as partes, observando-se as potencialidades pessoais dos sujeitos, destituindo as medidas de um sentido de mera retribuição sobre atos do passado, incompatíveis com a presunção de inocência assegurada constitucionalmente. É necessário promover sentidos emancipatórios para as pessoas envolvidas, contribuindo para a construção da cultura da paz e para a redução das diversas formas de violência.

**VI. Respeito e promoção das diversidades:** Na aplicação e no acompanhamento das medidas cautelares diversas da prisão, o Poder Judiciário e os programas de apoio à execução deverão garantir o respeito às diversidades geracionais, sociais, étnico/raciais, de gênero/sexualidade, de origem e nacionalidade, renda e classe social, de religião, crença, entre outras.

**VII. Responsabilização:** As medidas cautelares diversas da prisão devem promover a responsabilização com autonomia e liberdade dos indivíduos nelas envolvidas. Nesse sentido, a aplicação e o acompanhamento das medidas cautelares diversas da prisão devem ser estabelecidos a partir e com o compromisso das partes, de forma que a adequação da medida e seu cumprimento se traduzam em viabilidade e sentido para os envolvidos.

**VIII. Provisoriedade:** A aplicação e o acompanhamento das medidas cautelares diversas da prisão devem se ater à provisoriedade das medidas, considerando o impacto dessocializador que as restrições implicam. A morosidade do processo penal poderá significar um tempo de medida indeterminado ou injustificadamente prolongado, o que fere a razoabilidade e o princípio do mínimo penal. Nesse sentido, as medidas cautelares diversas da prisão deverão ser aplicadas sempre com a determinação do término da medida, além de se assegurar a reavaliação periódica das medidas restritivas aplicadas.

**IX. Normalidade:** A aplicação e o acompanhamento das medidas cautelares diversas da prisão devem ser delineadas a partir de cada situação concreta, em sintonia com os direitos e as trajetórias individuais das pessoas a cumprir. Assim, tais medidas devem primar por não interferir ou fazê-lo de forma menos impactante nas rotinas e relações cotidianas das pessoas envolvidas, limitando-se ao mínimo necessário para a tutela pretendida pela medida, sob risco de aprofundar os processos de marginalização e de criminalização das pessoas submetidas às medidas.

**X. Não penalização da pobreza:** A situação de vulnerabilidade social das pessoas atuadas e conduzidas à audiência de custódia não pode ser critério de seletividade em seu desfavor na consideração sobre a conversão da prisão em flagrante em prisão preventiva. Especialmente no caso de moradores de rua, a conveniência para

a instrução criminal ou a dificuldade de intimação para comparecimento a atos processuais não é circunstância apta a justificar a prisão processual ou medida cautelar, devendo-se garantir, ainda, os encaminhamentos sociais de forma não obrigatória, sempre que necessários, preservada a liberdade e a autonomia dos sujeitos.

### **3. Procedimentos para acompanhamento das medidas cautelares e inclusão social**

As medidas cautelares, quando aplicadas, devem atender a procedimentos capazes de garantir a sua exequibilidade, considerando:

- I. a adequação da medida à capacidade de se garantir o seu acompanhamento, sem que o ônus de dificuldades na gestão recaia sobre o autuado;
- II. as condições e capacidade de cumprimento pelo autuado;
- III. a necessidade de garantia de encaminhamentos às demandas sociais do autuado, de forma não obrigatória.

Para garantir a efetividade das medidas cautelares diversas da prisão, cada órgão ou instância deve se ater às suas competências e conhecimentos, de forma sistêmica e complementar.

Para além da aplicação da medida, é necessário garantir instâncias de execução das medidas cautelares, com metodologias e equipes qualificadas capazes de permitir um acompanhamento adequado ao cumprimento das medidas cautelares diversas da prisão.

Para tanto, caberá ao Ministério da Justiça, em parceria com o Conselho Nacional de Justiça, desenvolver manuais de gestão, com metodologias, procedimentos e fluxos de trabalho, além de fomentar técnica e financeiramente a criação de estruturas de acompanhamento das medidas, conforme previsto nos Acordos de Cooperação nº 05, nº 06 e nº 07, de 09 de abril de 2015.

