

Recebido: 17.08.2021

Aprovado: 22.05.2023

<https://doi.org/10.1590/2317-6172202403>

•••

**EDITORA RESPONSÁVEL**Catarina Helena Cortada Barbieri  
(*Editora-chefe*)

•••

**1** Escola Superior da Magistratura Tocantinense, Palmas, Tocantins, Brasil**2** Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, Palmas, Tocantins, Brasil**3** Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil<https://orcid.org/0000-0002-6382-925X>**4** Universidade Federal do Tocantins, Palmas, Tocantins, Brasil**5** Escola Superior da Magistratura Tocantinense, Palmas, Tocantins, Brasil<https://orcid.org/0000-0001-9383-2858>

# Execução das penas alternativas: análise gerencial e criminológica

EXECUTION OF ALTERNATIVE PENALTIES: MANAGEMENT AND CRIMINOLOGICAL ANALYSIS

EJECUCIÓN DE PENAS ALTERNATIVAS: ANÁLISIS GERENCIAL Y CRIMINOLÓGICO

Ricardo Gagliardi<sup>1-3</sup> e Patrícia Medina<sup>4,5</sup>**Resumo**

Este artigo analisa a execução das penas alternativas, sob os enfoques gerencial e criminológico, a partir dos critérios da eficiência e da eficácia. Para tanto, baseamos-nos em pesquisa documental de processos judiciais baixados entre os anos de 2015 e 2016 e que abrangiam as unidades judiciárias do estado do Tocantins, bem como em revisões sistemáticas de literatura e de jurisprudência. A análise crítica dos dados segue pressupostos teóricos dos modelos da administração pública gerencial e da criminologia de terceira geração das inter-relações sociais, especialmente a teorização da criminologia clínica de inclusão social. Ao final, podem-se extrair evidências concretas acerca da ineficiência e da ineficácia gerencial e criminológica da execução das penas alternativas. Isso coloca em crise o modelo de responsabilização em meio aberto, diante de seus métodos e instrumentos vigentes, pelo fato de não serem capazes de romper com a atual racionalidade punitiva.

**Palavras-chave**

Penas alternativas; execução penal; eficiência; eficácia; inclusão social.

**Abstract**

*This paper analyzes the execution of alternative sentences, under managerial and criminological approaches, based on the criteria of efficiency and efficacy. To do so, we had as a basis documentary research of lawsuits filed between 2015 and 2016 that covered the judicial units of the State of Tocantins, Brazil, as well as systematic reviews of literature and jurisprudence. The critical analysis of the data follows theoretical assumptions of models of managerial public administration and third generation criminology of social interrelations, especially the theorization of clinical criminology of social inclusion. In the end, it is possible to extract concrete evidence about the managerial and criminological inefficiency and inefficacy of the execution of alternative sentences. This puts the open-ended criminal accountability model in crisis, due to the use of methods and instruments that are not able to break with the current punitive rationality.*

**Keywords**

Alternative penalties; penal execution; efficiency; efficacy; social inclusion.

**Resumen**

*Este artículo analiza la ejecución de las penas alternativas desde una perspectiva gerencial y criminológica, a partir de criterios de eficiencia y eficacia. Para esto, nos basamos en una investigación documental de procesos judiciales descargados entre 2015 y 2016 que abarcaran las unidades judiciales del estado de Tocantins, Brasil, así como en revisiones sistemáticas de literatura y jurisprudencia. El análisis crítico de los datos sigue supuestos teóricos de los modelos de administración pública gerencial y de la criminología de tercera generación de las interrelaciones sociales, especialmente la teorización de la criminología clínica de la inclusión social. Al final, se pueden extraer pruebas concretas de la ineficiencia*

#### CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

Ricardo Gagliardi

*Conceptualization; data curation; formal analysis; investigation; methodology; project administration; validation; visualization; writing – original draft; writing – review & editing.*

Patrícia Medina

*Formal analysis; methodology; project administration; resources; supervision; validation; visualization.*

• • •

#### COMO CITAR ESTE ARTIGO

GAGLIARDI, Ricardo; MEDINA, Patrícia. Execução das penas alternativas: análise gerencial e criminológica. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 20, e2403, 2024. <https://doi.org/10.1590/2317-6172202403>

• • •

#### DECLARAÇÃO DE DISPONIBILIDADE DE DADOS

O conjunto de dados deste artigo está disponível no SciELO Dataverse da *Revista Direito GV*, no link: <https://doi.org/10.48331/scielodata.GF0KS2>.



Este é um artigo publicado em Acesso Aberto (*Open Access*), sob a licença *Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY)*, que permite copiar e reproduzir o material em qualquer meio ou formato, sem restrições, desde que o trabalho original seja corretamente citado. Autores de textos publicados pela *Revista Direito GV* mantêm os direitos autorais de seus trabalhos.

*y de la ineficacia gerencial y criminológica de la ejecución de penas alternativas. Esto pone en crisis el modelo de responsabilidad penal en medio abierto, dados sus métodos e instrumentos actuales, porque son incapaces de romper con la racionalidad punitiva vigente.*

#### Palabras clave

*Penas alternativas; ejecución penal; eficiencia; eficacia; inclusión social.*

## INTRODUÇÃO<sup>1</sup>

Este artigo volta-se ao tema das penas alternativas, delimitando-se ao que ocorre nos meandros do processo de execução no Brasil. Estudos nacionais advindos de teóricos críticos do direito penal têm asseverado como pressuposto que as penas alternativas são mais propensas ao efeito integrador ou ressocializador ou menos excludentes do que as penas encarceradoras (Bitencourt, 2018; Reale Júnior, 2013; Sica, 2002). Esse pressuposto transformou-se em percepção de vários profissionais que atuam na área, compreendendo-as como mais “humanitárias”, “educativas” e “ressocializadoras” (Ilanud, 2006; Junqueira, 2018, p. 132).

Em contrapartida, há uma consciência ou percepção política aparentemente majoritária de juízes, promotores de justiça, políticos, membros da imprensa e pessoas leigas de que a prisão é uma forma eficaz de pena e de que a substituição às penas alternativas seria sinônimo de impunidade (Ipea, 2015, p. 86-87, 91). A acanhada iniciativa de criação e desenvolvimento de meios de efetivação das penas alternativas, pela falta de estruturação para a execução, desde seu nascedouro, comprometeu a formação de uma cultura favorável entre os operadores do Direito e os membros da sociedade, e gerou um efeito adverso, de cunho desmoralizador à conformação de um Estado de Direito (Gomes, 2008, p. 95; Mirabete; Fabbrini, 2011, p. 258).

Bitencourt (2018) alertou que a aplicação e a execução das penas alternativas de forma inadequada – pela não aplicação ou por sua aplicação banal – dariam ensejo à impunidade e ao possível e conseqüente aumento da criminalidade, ainda que por meio do discurso. Por sua vez, como um círculo vicioso, o caminho estaria aberto para o desenvolvimento de novas exasperações penais e o recrudescimento da política criminal do terror, o que significaria mais encarceramento (Bitencourt, 2018, p. 698-699).

Portanto, há um paradoxo entre o que a pena alternativa deveria gerar de positivo e o que ela poderia conceber de modo inverso, tendo em vista a sua suposta fragilidade ou má aplicação. Além disso, não se conhece ao certo se as penas alternativas aplicadas gerariam de fato o efeito integrador ou ressocializador almejado como pressuposto.<sup>2</sup>

O estado da arte tem indicado problemas no cumprimento das penas alternativas, como a demanda acumulada de processos judiciais, a falta de parcerias com instituições na execução das penas e fiscalização delas, a dificuldade de acompanhamento pelos cartórios criminais responsáveis, a ausência de um órgão responsável do Poder Executivo ou de apoio ao Poder Judiciário e a ausência de controle e acompanhamento de indicadores (Ipea, 2015,

...

1 Os autores homenageiam o notável mestre, professor doutor Alvinho Augusto de Sá (*in memoriam*).

2 Aliás, essa é uma das críticas principais sobre os fins das penas criminais, inclusive, da própria perspectiva criminológica adotada em estudo (Sá, 2015). Como um castigo poderia retirar alguém da pobreza e fornecer-lhe conhecimentos e habilidades suficientes para a sua autonomia? (Sá, 2015.)

p. 86-87; Oliveira *et al.*, 2002, p. 54; Reale Júnior, 2013, p. 374-375; Santos, 2014, p. 507; Sica, 2002, p. 187). Há evidências da existência de “ilhas” em algumas localidades que demonstram melhor funcionamento do microssistema de penas alternativas, geralmente, por meio de programas que funcionam em capitais ou em parte delas ou em municípios de maior porte (Bitencourt, 2018, p. 699; Duarte, 2021, p. 46-54).

Os ideais que defendem o abolicionismo penal em sua forma mínima (Christie, 2011), em contexto assemelhado ao proposto pelos teóricos e entusiastas do direito penal mínimo (Roxin, 2008; Zaffaroni, 1991), admitem a intervenção penal e a ação repressiva estatal nas situações inevitáveis, sendo o encarceramento o último recurso, como punição mais rigorosa. No entanto, estudos demonstram que o cárcere ainda permanece como símbolo do sistema penal (Bauman, 2012; Mathiesen, 2003; Shecaira, 2013) e, ao mesmo tempo, como seu âmago, perante sua linguagem, em contraste aos próprios objetivos e aos seus efeitos negativos (Baratta, 2011; Mathiesen, 2003; McCorkle; Korn, 1954; Zaffaroni, 1991), exacerbados no Brasil (Ipea, 2015, p. 111). Essas evidências corroboram que aparentemente o sistema penal tende a seguir, ainda que em parte, as linhas do movimento da lei e da ordem (Dahrendorf, 1987).

Dessa feita, a pesquisa permitiu explorar esses dois fenômenos circunscritos na justiça aplicada, que envolvem o processo gerencial e ao mesmo tempo o processo criminológico. A base teórica da primeira concepção baseou-se nos argumentos da teoria administrativa que trata da gestão pública estratégica (Bresser-Pereira, 2000; Carvalho, 1995, p. 71-72; Drucker, 1980, p. 202-206) e nos conceitos de eficiência, eficácia e efetividade (Basto *et al.*, 1993, p. 143-145; Castro, 2006, p. 5; Cepal, 1998, p. 18; Chiavenato, 2014, p. 86-87, 235-236). A segunda base teórica buscou acompanhar os parâmetros alicerçados nas perspectivas criminológicas da inter-relação social (Pires; Digneffe, 1992, p. 37-43) que fundou o modelo criminológico de inclusão social (Sá, 2015).

Na perspectiva gerencial da administração judiciária aplicada, no tocante ao critério da eficiência, as variáveis tratadas referem-se à estrutura do serviço (pessoal e material) e aos fluxos e às rotinas (procedimento). Analisa-se se o serviço funciona bem, de forma razoável, esperada e padronizada (qualidade dos serviços). O critério da eficácia gerencial do microssistema relaciona-se à ausência de prescrição e ao efetivo cumprimento da pena (art. 1º da Lei n. 7.210/1984) (Brasil, 1984).<sup>3</sup>

No modelo de terceira geração da perspectiva criminológica de inclusão social, apoiada em bases garantistas (Ferrajoli, 2010), o menor índice de encarceramento poderia ser um indicativo de melhores resultados das políticas públicas sociais e econômicas adotadas em

•••

3 Excetua-se da computação a circunstância da morte, a baixa do processo por possuir outras execuções e a remessa da execução para outra comarca.

um país.<sup>4</sup> O encarceramento seria algo problemático por causa das seletividades dos sistemas, em especial das pessoas excluídas socialmente, por seus efeitos negativos, aumentados no Brasil diante da estrutura prisional disfuncional. No entanto, não bastaria haver um microsistema legislado de penas alternativas que funcionasse bem e substituísse as penas de prisão. Seria necessário que pelo menos parte das penas alternativas tivesse o condão de propiciar a inclusão social das pessoas em situação de vulnerabilidade social (Sá, 2015).