Nesse sentido, as Centrais Integradas de Alternativas Penais ou órgãos equivalentes, bem como as Centrais de Monitoração Eletrônica, serão estruturados preferencialmente no âmbito do Poder Executivo estadual e contarão com equipes multidisciplinares regularmente capacitadas para atuarem no acompanhamento das medidas cautelares.

#### **3.1. A atuação do Juiz deverá considerar os seguintes procedimentos:**

- I. A partir da apresentação de motivação para a sua decisão nos termos do art. 310 do CPP, resguardando o princípio da presunção de inocência, caberá ao juiz conceder a liberdade provisória ou impor, de forma fundamentada, a aplicação de medidas cautelares diversas da prisão, somente quando necessárias, justificando o porquê de sua não aplicação quando se entender pela decretação de prisão preventiva;
- II. Garantir ao autuado o direito à atenção médica e psicossocial eventualmente necessária(s), resguardada a natureza voluntária desses serviços, a partir do encaminhamento às Centrais Integradas de Alternativas Penais ou órgãos similares, evitando a aplicação de medidas cautelares para tratamento ou internação

compulsória de pessoas em conflito com a lei autuadas em flagrante com transtorno mental, incluída a dependência química, em desconformidade com o previsto no Art. 4º da Lei 10.216, de 2001 e no Art. 319, inciso VII, do Decreto-Lei 3.689, de 1941.

**III.** Articular, em nível local, os procedimentos adequados ao encaminhamento das pessoas em cumprimento de medidas cautelares diversas da prisão para as Centrais Integradas de Alternativas Penais ou órgãos similares, bem como os procedimentos de acolhimento dos cumpridores, acompanhamento das medidas aplicadas e encaminhamentos para políticas públicas de inclusão social; i. Nas Comarcas onde não existam as Centrais mencionadas, a partir da equipe psicossocial da vara responsável pelas audiências de custódia buscar-se-á a integração do autuado em redes amplas junto aos governos do estado e município, buscando garantir-lhe a inclusão social de forma não obrigatória, a partir das especificidades de cada caso.

**IV.** Articular, em nível local, os procedimentos adequados ao encaminhamento das pessoas em cumprimento da medida cautelar diversa da prisão prevista no Art. 319, inciso IX, do Código de Processo Penal, para as Centrais de Monitoração Eletrônica de Pessoas, bem como os procedimentos de acolhimento das pessoas monitoradas, acompanhamento das medidas aplicadas e encaminhamentos para políticas públicas de inclusão social.

**V.** Garantir o respeito e cumprimento às seguintes diretrizes quando da aplicação da medida cautelar de monitoração eletrônica:

**a) Efetiva alternativa à prisão provisória:** A aplicação da monitoração eletrônica será excepcional, devendo ser utilizada como alternativa à prisão provisória e não como elemento adicional de controle para autuados que, pelas circunstâncias apuradas em juízo, já responderiam ao processo em liberdade. Assim, a monitoração eletrônica, enquanto medida cautelar diversa da prisão, deverá ser aplicada exclusivamente a pessoas acusadas por crimes dolosos puníveis com pena privativa de liberdade máxima superior a 04 (quatro) anos ou condenadas por outro crime doloso, em sentença transitada em julgado, ressalvado o disposto no inciso I do caput do art. 64 do Código Penal Brasileiro, bem como a pessoas em cumprimento de medidas protetivas de urgência acusadas por crime que envolva violência doméstica e familiar contra a mulher, criança, adolescente, idoso, enfermo ou pessoa com deficiência, sempre de forma excepcional, quando não couber outra medida cautelar menos gravosa.

**b) Necessidade e Adequação:** A medida cautelar da monitoração eletrônica somente poderá ser aplicada quando verificada e fundamentada a necessidade da vigilância eletrônica da pessoa processada ou investigada, após demonstrada a inaplicabilidade da concessão da liberdade provisória, com ou sem fiança, e a insuficiência ou inadequação das demais medidas cautelares diversas da prisão, considerando-se, sempre, a presunção de inocência. Da mesma forma, a monitoração somente deverá ser aplicada quando verificada a adequação da medida com a situação da pessoa processada ou investigada, bem como aspectos objetivos, relacionados ao processo-crime, sobretudo quanto à desproporcionalidade de aplicação da medida de monitoração eletrônica em casos nos quais não será aplicada pena privativa de liberdade ao final do processo, caso haja condenação.

**c) Provisoriedade:** Considerando a gravidade e a amplitude das restrições que a monitoração eletrônica impõe às pessoas submetidas à medida, sua aplicação deverá se atentar especialmente à provisoriedade, garantindo a reavaliação

periódica de sua necessidade e adequação. Não são admitidas medidas de monitoração eletrônica aplicadas por prazo indeterminado ou por prazos demasiadamente elevados (exemplo: seis meses). O cumprimento regular das condições impostas judicialmente deve ser considerado como elemento para a revisão da monitoração eletrônica aplicada, revelando a desnecessidade do controle excessivo que impõe, que poderá ser substituída por medidas menos gravosas que favoreçam a autoresponsabilização do autuado no cumprimento das obrigações estabelecidas, bem como sua efetiva inclusão social.

**d) Menor dano:** A aplicação e o acompanhamento de medidas de monitoração eletrônica devem estar orientadas para a minimização de danos físicos e psicológicos causados às pessoas monitoradas eletronicamente. Deve-se buscar o fomento a adoção de fluxos, procedimentos, metodologias e tecnologias menos danosas à pessoa monitorada, minimizando-se a estigmatização e os constrangimentos causados pela utilização do aparelho.

**e) Normalidade:** A aplicação e o acompanhamento das medidas cautelares de monitoração eletrônica deverão buscar reduzir o impacto causado pelas restrições impostas e pelo uso do dispositivo, limitando-se ao mínimo necessário para a tutela pretendida pela medida, sob risco de aprofundar os processos de marginalização e de criminalização das pessoas submetidas às medidas. Deve-se buscar a aproximação ao máximo da rotina da pessoa monitorada em relação à rotina das pessoas não submetidas à monitoração eletrônica, favorecendo assim a inclusão social. Assim, é imprescindível que as áreas de inclusão e exclusão e demais restrições impostas, como eventuais limitações de horários, sejam determinadas de forma módica, atentando para as características individuais das pessoas monitoradas e suas necessidades de realização de atividades cotidianas das mais diversas dimensões (educação, trabalho, saúde, cultura, lazer, esporte, religião, convivência familiar e comunitária, entre outras).

### **3.2. A atuação das Centrais Integradas de Alternativas Penais ou órgãos similares deverá considerar os seguintes procedimentos:**

I. Buscar integrar-se em redes amplas de atendimento e assistência social para a inclusão de forma não obrigatória dos autuados a partir das indicações do juiz, das especificidades de cada caso e das demandas sociais apresentadas diretamente pelos autuados, com destaque para as seguintes áreas ou outras que se mostrarem necessárias:

- a) demandas emergenciais como alimentação, vestuário, moradia, transporte, dentre outras;
- b) trabalho, renda e qualificação profissional;
- c) assistência judiciária;
- d) desenvolvimento, produção, formação e difusão cultural principalmente para o público jovem.

II. Realizar encaminhamentos necessários à Rede de Atenção à Saúde do Sistema Único de Saúde (SUS) e à rede de assistência social do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), além de outras políticas e programas ofertadas pelo poder público, sendo os resultados do atendimento e do acompanhamento do autuado, assim indicados na decisão judicial, comunicados regularmente ao Juízo

ao qual for distribuído o auto de prisão em flagrante após o encerramento da rotina da audiência de custódia;

**III.** Consolidar redes adequadas para a internação e tratamento dos autuados, assegurado o direito à atenção médica e psicossocial sempre que necessária, resguardada a natureza voluntária desses serviços, não sendo cabível o encaminhamento de pessoas em conflito com a lei autuadas em flagrante portadoras de transtorno mental, incluída a dependência química, para tratamento ou internação compulsória, em desconformidade com o previsto no Art. 4º da Lei 10.216, de 2001 e no Art. 319, inciso VII, do Decreto-Lei 3.689, de 1941.