Nesse contexto, o critério da eficácia criminológica relaciona-se a propiciar o menor índice de encarceramento e a proporcionar, ao menos, o direcionamento à integração social (art. 1º da Lei n. 7.210/1984) (Brasil, 1984), avaliada pelo maior índice de medidas de inclusão social efetivadas.

Extraí-se assim a importância analítica dos pressupostos teóricos da pesquisa, fincados no melhor funcionamento gerencial do sistema penal – voltado para a administração pública por objetivos, com o uso de métodos de análises e reajustes contínuos, particularmente ao ambiente da efetividade ou da eficácia contínua. A esse pressuposto teórico agrega-se a perspectiva criminológica que integra os paradigmas da passagem do ato (identificação etiológica de um fato real e concreto como busca de compreensão da dinâmica do ato dentro de seu contexto complexo)<sup>5</sup> e da reação social (crime como resultado de uma definição legal) para formar um novo paradigma.<sup>6</sup> Partindo dessa premissa, alinha-se uma relação de maior proximidade entre as bases teóricas gerenciais e criminológicas, sendo uma interdependente da outra.

São fatores a serem considerados postulados na visão criminológica tratada: 1) análise abrangente do comportamento considerado socialmente problemático; 2) conceito do ator situado de escuta compreensiva e de protagonismo do apenado, em um diálogo construtivo; 3) análise das condições de exclusão social, de inclusão perversa e graus de vulnerabilidade e as medidas de direcionamento à inclusão social; 4) garantia de entrada em processo

...

4 A teoria criminológica da inclusão social reconhece a pena encarceradora como prejudicial, pois agrava o conflito, sendo desfavorável ao objetivo de contribuir para a redução do grau de vulnerabilidade. Além disso, como sugere Christie (2011) quando da análise dos altos índices prisionais dos Estados Unidos da América em comparação aos baixos índices do Canadá, não se poderia utilizar o sistema penal como substituto do sistema de seguridade social.

5 A análise por essa perspectiva diverge da compreensão etiológica com abordagem positivista, embora o próprio autor reconheça que há confusão de entendimentos entre os estudiosos (Sá, 2015, p. 266-267).

6 No geral, esses paradigmas são concebidos em sentidos opostos, seriam paradoxos intransponíveis. No entanto, o paradigma pressuposto neste artigo compreende que há ruptura entre eles, mas não há exclusão (Sá, 2015, p. 279-282), pois ambos “podem ser compreendidos como parte de um mesmo todo, de um mesmo sistema” (Sá, 2015, p. 280).

dinâmico que possa propiciar a inclusão social, com a revalorização da pessoa como portadora de direitos em um Estado Democrático de Direito (Sá, 2015, p. 356-361).

Na linguagem jurídica processual, trata-se da fase do cumprimento da pena alternativa, que compreende o momento posterior ao trânsito em julgado da sentença penal condenatória. Perpassa pela expedição da guia de execução da pena e da instauração do procedimento de execução; pela intimação ou realização de audiência admonitória para fins de ciência ao apenado sobre a pena alternativa imposta e a forma de cumprimento, a fim de dar o seu início; pelas providências de acompanhamento, orientação e fiscalização; por atos incidentais, até a sentença que declara extinta a pena e o seu consequente arquivamento e/ou a sua baixa processual.

Impende ressaltar que o “microssistema das penas alternativas” (Gagliardi; Medina, 2020) no Brasil influencia o processo penal quando é aplicada a pena em até quatro anos, nos casos em que há substituição da pena privativa de liberdade por penas restritivas de direito, ou ainda nas hipóteses de progressão de penas privativas de liberdade, que incluem tempo superior de pena em concreto, dentro da solução constitucional encontrada pela Corte Suprema brasileira, ante o estado de inconstitucionalidade detectado (STF, RE n. 641.320 [Brasil, 2016a]), que gerou a edição da Súmula Vinculante 56 (Brasil, 2016b).

## I. METODOLOGIA

O objetivo do artigo é analisar a execução das penas alternativas, em seus aspectos gerencial e criminológico, a partir dos critérios da eficiência e da eficácia. Para tanto, abrangeu todas as unidades judiciárias de primeira e segunda entrâncias instaladas no estado do Tocantins, em um total de 28, que, além dos municípios-sede, compreendem o total de 83 municípios de pequeno porte (até 20 mil habitantes).<sup>7</sup>

A fonte de pesquisa documental baseou-se em processos baixados de execuções penais, entre os anos de 2015 e 2016, como critério de corte. Um formulário com 67 variáveis serviu como instrumento que formou o banco de dados, denominado “e-Proc – execuções penais baixadas” (código “EP”). O acesso ao sistema processual eletrônico (e-Proc) foi permitido previamente pela presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins (TJTO) (processo SEI n. 17.0.000007408-0 TJTO). Além desta, foram utilizadas mais duas fontes: 1) questionário de pesquisa, voltado para a presidência do Tribunal de Justiça do Estado, à Corregedoria-Geral de Justiça (CGJUS) e ao Grupo de Monitoramento e Fiscalização (GMF), com o intuito de obter as respostas institucionais sobre a estrutura de apoio (código “O”);

...

<sup>7</sup> Segundo classificação utilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (Brasil, 2022), esses tipos de municípios são a maioria no Brasil (3.914 em números absolutos e 70,4% em números relativos).

e 2) ofícios direcionados aos órgãos diretivos de gestão do TJTO, como na área de pessoal (Diretoria de Gestão de Pessoas [Digep]), infraestrutura e obras (Diretoria de Infraestrutura e Obras [DINFR]) e área financeira (Diretoria Financeira [Difin]).

Houve uma coleta prévia de processos com o apoio da Coordenadoria de Gestão Estratégica, Estatística e Projetos (Coges), realizada de forma automatizada. Na sequência, conforme critérios preestabelecidos, a coleta dos dados desenvolveu-se de maneira manual, por meio de planilha formatada pela ferramenta do Microsoft Office Excel 2007. A amostragem final de estudo, depois das exclusões, redundou em 390 processos de execuções penais. A pesquisa ordenou-se a partir das variáveis, baseadas nos códigos “O” e “EP”, conforme prévia problematização inserida, seguindo-se os caminhos definidos em cada um dos critérios, eficiência e eficácia, nos contextos das áreas de estrutura do serviço e do fluxo e das rotinas procedimentais (organização do serviço), e do cumprimento das penas alternativas propriamente ditas. Os estudos nessas três áreas compuseram o diagnóstico.

Depois de coletadas, as informações foram codificadas, tabuladas, processadas e analisadas, utilizando-se o programa Microsoft Office Excel e Programa Estatístico “R”, com tratamento predominantemente quantitativo. A ordenação dos resultados ocorreu por meio de tabulações simples e cruzadas de até três variáveis para análise comparativa dos dados com as bases paradigmáticas, descritas a seguir. A análise de dados desenrolou-se por meio de descrição estatística. Os resultados compuseram-se em sete gráficos e seis histogramas. Utilizaram-se os conceitos de média aritmética e de desvio-padrão (Triola, 2005) para o cálculo de tempo, correspondentes aos prazos das fases procedimentais. Na primeira análise dos dados, os *outliers* foram excluídos, com o propósito de evitar seus efeitos quando do cálculo das medidas de centralidade (média e mediana) e de dispersão (desvio-padrão).

As bases dogmáticas utilizadas para a análise comparativa entre o ser (resultados de pesquisa) e o dever ser (paradigma) foram as normas legais, especialmente a Constituição, o Código Penal, a Lei de Execução Penal e leis penais extravagantes, a jurisprudência, os instrumentos normativos, os manuais de condutas e as pesquisas produzidas ou encomendados por órgãos governamentais especializados, como Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Departamento Penitenciário Nacional (Depen/MJ), Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), a partir do ano 2000, além do aporte da revisão bibliográfica que serviu como base teórica.

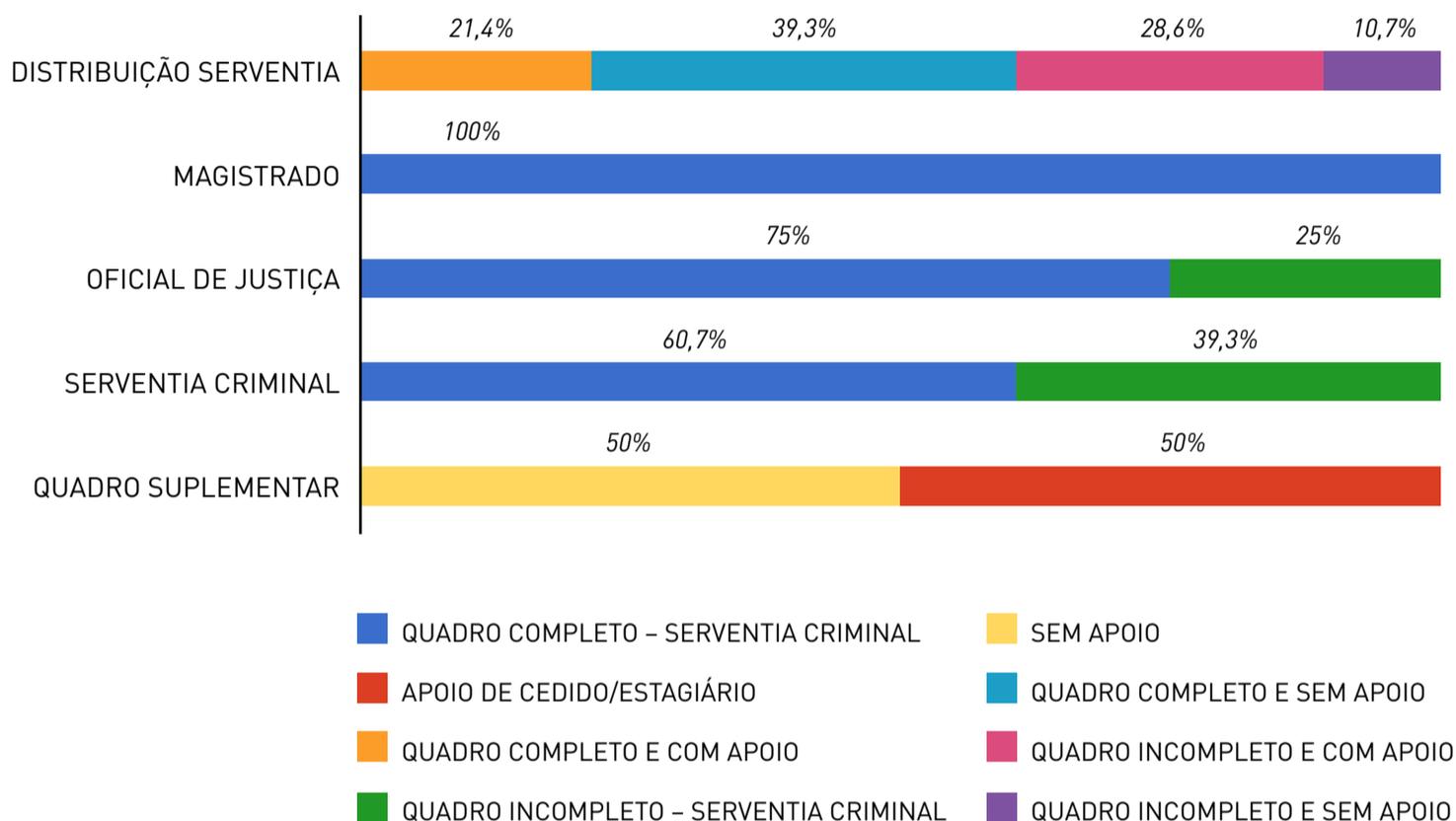
## 2. DA DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

### 2.1. ESTRUTURA DO SERVIÇO

As estruturas de pessoal e de material são fundamentais para o funcionamento de qualquer organização. A pesquisa propiciou a análise dessas estruturas do Poder Judiciário do estado do Tocantins e sua relação com os órgãos de apoio e com a rede social. Segundo paradigmas

(Brasil, 2016c; Oliveira *et al.*, 2002), as estruturas e/ou funções que formam o microssistema das penas restritivas abrangem o sistema de justiça, a equipe de apoio e a rede social (Gráficos 1 e 2).