**IV.** Executar ou construir parcerias com outras instituições especializadas para a execução de grupos temáticos ou de responsabilização dos autuados a partir do tipo de delito cometido, inclusive nos casos relativos à violência contra as mulheres no contexto da Lei Maria da Penha

i. Estes grupos serão executados somente a partir da determinação judicial e como modalidade da medida cautelar de comparecimento obrigatório em juízo, prevista no inciso I do Art. 319 do Código de Processo Penal.

### **3.3. A atuação das Centrais de Monitoração Eletrônica de Pessoas deverá considerar os seguintes procedimentos:**

**I.** Assegurar o acolhimento e acompanhamento por equipes multidisciplinares, responsáveis pela articulação da rede de serviços de proteção e inclusão social disponibilizada pelo poder público e pelo acompanhamento do cumprimento das medidas estabelecidas judicialmente, a partir da interação individualizada com as pessoas monitoradas.

**II.** Assegurar a prioridade ao cumprimento, manutenção e restauração da medida em liberdade, inclusive em casos de incidentes de violação, adotando-se preferencialmente medidas de conscientização e atendimento por equipe psicossocial, devendo o acionamento da autoridade judicial ser subsidiário e excepcional, após esgotadas todas as medidas adotadas pela equipe técnica responsável pelo acompanhamento das pessoas em monitoração.

**III.** Primar pela adoção de padrões adequados de segurança, sigilo, proteção e uso dos dados das pessoas em monitoração, respeitado o tratamento dos dados em conformidade com a finalidade das coletas. Nesse sentido, deve-se considerar que os dados coletados durante a execução das medidas de monitoração eletrônica possuem finalidade específica, relacionada com o acompanhamento das condições estabelecidas judicialmente. As informações das pessoas monitoradas não poderão ser compartilhadas com terceiros estranhos ao processo de investigação ou de instrução criminal que justificou a aplicação da medida. O acesso aos dados, inclusive por instituições de segurança pública, somente poderá ser requisitado no âmbito de inquérito policial específico no qual a pessoa monitorada devidamente identificada já figure como suspeita, sendo submetido a autoridade judicial, que analisará o caso concreto e deferirá ou não o pedido.

**IV.** Buscar integrar-se em redes amplas de atendimento e assistência social para a inclusão de forma não obrigatória dos autuados a partir das indicações do juiz, das especificidades de cada caso e das demandas sociais apresentadas diretamente

pelos autuados, com destaque para as seguintes áreas ou outras que se mostrarem necessárias:

- a) demandas emergenciais como alimentação, vestuário, moradia, transporte, dentre outras;
- b) trabalho, renda e qualificação profissional;
- c) assistência judiciária;
- d) desenvolvimento, produção, formação e difusão cultural principalmente para o público jovem.

**V.** Realizar encaminhamentos necessários à Rede de Atenção à Saúde do Sistema Único de Saúde (SUS) e à rede de assistência social do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), além de outras políticas e programas ofertadas pelo poder público, sendo os resultados do atendimento e do acompanhamento do autuado, assim indicados na decisão judicial, comunicados regularmente ao Juízo ao qual for distribuído o auto de prisão em flagrante após o encerramento da rotina da audiência de custódia.

**ANEXO C – Conselho Nacional de Justiça – Protocolo II – Procedimentos para  
oitiva, registro e encaminhamento de denúncias de tortura e outros  
tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes**

**PROTOCOLO II**

**Procedimentos para oitiva, registro e encaminhamento de denúncias  
de tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes [1]**

Este documento tem por objetivo orientar tribunais e magistrados sobre procedimentos para denúncias de tortura e tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes.

Serão apresentados o conceito de tortura, as orientações quanto a condições adequadas para a oitiva do custodiado na audiência, os procedimentos relativos à apuração de indícios das práticas de tortura durante a oitiva da pessoa custodiada e as providências a serem adotadas em caso de identificação de práticas de tortura e tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes.