GRÁFICO 1 – ESTRUTURA DE PESSOAL DAS SERVENTIAS CRIMINAIS DO PODER JUDICIÁRIO



Fonte: Elaboração própria com base nos dados obtidos da Digep – TJTO – atualizada em 05/06/2018.

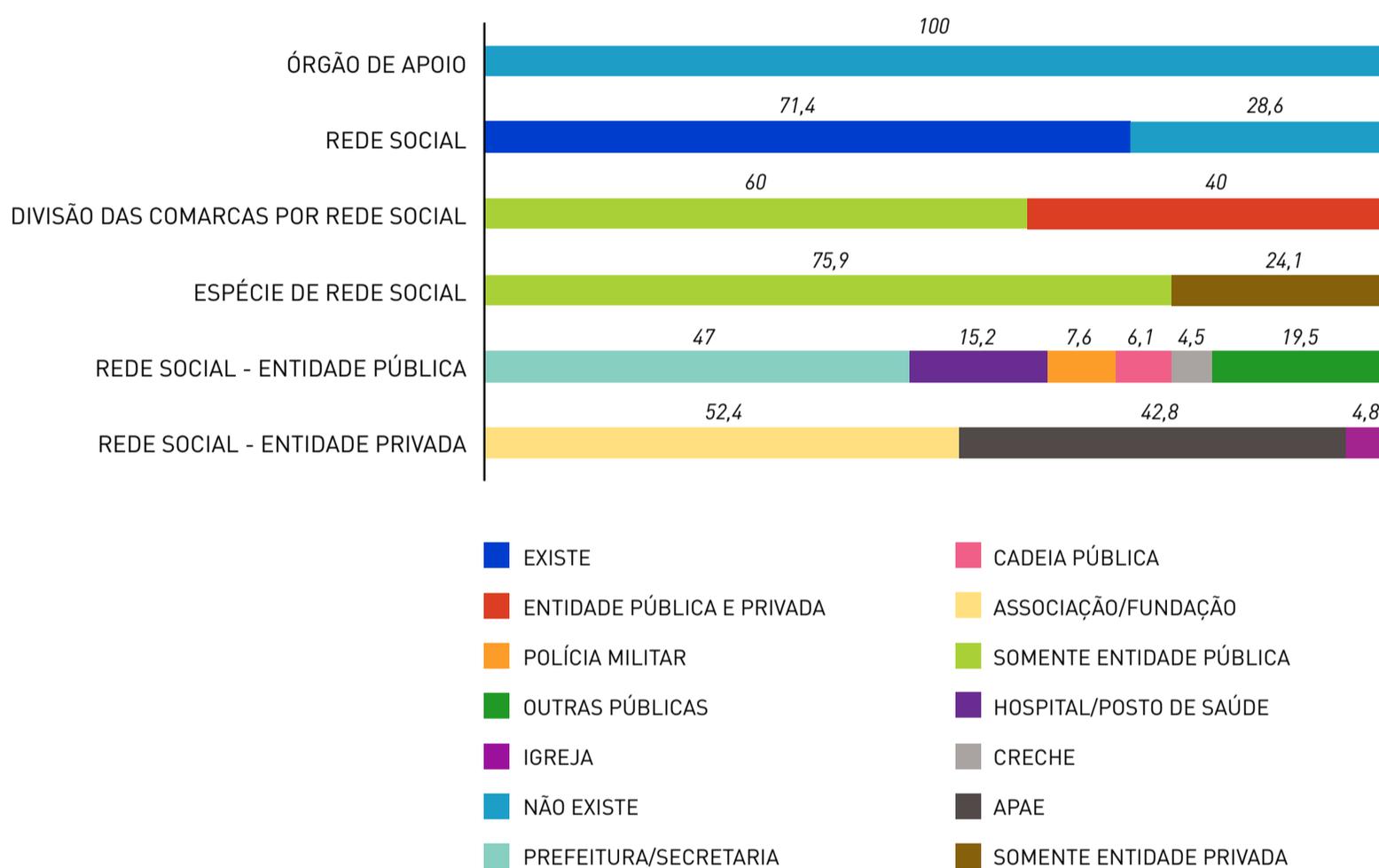
Os resultados do estudo demonstram que o quadro de pessoal,<sup>8</sup> na média dos cargos, incluindo efetivo suplementar, encontra-se 89,3% composto. Isso significa um resultado razoável. O quadro de juízes está completo, o dos oficiais de justiça encontra-se em 75% e o de servidores que atuam na secretaria, dado mais preocupante, em 60,7%. Um quadro de pessoal suplementar, formado por servidores públicos cedidos de outros entes e estagiários,

...

<sup>8</sup> Por força de lei (Lei Complementar Estadual n. 10/1996, e Anexo III), cada comarca deve possuir pelo menos uma serventia criminal, sendo seu efetivo mínimo formado por quatro cargos: um juiz de Direito, um escrivão (chefe de cartório), um técnico judiciário e dois oficiais de justiça.

colabora para o apoio, muitas vezes em substituição ao servidor público efetivo, o que pode gerar maior dificuldade na gestão e problemas na execução dos serviços, tendo em vista a ausência de capacitação técnica necessária. Observa-se que os membros da secretaria da serventia criminal não respondem apenas pelos feitos de execução penal das penas alternativas, mas também pelas demais atividades circunscritas à área da justiça criminal.

GRÁFICO 2 – ESTRUTURA DO ÓRGÃO DE APOIO E REDE SOCIAL (EM %)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados obtidos da variável O.3 e das secretarias de foro das comarcas, atualizado em fevereiro de 2018.

Nas comarcas, não há estrutura de órgão de apoio adotada como Central de Penas e Medidas Alternativas (Cepema).<sup>9</sup> Dessa forma, as funções descentralizadas a esse órgão devem ser exercidas pela serventia criminal, sob a coordenação direta do juízo da execução penal. O motivo

...

<sup>9</sup> De acordo com os órgãos administrativos superiores investigados (presidência do Tribunal de Justiça e CGJUS) e o órgão regulador (Grupo de Monitoramento e Fiscalização).

pelo qual não há Cepema nas comarcas tratadas, segundo referidos órgãos, seria não existir nenhum pedido que tenha gerado procedimento administrativo referente à sua instalação.

Os referidos órgãos informam que não tramita atualmente nenhum procedimento sobre o tema. Embora estivesse entre as opções de respostas, não se optou pelas seguintes hipóteses: não haver interesse político, não haver viabilidade econômica, não haver viabilidade operacional, não se compatibilizar com o custo-benefício e estar em estudo. As respostas evidenciam um desinteresse político em discutir o tema atinente ao incremento de investimentos na execução das penas alternativas que vai além dos cenários econômicos e de retração dos investimentos públicos. O desinteresse de investimento das autoridades no sistema de execuções penais foi reconhecido em sede de precedente da Suprema Corte, depois de decorridos mais de 30 anos da promulgação da Lei de Execução Penal (STF, RE n. 641.320 [Brasil, 2016a]).

Na maior parte das comarcas de menor porte, há estrutura de rede social (71,4%). Em 60% das comarcas, a rede social é composta apenas de entidades públicas. Em 40% das comarcas, ela é constituída por entidades públicas e privadas de fins sociais. A rede social do microssistema é formada por 87 entidades públicas ou privadas. Destas, 75,9% são públicas. A maior parte das atividades é direcionada ao próprio município e a unidades de saúde, no âmbito público, e a associações, incluindo a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (Apae), no âmbito privado.

Da rede social, não se demonstrou haver entidades em número relevante que de alguma forma possam desenvolver atividades educacionais técnicas ou profissionalizantes. O incentivo às parcerias institucionais atinentes a programas educativos, como oferecimento de cursos a distância, poderia ser uma alternativa.

Diversamente de muitas instituições públicas no Brasil, nas unidades judiciárias investigadas, a estrutura, os equipamentos e os materiais de trabalho são de superior qualidade. A estrutura predial (fóruns) encontra-se completa e conta com imóveis próprios ou cedidos. Há salas específicas onde funciona a serventia criminal. Todas essas salas são climatizadas adequadamente, com gestão constante e supervisão pela administração. Todos os colaboradores possuem um computador devidamente atualizado. Isso é essencial, tendo em vista que o sistema processual no estado é exclusivamente eletrônico.

Vislumbra-se que a ausência do Cepema, a dificuldade da serventia criminal em substituir a equipe de apoio e a precariedade da rede social, necessárias ao funcionamento do microssistema, podem contribuir de forma negativa para o desempenho da aplicação e do acompanhamento das penas alternativas e comprometer os resultados almejados na linha criminológica adotada.

## 2.2. DOS FLUXOS E DAS ROTINAS PROCEDIMENTAIS

Segundo os resultados, há equívoco na maior parte dos lançamentos dos processos de execução no que concerne à “classe” ou ao “assunto” (77,5%), conforme Tabela Processual Unificada

(TPU), elaborada pelo CNJ. Foram detectados os seguintes equívocos dos operadores em relação aos lançamentos no sistema eletrônico de processo: 1) lançamento da “classe” como execução provisória de início, não se fazendo a alteração posterior com a confirmação da sentença; 2) lançamento de outro “evento” que o descrito na decisão/sentença, revelando haver confusão entre os institutos penais, como transação penal, pena alternativa, suspensão condicional do processo, suspensão condicional da pena; 3) lançamento de evento como “prescrição executória” pela escrivania, mas, em análise, o que ocorreu foi a prescrição da pretensão punitiva na modalidade retroativa, que deveria ter sido reconhecida após o trânsito em julgado e antes da instauração da execução penal.

Perceberam-se ainda algumas desconformidades na TPU/CNJ: 1) a falta de “assunto” específico, que tornaria a análise eletrônica mais precisa; 2) a falta de opção na tabela “assunto” quando o juiz substitui a pena, mas não a específica, deixando tal função ao juízo da execução; 3) a falta de “assunto” específico correspondente à pena de advertência e a outras penas alternativas não tradicionais; e 4) a impossibilidade de se anotar duas penas alternativas como principais no “assunto”.

Esses fatos dificultam a análise dos dados para fins de controle e acompanhamento, pois prejudicam o critério da veracidade e da transparência dos dados na pesquisa eletrônica e demandam maior custo-tempo, impactando sua eficiência.

Esses equívocos de lançamento de dados conforme a padronização são problemas que se arvoram especialmente diante da nova realidade da plataforma processual eletrônica a partir da década de 2010.

Outra busca relacionou-se aos instrumentos necessários ao início do cumprimento da pena: guia de execução de pena e audiência admonitória. Na maior parte dos processos (99,7%), segundo o padrão dogmático, foi expedida a guia de execução de pena. Esse documento é importante porque resume os dados da pessoa condenada, do tipo penal e da pena imposta.

Em 63% dos processos de execução, foi realizada audiência admonitória. Embora a lei não preveja a sua necessidade a fim de dar início ao cumprimento da pena alternativa, admite-se a sua realização utilizando-se da analogia a outros dispositivos legais (arts. 158, 159, § 2º, e 160 da Lei n. 7.210/1984) (Brasil, 1984). Além disso, tal procedimento é recomendado em pesquisas (Ilanud, 2006, p. 261-262) e em documentos normativos (Tocantins, 2023a, p. 97), daí sua relevância. Uma hipótese para aumentar a frequência de tal audiência seria a sua realização por meio de videoconferência.

Durante a coleta dos dados, notou-se que, em muitas hipóteses nas quais não há audiência admonitória, também não há nem agendamentos, nem intimações para o cumprimento da pena. Não há audiência inicial de cumprimento da pena. Nota-se que o juiz atua apenas quando há impulso do cartório, ou seja, somente quando o processo se faz conclusivo. Não há, de regra, um sistema procedimental e de gestão.

Caso a pessoa condenada não compareça em audiência, intimada ou não, por não ter sido localizada, podem ocorrer as seguintes situações, encontradas nas decisões judiciais: 1) o juiz

remete a execução para outra comarca onde o reeducando supostamente estaria; 2) o juiz converte e regride a pena cautelarmente para o regime fechado; 3) o juiz deixa passar o tempo e continua procurando endereços para a intimação (geralmente prescreve). Considera-se importante a inserção, já na sentença condenatória, da obrigação/medida cautelar diversa da prisão, como, ao menos, não se mudar de endereço sem prévia comunicação no processo e manter endereço, telefone e WhatsApp atualizados. É possível supor que muitos dos condenados, por falta de informação, não saibam que devem manter o endereço atualizado.

Um dos serviços atrelados à execução da pena alternativa é a elaboração de relatório de investigação social de contexto de vida junto à pessoa condenada e aos seus familiares, observando-se aspectos de ambiente de moradia e educação, a fim de orientar o juiz em uma possível antecipação ou alteração da pena alternativa (Oliveira *et al.*, 2002, p. 56-57). Esse serviço pode ser executado por profissionais próprios do Cepema ou pelo Grupo Gestor das Equipes Multidisciplinares (GGEM),<sup>10</sup> gerenciado pela serventia criminal, sendo relevante sua realização de forma interdisciplinar, e não apenas multidisciplinar.

Esse instrumento, por abordar aspectos sociais, psicológicos e pedagógicos da vida da pessoa condenada e de seus familiares, revela-se um importante e dinâmico caminho de análise das condições de exclusão e dos graus de vulnerabilidade, com a proposição de medidas de direcionamento à inclusão social. Alvino de Sá (2015, p. 301) sustenta que os contextos ambiental, social, cultural e psicológico da pessoa envolvida em um crime relacionam-se à sua conduta. E, por ser a garantia das necessidades básicas uma exigência mínima de justiça social em uma sociedade democrática de direitos, a frustração dessa garantia servirá como incremento da vulnerabilidade da pessoa, o que deveria integrar o “cenário do crime” e ser, portanto, elemento meta da pena.

Os estudos de investigação social da pessoa condenada, especialmente nos casos em que há indícios de vulnerabilidade, de preferência de modo interdisciplinar, revelam-se ainda instrumentos que podem favorecer eventuais conciliações, mediações, participação da família e da comunidade no processo (Christie, 2011), com apoio da metodologia da justiça restaurativa, com as possibilidades de reconhecimento do erro pelo ofensor, de reconhecimento do estranho pela vítima (Bauman, 2012; Christie, 2011), do ressarcimento (Christie, 2011) e do menor ressentimento entre vítima e réu (Fassin, 2013). Isso, no entanto, somente seria possível se houvesse prévio e verdadeiro diálogo com a equipe interdisciplinar, principalmente

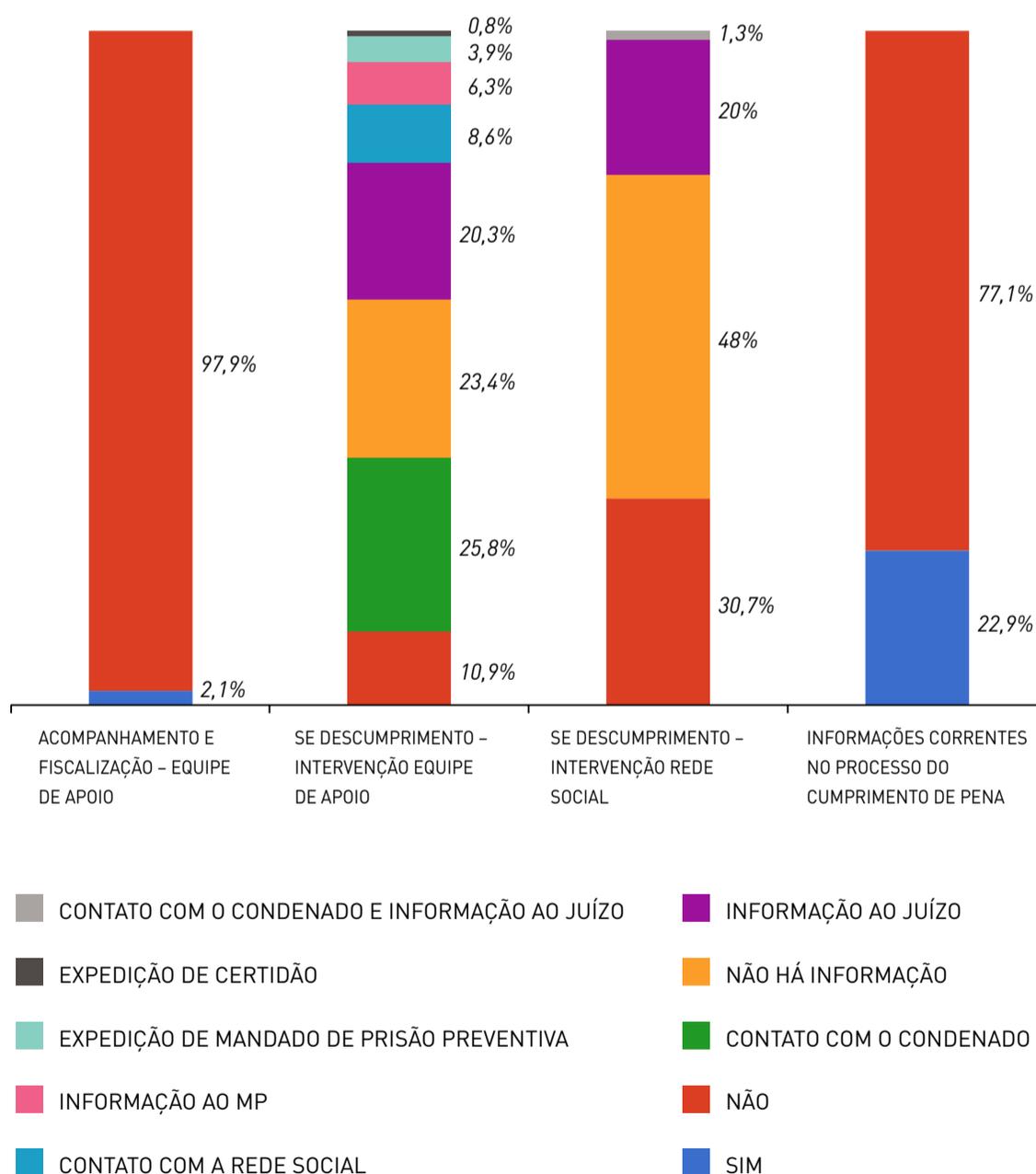
...

10 A Portaria n. 412, de 22 de fevereiro de 2023 (Tocantins, 2023b), manteve o órgão referido (criado pela Portaria n. 1859, de 2016, “vinculado à Diretoria de Gestão de Pessoas (DIGEP), com a finalidade de gerenciar os trabalhos desenvolvidos pelas equipes multidisciplinares [...]”. Cada equipe é formada por “profissionais especializados nas áreas de Serviço Social, Psicologia e Pedagogia”, devidamente cadastradas e vinculadas ao órgão judiciário.

durante o início da execução da pena. A pessoa condenada deve ser valorizada, sendo ela a “protagonista na elaboração das estratégias de reinserção social” (Sá, 2015, p. 360-361), conforme a teoria do “ator situado” (Pires; Digneffe, 1992).

No entanto, nas comarcas estudadas, inexistem esses relatórios de investigação social, embora todas tenham acesso ao GGEM (Tocantins, 2023b). Até o momento, tais estudos e instrumentos são facultativos no estado (Tocantins, 2023b). Porém, eles são imprescindíveis, por fornecerem ao juiz forte subsídio para transmissão, melhor qualificação e alteração da pena alternativa, especialmente nas hipóteses de delitos repetitivos, como furtos, e de delitos “endêmicos”, como aqueles que envolvem violência doméstica.

GRÁFICO 3 – PROVIDÊNCIAS DE ACOMPANHAMENTO E/OU FISCALIZAÇÃO DA PENA ALTERNATIVA



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos das variáveis EP.50-EP.53.

Na maior parte das hipóteses, não se verificaram providências por parte da equipe de apoio, acompanhamento, inspeção ou fiscalização da pena alternativa imposta. Para coletar o referido dado, buscaram-se elementos formais no processo relacionados à expedição e ao cumprimento de mandado de constatação, de vistoria ou outros assemelhados. Isso significa que o juiz determina o cumprimento da pena à pessoa condenada e muitas vezes a encaminha a uma entidade ou lhe impõe interdições de direitos, porém, em 97,9% dos casos não estabelece nenhuma providência de acompanhamento e controle, de maneira ativa ou proativa (Gráfico 3).

Isso pode dar azo a muitas situações: não cumprimento da pena; prescrição; cumprimento da pena formal sem correspondência com a realidade; maior estigmatização da pessoa condenada, já que muitas entidades se negam a tratar ou conviver com a pessoa condenada; não ressignificação do ato ou da conduta pela pessoa condenada; impunidade; consolidação, na sociedade, da percepção do fracasso do microssistema de penas alternativas.

Com as informações de descumprimento no processo, avaliaram-se as providências da equipe de apoio/serventia criminal e da rede social. A grande maioria dessas informações adveio da equipe de apoio de forma passiva, quer dizer, a informação ao destinatário somente foi transmitida por meio de controles secundários, como o não encaminhamento pela rede social dos relatórios mensais e o não comparecimento mensal da pessoa condenada.

Não há padronização na hipótese da informação de descumprimento de pena nem nos procedimentos correlatos. Essas informações geralmente são observadas pela serventia criminal depois de alongado tempo de descumprimento da pena. As serventias tendem a criar elementos burocráticos em excesso, até por não haver procedimento padrão a seguir. Remanesce o excesso de exigência sem previsão legal (providências que não exigem decisão judicial) e sem sentido razoável (por ser mero procedimento administrativo e ordinatório), o que causa paralisações por meses e até mais de ano, perdurando o descumprimento da pena.<sup>11</sup>

Quanto às providências da rede social acerca do descumprimento da pena, em 48% dos processos não há informação sobre as medidas adotadas. Em 30,7%, a rede não tomou

...