**1. DEFINIÇÃO DE TORTURA**

Considerando a Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos e Degradantes, de 1984; a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura de 9 de dezembro de 1985, e a Lei 9.455/97 de 7 de abril de 1997, que define os crimes de tortura e dá outras providências, observa-se que a definição de tortura na legislação internacional e nacional apresenta dois elementos essenciais:

I. A finalidade do ato, voltada para a obtenção de informações ou confissões, aplicação de castigo, intimidação ou coação, ou qualquer outro motivo baseado em discriminação de qualquer natureza; e

II. A aflição deliberada de dor ou sofrimentos físicos e mentais.

Assim, recomenda-se à autoridade judicial atenção às condições de apresentação da pessoa mantida sob custódia a fim de averiguar a prática de tortura ou tratamento cruel, desumano ou degradante considerando duas premissas:

I. a prática da tortura constitui grave violação ao direito da pessoa custodiada;

II. a pessoa custodiada deve ser informada que a tortura é ilegal e injustificada, independentemente da acusação ou da condição de culpada de algum delito a si imputável.

Poderão ser consideradas como indícios quanto à ocorrência de práticas de tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes:

I. Quando a pessoa custodiada tiver sido mantida em um local de detenção não oficial ou secreto;

II. Quando a pessoa custodiada tiver sido mantida incomunicável por qualquer período de tempo;

- III.** Quando a pessoa custodiada tiver sido mantida em veículos oficiais ou de escolta policial por um período maior do que o necessário para o seu transporte direto entre instituições;
- IV.** Quando os devidos registros de custódia não tiverem sido mantidos corretamente ou quando existirem discrepâncias significativas entre esses registros;
- V.** Quando a pessoa custodiada não tiver sido informada corretamente sobre seus direitos no momento da detenção;
- VI.** Quando houver informações de que o agente público ofereceu benefícios mediante favores ou pagamento de dinheiro por parte da pessoa custodiada;
- VII.** Quando tiver sido negado à pessoa custodiada pronto acesso a um advogado ou defensor público;
- VIII.** Quando tiver sido negado acesso consular a uma pessoa custodiada de nacionalidade estrangeira;
- IX.** Quando a pessoa custodiada não tiver passado por exame médico imediato após a detenção ou quando o exame constatar agressão ou lesão;
- X.** Quando os registros médicos não tiverem sido devidamente guardados ou tenha havido interferência inadequada ou falsificação;
- XI.** Quando o(s) depoimento(s) tiverem sido tomados por autoridades de investigação sem a presença de um advogado ou de um defensor público;
- XII.** Quando as circunstâncias nas quais os depoimentos foram tomados não tiverem sido devidamente registradas e os depoimentos em si não tiverem sido transcritos em sua totalidade na ocasião;
- XIII.** Quando os depoimentos tiverem sido indevidamente alterados posteriormente;
- XIV.** Quando a pessoa custodiada tiver sido vendada, encapuzada, amordaçada, algemada sem justificativa registrada por escrito ou sujeita a outro tipo de coibição física, ou tiver sido privada de suas próprias roupas, sem causa razoável, em qualquer momento durante a detenção;
- XV.** Quando inspeções ou visitas independentes ao local de detenção por parte de instituições competentes, organizações de direitos humanos, programas de visitas pré-estabelecidos ou especialistas tiverem sido impedidas, postergadas ou sofrido qualquer interferência;
- XVI.** Quando a pessoa tiver sido apresentada à autoridade judicial fora do prazo máximo estipulado para a realização da audiência de custódia ou sequer tiver sido apresentada;
- XVII.** Quando outros relatos de tortura e tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes em circunstâncias similares ou pelos mesmos agentes indicarem a verossimilhança das alegações.

## **2. CONDIÇÕES ADEQUADAS PARA A OITIVA DO CUSTODIADO NA AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA**

A audiência de custódia deve ocorrer em condições adequadas que tornem possível o depoimento por parte da pessoa custodiada, livre de ameaças ou intimidações em potencial que possam inibir o relato de práticas de tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes a que tenha sido submetida.