11 Exemplo interessante é se concluir o processo ao juiz, que determina vistas ao promotor de justiça, que requer o agendamento de audiência de justificação, que é concluso novamente ao juiz, que defere o pedido do promotor e determina o agendamento, e, por falta de pauta imediata, o descumprimento da pena e sua ausência vão se perpetuando por mais de meio ano, na forma de providência padronizada no manual de procedimentos penais do Estado do Tocantins (Tocantins, 2012). As providências mais úteis, no entanto, no sentido de organizar e padronizar o procedimento de execução referente ao microssistema de penas alternativas, com base na dogmática jurídica, corroborada pelos princípios que delimitam o microssistema das penas alternativas (Gagliardi, 2018), baseados principalmente nas regras de Tóquio (Brasil, 2016d), e visando à redução da ineficiência anteriormente demonstrada, devem se pautar em menor burocracia e em redução de formalidades em excesso. O procedimento no estado do Tocantins foi alterado, e atualmente se

nenhuma medida. Demonstrou-se que não há costume de a entidade social informar se a pena está ou não sendo cumprida. Torna-se evidente o fato de a entidade não dialogar com a pessoa condenada. Há aparente desinteresse ou falta de conhecimento do dever por parte da rede social. Esse é um indicativo da dificuldade de relacionamento do Estado com a sociedade e da motivação desta em participar dos processos colaborativos de cumprimento de pena.

Somente em 22,9% das hipóteses há informações no processo sobre o prazo regular de cumprimento da pena, por meio de instrumentos como relatório da rede social ou da equipe de apoio, certidão da serventia criminal ou do oficial de justiça.<sup>12</sup>

Em alguns casos, a pessoa condenada deixa a audiência admonitória com a data agendada para iniciar a pena de prestação de serviços e comparecer ao local de trabalho, mas o ofício somente é encaminhado pela serventia ao estabelecimento um ou dois meses após a data da audiência, o que demonstra a falta de coordenação e de interligação entre os órgãos.

Se a falta de controle é catastrófica na perspectiva gerencial diante da normatização e de seus objetivos, na ótica criminológica estudada, quando da aplicação de medidas que possam propiciar a inclusão social e especialmente quando essas foram construídas conjuntamente, ela também é problemática, na medida em que a falta de apoio à pessoa vulnerável mantém o mesmo estado de exclusão e desenha o real desinteresse de propiciar a inclusão social, condição fundamental em um Estado Democrático de Direito e um dos objetivos da Constituição brasileira.

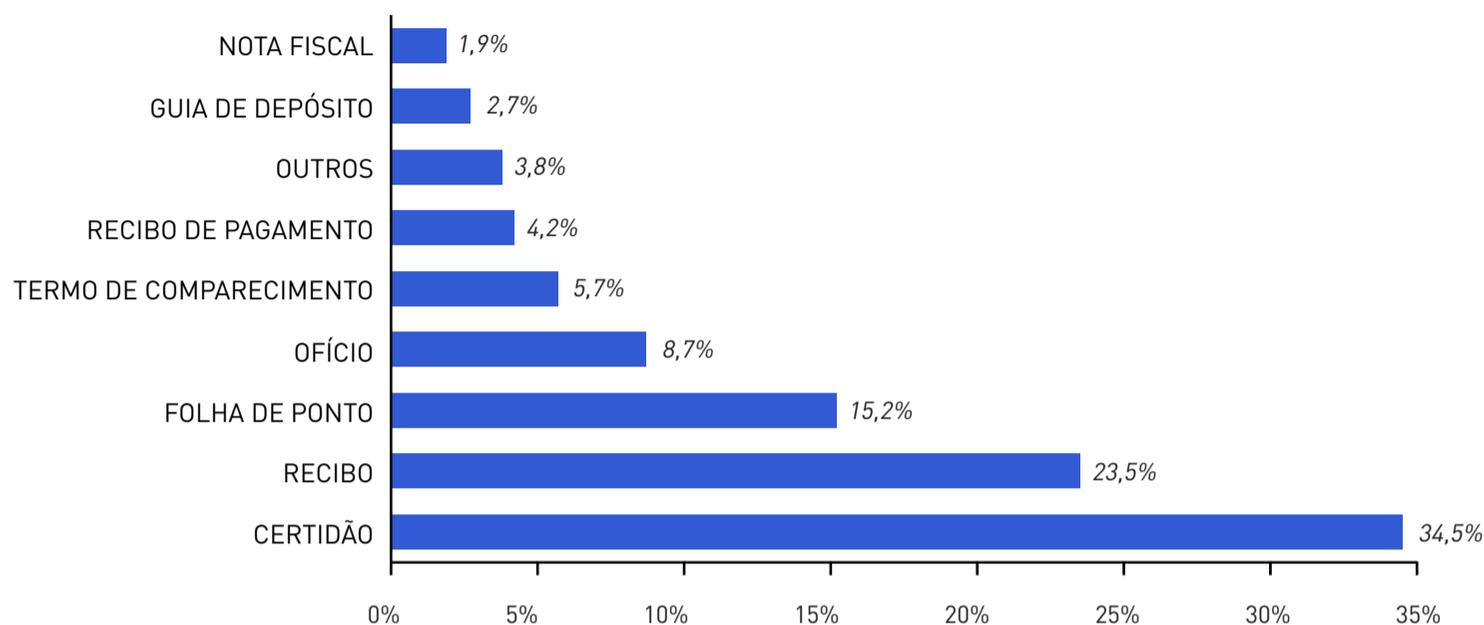
O Gráfico 4, a seguir, demonstra os instrumentos mais utilizados no acompanhamento das penas. Há padronização relativa em seu uso, porém, observa-se que falta melhor técnica e organização.<sup>13</sup>

...

encontra normatizado um fluxo que observa o uso de atos ordinatórios e entrevista prévia. Somente em caso de resistência e de possível regressão de regime de pena é que poderá ser agendada a audiência de justificação (Tocantins, 2023a).

- 12 Reconheceu-se o prazo como regular naquela situação em que havia documentos acostados aos autos que informavam ou não o cumprimento da pena pelo menos a cada 40 dias. A lei determina que pelo menos a cada 30 dias a entidade beneficiada com a prestação de serviço deva encaminhar à serventia criminal o relatório circunstanciado das atividades da pessoa condenada (art. 150 da Lei n. 7.210/1984) (Brasil, 1984).
- 13 Em outra pesquisa mais remota (Ilanud, 2006, p. 262-263), concluiu-se que, “com relação aos procedimentos de monitoramento e fiscalização da prestação de serviços à comunidade”, nas capitais investigadas, “os procedimentos se resumem à utilização de relatório de frequência”. “Notou-se que a insuficiência no número de profissionais que atuam nas equipes técnicas acaba por consistir na principal causa impeditiva para que outros mecanismos possam ser adotados para a fiscalização da PSC”. Nos achados em estudo, de forma mais intensa, não há o exercício da função de acompanhamento e fiscalização ativa.

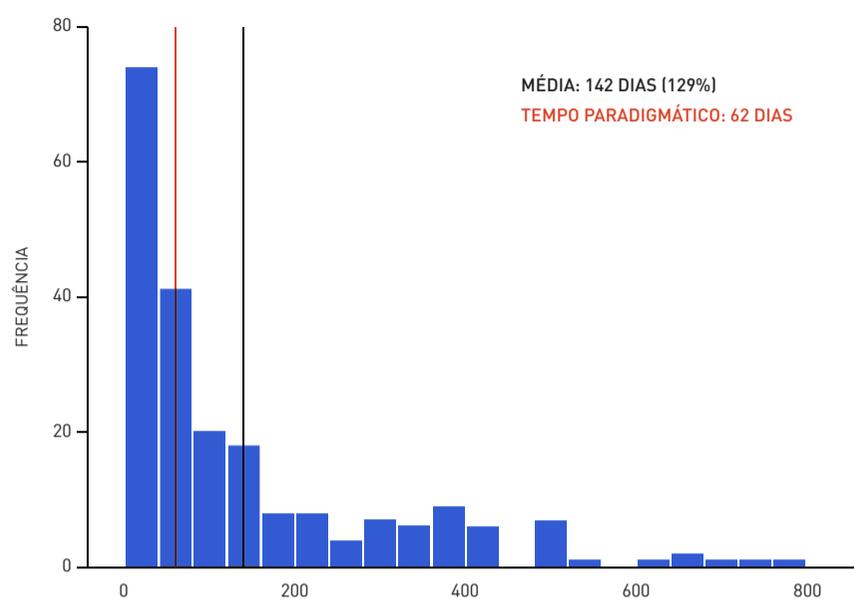
GRÁFICO 4 – INSTRUMENTOS UTILIZADOS PARA COMUNICAR O CUMPRIMENTO DA PENA, INDIVIDUALMENTE E EM CONJUNTO



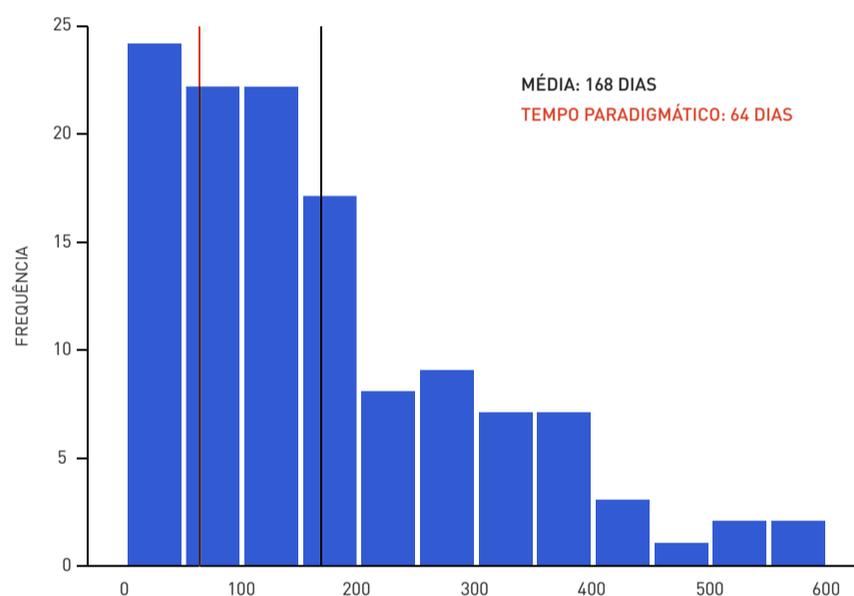
Fonte: Elaboração própria a partir de dados obtidos da variável EP.54.

Segundo se observou, as folhas de ponto ou de frequência acostadas aos autos de execução, no tocante ao cumprimento da pena de prestação de serviços, têm as seguintes características genéricas: data e hora da entrada, hora da saída, assinatura do apenado; são mensais; não tratam sobre a qualidade do serviço ou o tipo de serviço executado, em geral; não há campo de fiscalização por parte das equipes de apoio ou anotação dessa fiscalização, ou são raras as fiscalizações ocorridas, o que se compatibiliza com o resultado obtido com a variável anterior, exposta no Gráfico 3 (2,1% de índice de acompanhamento e fiscalização); são encaminhadas ao processo depois de transcorrido o período todo, portanto, com prazo bem superior a 40 dias, estabelecido como padrão, e condutor de variável no Gráfico 3 (índice de 22,9% de cumprimento dentro de referido prazo).

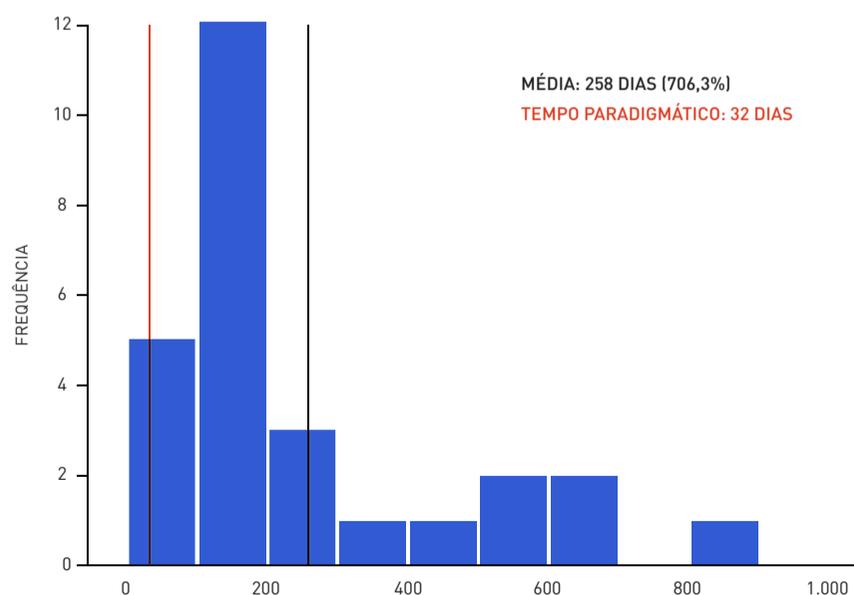
FIGURA 1 – HISTOGRAMAS DOS TEMPOS MÉDIOS DOS PROCEDIMENTOS EM CADA FASE DO CUMPRIMENTO DA PENA *VERSUS* TEMPO PARADIGMÁTICO DEFINIDO EM LEI



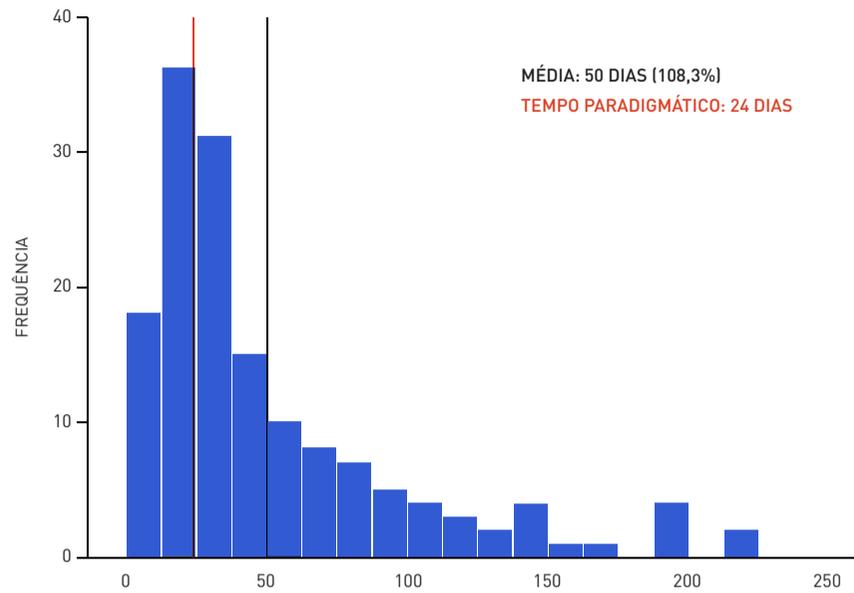
EP58 e EP59; EP60 – Tempo entre o trânsito em julgado e a expedição da guia da execução penal ou audiência admonitória



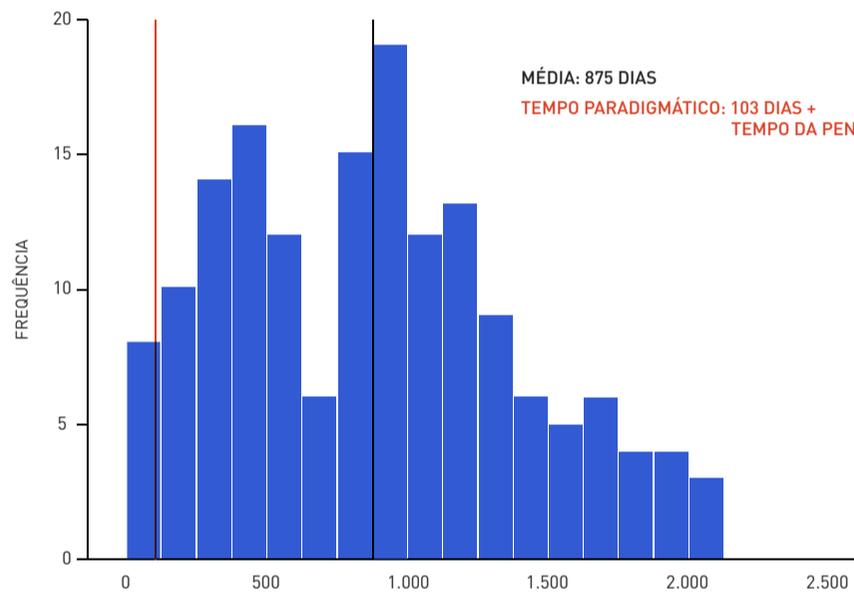
EP59 e EP60 – Tempo entre a expedição da guia de execução penal e a audiência admonitória ou inicial



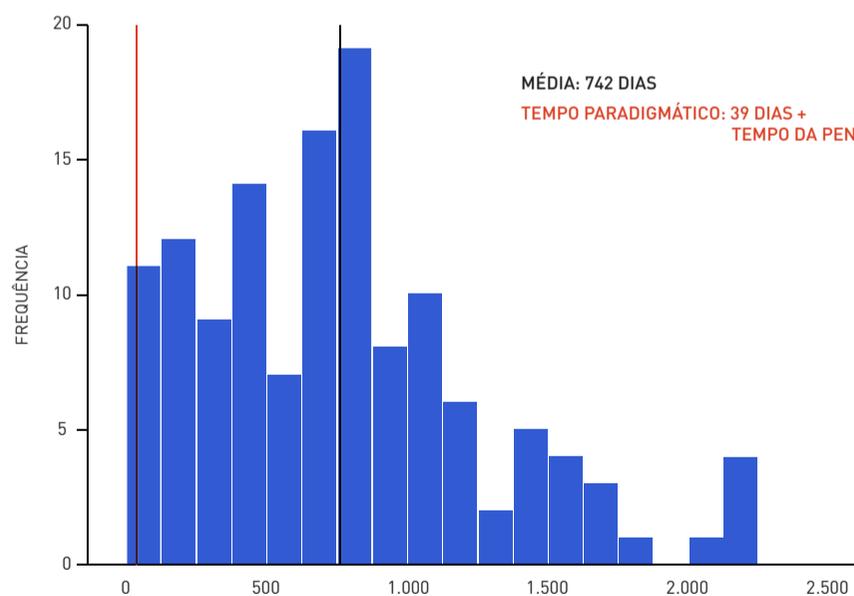
EP.61 e EP.62 – Tempo entre a comunicação do descumprimento da pena e a audiência de justificação



EP.64 e EP.65 – Tempo entre a sentença de extinção da execução e o arquivamento/a baixa do processo de execução



EP.59 e EP.64 – Tempo entre a expedição da guia da execução penal e a sentença de extinção da execução



EP60 e EP64 – Tempo entre a audiência admonitória ou inicial e a sentença de extinção da execução

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos nas variáveis EP.58 a EP.65.

Podem-se verificar na Figura 1 duas situações que devem ser contextualizadas. A primeira, ao tratar dos prazos entre uma fase e outra, e que não dependem do tempo da pena como parâmetro paradigmático, demonstra severa ineficiência no cumprimento dos prazos aritméticos e razoáveis do procedimento executivo, o que corrobora com a conclusão acerca da incapacidade técnica dos órgãos envolvidos, relacionada aos procedimentos em si, como mostrados e descritos no Gráfico 5, mais adiante.

Implora atenção o excesso de tempo para se realizar uma audiência de justificação depois da informação do descumprimento da pena em mais de oito meses. Como a admonitória, ela poderia ser realizada por meio de videoconferência. Outra sugestão menos burocratizante é agendar reuniões, presenciais ou virtuais, em curto período posterior, junto ao órgão de apoio, de forma mais ágil, sem depender da agenda judicial de audiências, com o objeto de fazer prevalecer a preponderância da pena alternativa, especialmente porque a maior parte dos descumprimentos é ponderada e as penas são reajustadas em favor da pessoa apenada.

A segunda, no entanto, que inclui a soma dos tempos da pena aplicada como prazo paradigmático, demonstra o aparente cumprimento dos prazos. É de se considerar, no entanto, que algumas penas alternativas podem ser cumpridas em menor prazo que a pena privativa de liberdade aplicada, como a prestação pecuniária e a prestação de serviços, por antecipação para até metade do tempo em algumas situações. Como essas espécies de penas são as mais aplicadas no microsistema (Gráfico 6, mais à frente), conclui-se que a morosidade processual que aflige a primeira situação também está presente nessa segunda conjuntura.

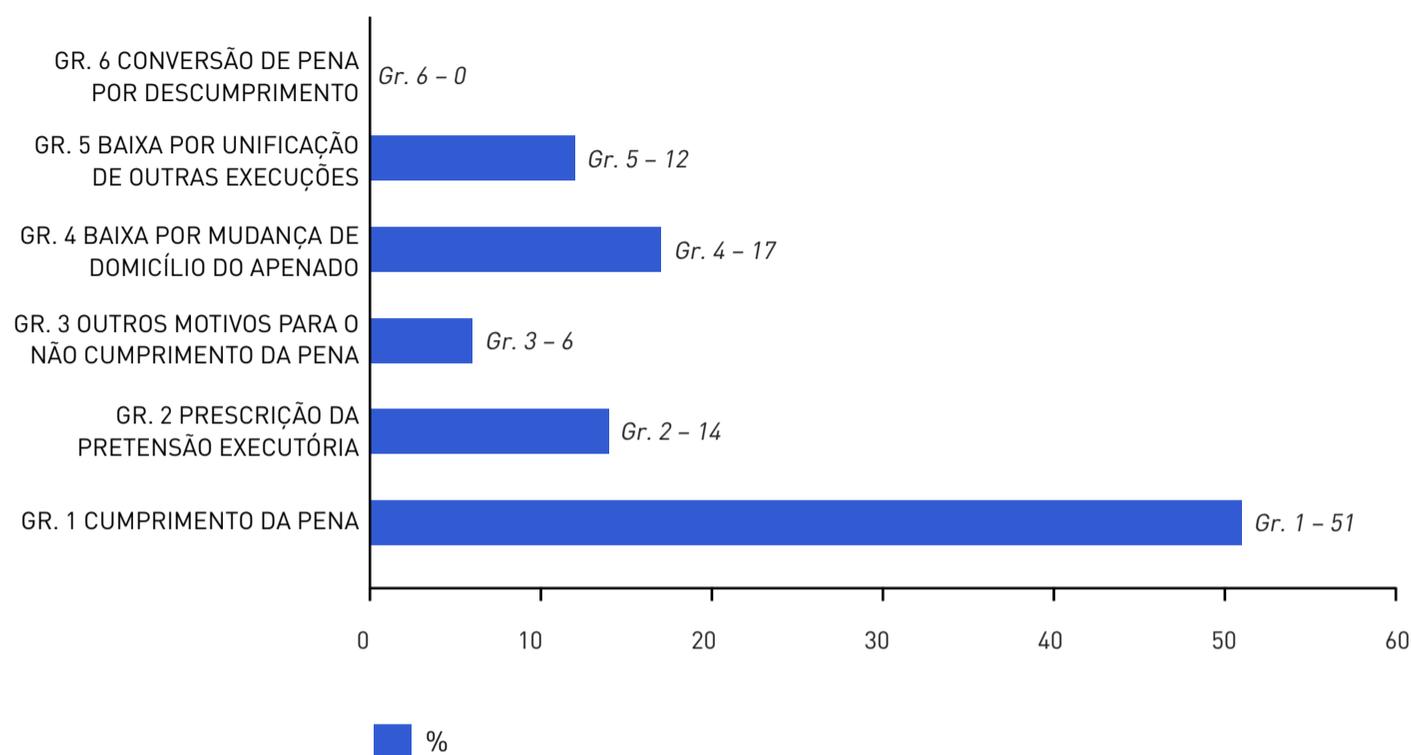
Quando da coleta dos dados, observou-se que muitas sentenças de extinção de processo de execução são proferidas nas mesmas datas em determinadas comarcas, de forma constante, o que indica terem sido realizadas em espécie de mutirão, e que não há o seguimento de um fluxo contínuo nos procedimentos.