Entre as condições necessárias para a oitiva adequada da pessoa custodiada, recomenda-se que:

I. A pessoa custodiada não deve estar algemada durante sua oitiva na audiência de apresentação, somente admitindo-se o uso de algemas "em casos de resistência e de fundado receio de fuga ou de perigo à integridade física própria ou alheia, por parte do preso ou de terceiros, justificada a excepcionalidade por escrito, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente ou da autoridade e de nulidade da prisão ou do ator processual a que se refere, sem prejuízo da responsabilidade civil do Estado" (STF - Súmula Vinculante nº 11);

II. A pessoa custodiada deve estar sempre acompanhada de advogado ou defensor público, assegurando-lhes entrevista prévia sigilosa, sem a presença de agente policial e em local adequado/reservado, de modo a garantir-lhe a efetiva assistência judiciária;

III. A pessoa custodiada estrangeira deve ter assegurada a assistência de intérprete e a pessoa surda a assistência de intérprete de LIBRAS, requisito essencial para a plena compreensão dos questionamentos e para a coleta do depoimento, atentando-se para a necessidade de (i) a pessoa custodiada estar de acordo com o uso de intérprete, (ii) o intérprete ser informado da confidencialidade das informações e (iii) o entrevistador manter contato com o entrevistado, evitando se dirigir exclusivamente ao intérprete;

IV. Os agentes responsáveis pela segurança do tribunal e, quando necessário, pela audiência de custódia devem ser organizacionalmente separados e independentes dos agentes responsáveis pela prisão ou pela investigação dos crimes. A pessoa custodiada deve aguardar a audiência em local fisicamente separado dos agentes responsáveis pela sua prisão ou investigação do crime;

V. O agente responsável pela custódia, prisão ou investigação do crime não deve estar presente durante a oitiva da pessoa custodiada.

VI. Os agentes responsáveis pela segurança da audiência da custódia não devem portar armamento letal.

VII. Os agentes responsáveis pela segurança da audiência de custódia não devem participar ou emitir opinião sobre a pessoa custodiada no decorrer da audiência.

## **3. PROCEDIMENTOS RELATIVOS À COLETA DE INFORMAÇÕES SOBRE PRÁTICAS TORTURA DURANTE A OITIVA DA PESSOA CUSTODIADA**

Observadas as condições adequadas para a apuração, durante a oitiva da pessoa custodiada, de práticas de tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes a que possa ter sido submetida, é importante que o Juiz adote uma série de procedimentos visando assegurar a coleta idônea do depoimento da pessoa custodiada.

Sendo um dos objetivos da audiência de custódia a coleta de informações sobre práticas de tortura, o Juiz deverá sempre questionar sobre ocorrência de agressão, abuso, ameaça, entre outras formas de violência, adotando os seguintes procedimentos:

**I.** Informar à pessoa custodiada que a tortura é expressamente proibida, não sendo comportamento aceitável, de modo que as denúncias de tortura serão encaminhadas às autoridades competentes para a investigação;

**II.** Informar à pessoa custodiada sobre a finalidade da oitiva, destacando eventuais riscos de prestar as informações e as medidas protetivas que poderão ser adotadas para garantia de sua segurança e de terceiros, bem como as providências a serem adotadas quanto à investigação das práticas de tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes que forem relatadas;

**III.** Assegurar a indicação de testemunhas ou outras fontes de informação que possam corroborar a veracidade do relato de tortura ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, com garantia de sigilo;

**IV.** Solicitar suporte de equipe psicossocial em casos de grave expressão de sofrimento, físico ou mental, ou dificuldades de orientação mental (memória, noção de espaço e tempo, linguagem, compreensão e expressão, fluxo do raciocínio) para acolher o indivíduo e orientar quanto a melhor abordagem ou encaminhamento imediato do caso.

**V.** Questionar a pessoa custodiada sobre o tratamento recebido desde a sua prisão, em todos os locais e órgãos por onde foi conduzido, mantendo-se atento a relatos e sinais que indiquem ocorrência de práticas de tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes.

#### **4. PROCEDIMENTOS PARA COLETA DO DEPOIMENTO DA VÍTIMA DE TORTURA**

A oitiva realizada durante a audiência de custódia não tem o objetivo de comprovar a ocorrência de práticas de tortura, o que deverá ser apurado em procedimentos específicos com essa finalidade.

Sua finalidade é perceber e materializar indícios quanto à ocorrência de tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, considerando as graves consequências que podem decorrer da manutenção da custódia do preso sob responsabilidade de agentes supostamente responsáveis por práticas de tortura, sobretudo após o relato das práticas realizado pela pessoa custodiada perante a autoridade judicial.

Na coleta do depoimento, o Juiz deve considerar a situação particular de vulnerabilidade da pessoa submetida a práticas de tortura ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, adotando as seguintes práticas na oitiva, sempre que necessário:

**I. Repetir as perguntas.** Questões terão que ser repetidas ou reformuladas uma vez que algumas pessoas podem demorar mais tempo para absorver, compreender e recordar informações.

**II. Manter as perguntas simples.** As perguntas devem ser simples, pois algumas pessoas podem ter dificuldade em entender e respondê-las. Elas também podem ter um vocabulário limitado e encontrar dificuldade em explicar coisas de uma forma que os outros achem fácil de seguir.

**III. Manter as perguntas abertas e não ameaçadoras.** As perguntas não devem ser ameaçadoras uma vez que as pessoas podem responder a uma inquirição áspera de forma excessivamente agressiva ou tentando agradar o interrogador. As questões também devem ser abertas já que algumas pessoas são propensas a repetir as informações fornecidas ou sugeridas pelo entrevistador.

**IV. Priorizar a escuta.** É comum a imprecisão ou mesmo confusão mental no relato de casos de tortura, assim, eventuais incoerências não indicam invalidade dos relatos. Em casos de difícil entendimento do relato, orienta-se que a pergunta seja refeita de forma diferente. É importante respeitar a decisão das vítimas de não querer comentar as violações sofridas.

**V. Adotar uma postura respeitosa ao gênero da pessoa custodiada.** Mulheres e pessoas LGBT podem se sentir especialmente desencorajadas a prestar informações sobre violências sofridas, sobretudo assédios e violência sexual, na presença de homens. Homens também podem sentir constrangimento ao relatar abusos de natureza sexual que tenham sofrido. A adequação da linguagem e do tom do entrevistador, bem como a presença de mulheres, podem ser necessários nesse contexto.

**VI. Respeitar os limites da vítima de tortura,** já que a pessoa pode não se sentir a vontade para comentar as violações sofridas por ela, assegurando, inclusive, o tempo necessário para os relatos.

## **5. QUESTIONÁRIO PARA AUXILIAR NA IDENTIFICAÇÃO E REGISTRO DA TORTURA DURANTE OITIVA DA VÍTIMA**

Um breve questionário pode subsidiar a autoridade judicial quanto à identificação da prática de tortura, na ocasião das audiências de custódia, permitindo-lhe desencadear, caso identificada, os procedimentos de investigação do suposto crime de tortura.

**I. Qual foi o tratamento recebido desde a sua detenção?**

Comentário: Pretende-se com esta questão que o custodiado relate o histórico, desde a abordagem policial até o momento da audiência, da relação ocorrida entre ele e os agentes públicos encarregados de sua custódia.

**II. O que aconteceu?**

Comentário: Havendo o custodiado relatado a prática de ato violento por parte de agente público responsável pela abordagem e custódia, é necessário que seja pormenorizado o relato sobre a conduta dos agentes, para identificação de suposta desmedida do uso da força, ou violência que se possa configurar como a prática de tortura.

### III. Onde aconteceu?

Comentário: O relato sobre o local onde ocorreu a violência relatada pode ajudar a monitorar a possibilidade de retaliação por parte do agente que praticou a violência relatada, e pode fornecer à autoridade judicial informações sobre a frequência de atos com pessoas custodiadas em delegacias, batalhões, entre outros.

### IV. Qual a data e hora aproximada da ocorrência da atitude violenta por parte do agente público, incluindo a mais recente?

Comentário: A informação sobre horário e data é importante para identificar possíveis contradições entre informações constantes no boletim de ocorrência, autorizando alcançar informações úteis sobre as reais circunstâncias da prisão do custodiado.

### V. Qual o conteúdo de quaisquer conversas mantidas com a pessoa (torturadora)? O que lhe foi dito ou perguntado?

Comentário: Esta pergunta visa identificar qualquer ameaça realizada pelo agente público, assim como métodos ilegais para se obter a delação de outrem. Todas as formas ilegais de extrair informação do preso são necessariamente possibilitadas pela prática da tortura.

### VI. Houve a comunicação do ocorrido para mais alguém? Quem? O que foi dito em resposta a esse relato?

Comentário: Esta pergunta visa averiguar possíveis pessoas que possam ter sofrido ameaças de agentes públicos, autorizando, caso a autoridade judicial assim decida, a indicação de pessoas ameaçadas para participação em programas de proteção de vítimas.