Esse resultado, que assola a eficiência do processo de gestão acerca do acompanhamento e da fiscalização do cumprimento da pena criminal, é corroborado por pesquisa realizada em âmbito nacional, em várias unidades da Federação, ao concluir que “o sistema sofre com morosidade (e conseqüentemente prescrições) e falta de recursos humanos e materiais” (Ipea, 2015, p. 90). Cabe ressaltar que a ineficiência e a ineficácia gerenciais nesses parâmetros também geram desconformidade à luz criminológica em estudo, pois o alongamento do tempo da execução penal revela-se circunstância desnecessária, negativa e estigmatizante, e nada colabora para a inclusão social do condenado.

### 2.3. CUMPRIMENTO DA PENA ALTERNATIVA PROPRIAMENTE DITA

Os pontos de descrição e análise circunscrevem-se às formas de cumprimento das penas alternativas, assim ordenadas: 1) classificação por resultados nas sentenças; 2) classificação por alteração das penas alternativas aplicadas.

## GRÁFICO 5 – CATEGORIZAÇÃO DAS SENTENÇAS DE EXECUÇÃO POR GRUPOS DE ESPÉCIES



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos das variáveis EP.48 e EP.49.

As informações do Gráfico 5 referem-se às hipóteses encontradas em seis grupos: Gr. 1 – cumprimento da pena; Gr. 2 – prescrições da pretensão executória;<sup>14</sup> Gr. 3 – morte e indulto; Gr. 4 – baixa por mudança de endereço residencial do apenado para outra comarca;<sup>15</sup> Gr. 5 – baixa por unificação de penas, na mesma ou em outra comarca, tendo em vista haver outras condenações;<sup>16</sup> e Gr. 6 – conversão em pena privativa de liberdade.

Os números indicam certo grau de ineficácia gerencial, inerente ao índice de prescrição, pouco superior a 14%. O maior grau de eficácia estaria alcançado na medida em que não houvesse a ocorrência da prescrição ou que sua incidência fosse mínima.<sup>17</sup> Dessas hipóteses,

...

<sup>14</sup> As hipóteses de prescrição da pretensão punitiva, na modalidade retroativa, foram excluídas da análise, já que se entendeu que nesse caso a execução nem deveria ter sido iniciada. Verificou-se que, em muitos dos casos, somente depois de algum tempo de andamento do processo de execução é que houve a percepção do juiz de que a pena já estaria prescrita. A incidência dessa hipótese foi de 31 casos, o que resultaria em 11,7%.

<sup>15</sup> Nesse caso, o processo de execução é encaminhado à nova comarca de domicílio, mantendo-se a pena alternativa imposta.

<sup>16</sup> Nesse caso, as penas foram unificadas em outro processo de execução, mantendo-se ou não a pena alternativa, dependendo da reanálise de seus requisitos e da compatibilidade das penas impostas.

<sup>17</sup> Críticos do sistema penal, entre garantistas e abolicionistas, manifestam inquietude com a forma ou com a própria intervenção penal, respectivamente, e, diferentemente das conclusões sobre a ineficácia gerencial

houve muitos casos com várias tentativas de intimação em que o apenado não foi localizado e o processo permaneceu parado aguardando o transcurso do tempo.

Apontam ainda, em sentido inverso, números não eficazes de cumprimentos de pena. É esta a meta, o objetivo do microssistema nessa fase: o cumprimento da pena alternativa imposta. Mesmo que se considerem os motivos dos grupos 3 e 4, extraído-se da base de cálculo, ainda assim, o índice de cumprimento da pena alternativa (66,9%) estaria abaixo das expectativas.

Duas situações geraram a descontinuidade do cumprimento da pena alternativa: a primeira é a prescrição (17,7%, se excluídos os grupos 3 e 4), por falta do serviço, atinente ao início da execução penal, por não haver a intimação da pessoa condenada ou por não haver o agendamento de audiência admonitória; ou relacionado ao decorrer da execução, com a não orientação, o não acompanhamento e a não fiscalização da pena alternativa imposta. A segunda situação pode ser imputada ao próprio apenado, dentro de um contexto problemático, tendo em vista a prática de outros delitos que geraram sua condenação (15,4%, excluídos os grupos 3 e 4), sendo necessária a unificação de penas em outro processo de execução.

Quatro casos observados durante a coleta de dados merecem uma análise detida. O primeiro informa a pena de um ano e quatro meses, substituída por uma prestação pecuniária em um salário mínimo, porém, o condenado tinha domicílio em outra comarca. O juízo da execução deprecou para o cumprimento da pena, mas não informou sobre a pena alternativa, e na guia da execução nada constava sobre a pena alternativa, apenas que a pena deveria ser cumprida em regime aberto. O juiz deprecado devolveu a precatória porque não havia casa do albergado e não se podia discutir a conversão para o regime domiciliar. O juízo da execução deprecou novamente só para cumprir pena de “multa”, o que foi feito, intimando-se a pessoa condenada, mas esta não pagou. O juízo da execução remeteu os autos para a comarca de domicílio do apenado e determinou a baixa do processo.

Um equívoco da serventia foi confundir o instituto da prestação pecuniária com o instituto da multa. Na hipótese, não havia a necessidade de se deprecar, visto que se tratava apenas de pena de prestação pecuniária. Medida mais efetiva seria o agendamento de reunião técnica com o Cepema ou de audiência admonitória, para comparecimento presencial ou por videoconferência e, caso a pessoa condenada não comparecesse, em última hipótese, seria decretada a conversão de pena e a regressão provisória para o regime fechado, quando

...

deste artigo, quanto à não aplicação de penas decorrente da prescrição ou à aplicação de medida penal mais branda, direcionam-se a conceber como mais favorável à redução de danos que as penas poderiam causar. A preocupação para os primeiros é a intervenção disfuncional ou ineficaz que fira as garantias e os princípios constitucionais que protegem o ser humano (Ferrajoli, 2010). Para os segundos, há crise de legitimidade do próprio sistema penal, ou seja, as penalidades referidas não deveriam existir (Batista, 2011).

seria determinada a audiência de justificação imediata, a fim de viabilizar o cumprimento da pena alternativa imposta, caso houvesse reconhecimento da falta pela pessoa condenada e sua manifestação de a cumprir, independentemente da justificação, na forma do princípio da “preponderância da pena alternativa” (Brasil, 2016d, p. 20).

O segundo caso anota que, depois do trânsito em julgado da sentença condenatória, por não ter sido encontrada a pessoa condenada, esta foi considerada foragida e houve a conversão de pena ao regime aberto, fixado na inicial. Porém, o juízo não determinou novas buscas ou estas não se realizaram, nem regrediu provisoriamente o regime de pena para o mais rigoroso ou determinou a prisão.<sup>18</sup> Isso gerou o transcurso de prazo suficiente para alcançar a prescrição. Embora isso possa ser incentivado como medida de favorecimento da redução dos danos gerados pelas penas criminais, conforme pensamento criminológico crítico, em outro argumento, pode gerar descrédito no sistema público, violar a transparência e dar azo a maiores possibilidades de desvios de condutas envolvendo agentes públicos, e incentivar privilégios ilegais e imorais, de forma a aumentar ainda mais a seletividade.

No terceiro caso identificado, foram aplicadas ao reeducando, em audiência admonitória, duas penas alternativas em substituição à pena de dois anos e seis meses de reclusão: prestação pecuniária de ½ salário mínimo e prestação de serviços de 840 horas. O reeducando não cumpriu nenhuma das penas. Em audiência de justificação, ele alegou que não cumpriu as penas porque ouviu conselhos de amigos de que não havia necessidade de o fazer. Decisão judicial, no mesmo sentido do parecer do Ministério Público, entendeu que a falta não era justificada e converteu a pena alternativa em pena privativa de liberdade no regime inicial fixado, o aberto domiciliar, porém, sem a rigidez da prisão domiciliar. Neste, foram aplicadas medidas mais brandas ao reeducando, como algumas interdições de direitos de não frequentar determinados lugares e proibição de sair de sua residência no fim de semana. Não foi realizado nenhum tipo de fiscalização. Presumiu-se a boa-fé do reeducando, mesmo sendo pessoa condenada por um crime, que já havia descumprido sem justificativa razoável as penas alternativas anteriores, mesmo depois da audiência admonitória.

Tanto no primeiro quanto no terceiro caso se verifica a banalização da quantidade da prestação pecuniária, abaixo do mínimo legal e sem proporcionalidade à pena privativa de liberdade aplicada (Gagliardi, 2018; Brasil, 1940, art. 44, § 2º, e art. 45, § 1º, ambos do Código

...

18 Três são as posições diversas de decisões judiciais quando o condenado está foragido e frustra o cumprimento da pena alternativa: 1) decretação de prisão preventiva, entendendo-se estar presente o requisito da aplicação da lei penal; 2) conversão e regressão cautelar de regime de pena para o fechado, até ser apresentado em audiência admonitória ou de justificação (maior parte dos casos e a defendida na jurisprudência); 3) conversão desde logo à pena privativa de liberdade ao regime fixado na sentença, geralmente o regime aberto, o que não propicia a eficácia nem a efetividade, pois não há seguimento ao processo.

Penal [CP]). Esse cenário evidenciou a desacreditação do microsistema e pode fortalecer o discurso em favor do cárcere (Ipea, 2015, p. 59; Nucci, 2020, p. 360-362; Reale Júnior, 2013, p. 384).

Ressalta-se que, na perspectiva garantista, a aplicação da pena deve estar adstrita aos preceitos legais, mínimos e máximos. Como esclarece Roxin (2008, p. 19), “a força preventiva do direito penal não depende da dureza da sanção, e sim de o Estado reagir ou não de modo reprovador”. Na concepção criminológica em estudo, caberia ao juiz, antes de determinar o cumprimento da pena, reconhecer a análise do estudo interdisciplinar a respeito do contexto social da pessoa condenada e das situações e conclusões apresentadas. Assim, outras opções alternativas poderiam ser aplicadas, entre as quais medidas educativas.

Por fim, no quarto caso, o réu não foi encontrado para ser intimado, não compareceu, ou até compareceu em audiência admonitória, e houve a informação, pessoalmente ou por meio da defesa, de que estava morando em outra comarca. Essa situação deve ser apreciada com certo cuidado, pois pode acarretar uma falha no sistema como estratégia de defesa para frustrar a execução penal. Funciona assim: pessoas condenadas ou seus advogados pedem a remessa do processo a outra comarca, e os juízes geralmente atendem a esse pedido. O juiz recepciona a execução, mas não encontra o apenado. E novo pedido de mudança de endereço é realizado. O juiz, então, remete os autos para outro local e assim por diante, até prescrever a pretensão executória.

Em geral, em muitos processos, o juiz reconhece a sua incompetência sem checar tal informação e encaminha os autos à comarca informada. O fundamento jurídico para tal encaminhamento faz referência ao local onde o reeducando se encontra recolhido (art. 65 da Lei n. 7.210/1984; art. 109 do CPP) (Brasil, 1941, 1984), utilizado por analogia, em oposição à regra de competência, que tem base nas normas de organização judiciária ou na regra que fixa a competência ao juiz que proferiu a sentença (art. 65 da Lei n. 7.210; STJ, CC 120.747/PR) (Brasil, 1984, 2013).