## 6. PROVIDÊNCIAS EM CASO DE APURAÇÃO DE INDÍCIOS DE TORTURA E OUTROS TRATAMENTOS CRUÉIS, DESUMANOS OU DEGRADANTES

Constada a existência de indícios de tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, o Juiz deverá adotar as providências cabíveis para garantia da segurança da pessoa custodiada, tomando as medidas necessárias para que ela não seja exposta aos agentes supostamente responsáveis pelas práticas de tortura.

Abaixo estão listadas possíveis medidas a serem adotadas pela autoridade judicial que se deparar com a situação, conforme as circunstâncias e particularidades de cada caso, sem prejuízo de outras que o Juiz reputar necessárias para a imediata interrupção das práticas de tortura ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, para a garantia da saúde e segurança da pessoa custodiada e para subsidiar futura apuração de responsabilidade dos agentes:

- I. Registrar o depoimento detalhado da pessoa custodiada em relação às práticas de tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes a que alega ter sido submetida, com descrição minuciosa da situação e dos envolvidos;
- II. Questionar se as práticas foram relatadas quando da lavratura do auto de prisão em flagrante, verificando se houve o devido registro documental;
- III. Realizar registro fotográfico e/ou audiovisual sempre que a pessoa custodiada apresentar relatos ou sinais de tortura ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, considerando se tratar de prova, muitas vezes, irrepetível;

**IV.** Aplicar, de ofício, medidas protetivas para a garantia da segurança e integridade da pessoa custodiada, de seus familiares e de eventuais testemunhas, entre elas a transferência imediata da custódia, com substituição de sua responsabilidade para outro órgão ou para outros agentes; a imposição de liberdade provisória, independente da existência dos requisitos que autorizem a conversão em prisão preventiva, sempre que não for possível garantir a segurança e a integridade da pessoa custodiada; e outras medidas necessárias à garantia da segurança e integridade da pessoa custodiada.

**V.** Determinar a realização de exame corpo de delito:

(i) quando não houver sido realizado;

(ii) quando os registros se mostrarem insuficientes,

(iii) quando a possível prática de tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes tiver sido realizada em momento posterior à realização do exame realizado;

(iv) quando o exame tiver sido realizado na presença de agente de segurança.

**VI.** Ainda sobre o exame de corpo de delito, observar: a) as medidas protetivas aplicadas durante a condução da pessoa custodiada para a garantia de sua segurança e integridade, b) a Recomendação nº 49/2014 do Conselho Nacional de Justiça quanto à formulação de quesitos ao perito em casos de identificação de práticas de tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, c) a presença de advogado ou defensor público durante a realização do exame.

**VII.** Assegurar o necessário e imediato atendimento de saúde integral da pessoa vítima de tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, visando reduzir os danos e o sofrimento físico e mental e a possibilidade de elaborar e resignificar a experiência vivida;

**VIII.** Enviar cópia do depoimento e demais documentos pertinentes para órgãos responsáveis pela apuração de responsabilidades, especialmente Ministério Público e Corregedoria e/ou Ouvidoria do órgão a que o agente responsável pela prática de tortura ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes esteja vinculado;

**IX.** Notificar o juiz de conhecimento do processo penal sobre os encaminhamentos dados pela autoridade judicial e as informações advindas desse procedimento.

**X.** Recomendar ao Ministério Público a inclusão da pessoa em programas de proteção a vítimas ou testemunha, bem como familiares ou testemunhas, quando aplicável o encaminhamento.

[1] Na elaboração do protocolo foram consideradas orientações presentes em manuais e guias sobre prevenção e combate à tortura, especialmente o Protocolo de Istambul - Manual para a investigação e documentação eficazes da tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, "The torture reporting handbook" (1ª edição de Camille Giffard - 2000, e 2ª edição de Polona Tepina - 2015), e "Protegendo os brasileiros contra a tortura: Um Manual para Juízes, Promotores, Defensores Públicos e Advogados" (Conor Foley, 2013), além da experiência acumulada com as práticas de audiências de custódia e do desenvolvimento de ações de prevenção à tortura no país.