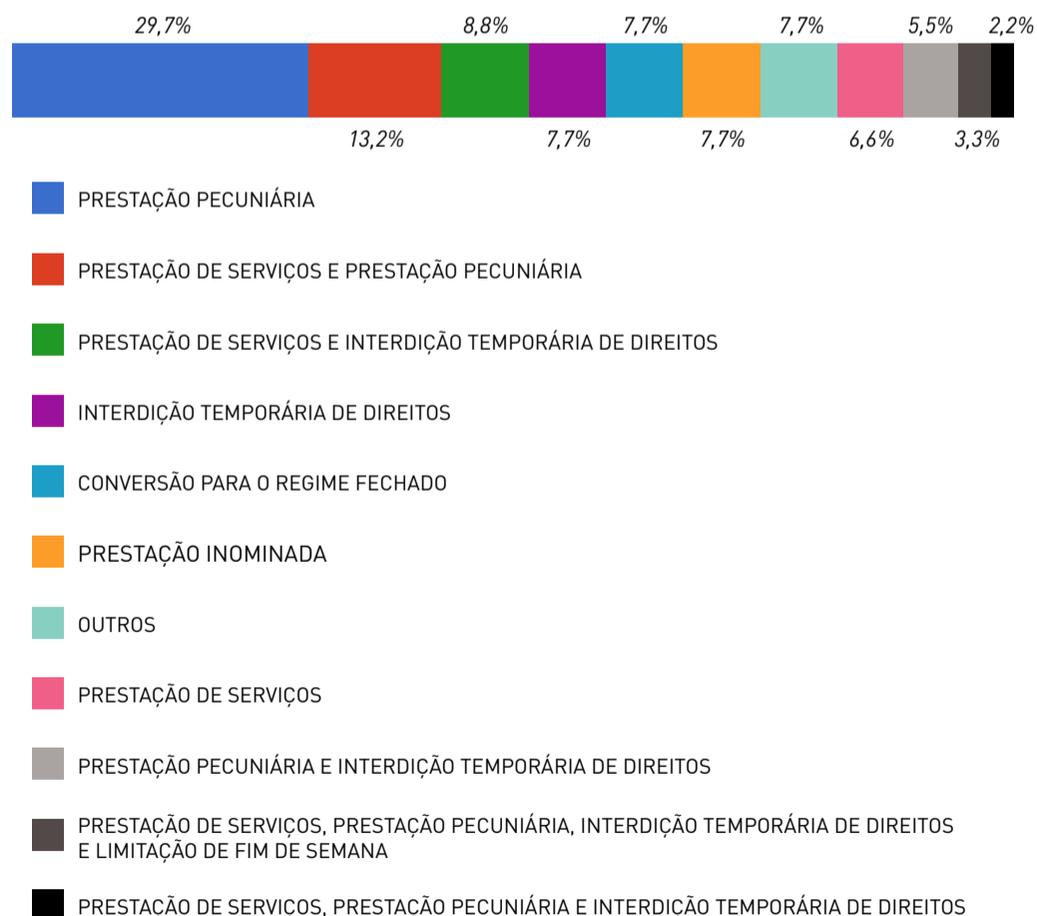
Esse procedimento judicial não tem cabimento, pois: 1) o paradigma legal, fortalecido pela interpretação jurisprudencial, não dispõe dessa maneira; 2) o apenado cometeu um crime e tem o dever de cumprir sua pena; 3) o apenado não comprovou endereço novo; 4) o tempo de trâmite de cartas precatórias e da determinação de novas providências pela comarca que recebe os autos é demorado, superior a dois ou três meses, embora os sistemas sejam informatizados; 5) é dever *legal* do apenado informar a mudança de endereço, desde a fase de indiciamento/citação, pois sua ausência gera a presunção de intimação (art. 367 do CPP) (Brasil, 1941); 6) já tinham que ser fixadas obrigações e/ou medidas cautelares diversas da prisão na sentença, no caso de ter se mudado, a fim de reforçar o dever imposto; 7) o reeducando tem o dever de comparecer em audiência admonitória para conhecer as condições/penas, até porque a situação foi criada por ele, e as condições são alteráveis e podem ser aplicadas conforme as circunstâncias pessoais do condenado (art. 148 da Lei n. 7.210/1984) (Brasil, 1984), inclusive cumpridas em outra localidade, especialmente as penas

pecuniárias e também outras penalidades, como as educativas, diante da tecnologia virtual, ainda mais no caso em que o apenado se fez presente em audiência, que também poderia ocorrer por videoconferência.

Esses casos em concreto e os resultados anteriores, que indicam certo grau de ineficácia, compatibilizam-se com as conclusões estabelecidas em pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em várias unidades federadas. Nesse estudo, concluiu-se que um dos principais impedimentos para o cumprimento da pena alternativa seria o “elevado número de prescrições, que ocorreriam por morosidade na tramitação dos processos e pelo fato de a justiça criminal ser incapaz de trazer para o sistema, réus e condenados à revelia” (Ipea, 2015, p. 86).

A maior parte das penas alternativas fixadas em sentença condenatória definitiva foi alterada durante a audiência admonitória. Em 55,4% dos casos em que houve audiência admonitória, a pena alternativa original foi alterada por outra pena alternativa. Essas mudanças incluem as hipóteses em que não foi fixada a espécie de pena alternativa em sentença por opção do juiz, que deixou para defini-la posteriormente na execução. Ao mesmo tempo, tal decisão de alteração da pena não se consubstanciou em relatório interdisciplinar, como se verificou nos resultados de pesquisa.

GRÁFICO 6 – ALTERAÇÃO DA PENA ALTERNATIVA NA AUDIÊNCIA ADMONITÓRIA



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos da variável EP.26.

No Gráfico 6, estão os principais grupos de penas alternativas alteradas em audiência admonitória e aplicadas à mesma pessoa condenada. As penas de maior incidência invertem-se. Da prestação de serviços (mais aplicada quando da sentença, em 45,3% das hipóteses), passa-se a aplicar a pena pecuniária (segunda mais aplicada na sentença, em 32,6%). A explicação para tal situação aparenta ser a falta de estrutura para orientação, fiscalização e acompanhamento das penas alternativas, a dificuldade de gerenciamento das redes sociais (Gráfico 3) e o próprio desestímulo dos apenados.

Contudo, a pena de prestação pecuniária tem fácil aplicação, pode ser parcelada, conforme a possibilidade econômica da pessoa condenada, não requer fiscalização externa do órgão ou demais onerações e, sim, depende de ação proativa do reeducando. Isso, por si, pode explicar a aparente preferência dos juízes e dos próprios apenados por tal pena.

Observa-se que as penas aplicadas e executadas, mesmo posteriormente à realização da audiência admonitória, não são medidas educativas propriamente ditas, nem ao menos a limitação de fim de semana,<sup>19</sup> o que demonstra mais uma desconformidade no cumprimento dos preceitos de inclusão social.

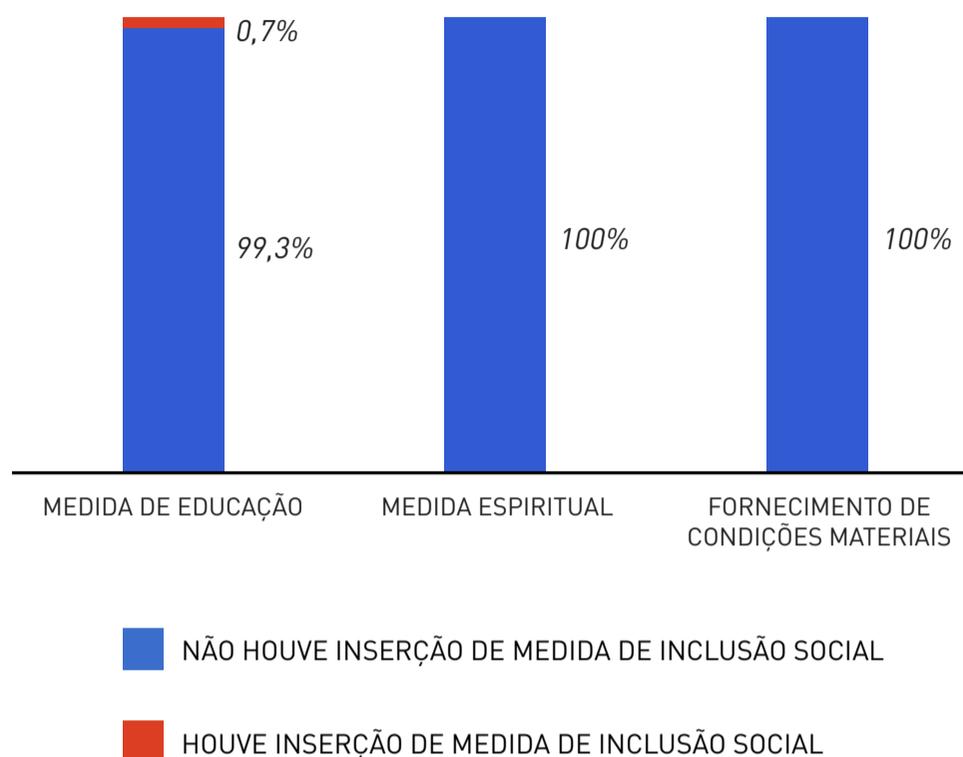
Não se verificou nos achados a alteração das penas alternativas com a vinculação a prazos indeterminados, de acordo com o período de tratamento da pessoa condenada ou de sua eventual recuperação moral ou reeducação, conforme teoria orgânica de diferenciação da pena, doutrinas terapêuticas de defesa social e projetos ressocializantes. Essa é uma importante crítica do garantismo penal em desfavor de doutrinas que, de modo desigual, buscam identificar classes e neutralizar grupos de pessoas não desejadas (Ferrajoli, 2010). Essa ideologia do tratamento pode impingir punições ocultas (Christie, 2011), o que enseja problemas à igualdade de tratamento.<sup>20</sup> Isso poderia estar ligado ao enfoque médico-psicológico da criminologia clínica, em seu viés mais positivista, o que contrapõe o modelo de inclusão social. Esta propõe que apenas durante o período de execução é possível contribuir para a redução da vulnerabilidade do apenado, que antecede e que se segue à intervenção penal (Sá, 2015).

•••

19 Sugere-se que a pena de limitação de fim de semana siga nova releitura como meio de vincular “o tempo de permanência em estabelecimento adequado para a realização de tarefas educativas úteis”, invertendo suas funções valorativas (Gagliardi; Medina, 2020, p. 75), e observando-se objetivos que buscam a efetividade da norma (Reale Júnior, 2013, p. 389), a partir da perspectiva criminológica pressuposta.

20 Referidas críticas enfatizam o caráter parcial de defesa ou melhoria social apenas sob a ótica das pessoas não desviantes, no sentido do objetivo da prevenção geral, e desfavorecem a perspectiva dos desviantes, que acabam desprotegidos, como o desenvolvimento de projetos autoritários sem o devido diálogo com os condenados, no sentido de serem obrigados a se tornarem bons por força da imposição (Ferrajoli, 2010).

## GRÁFICO 7 – PENAS TENDENTES À INCLUSÃO SOCIAL, FIXADAS NA AUDIÊNCIA ADMONITÓRIA



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos nas variáveis EP.33-EP.37.

O Gráfico 7 cita as insignificantes medidas, aplicadas como penas ou não, que poderiam favorecer a inclusão social do apenado. Isso confirma os resultados de negação a essas espécies de medidas junto ao microsistema, evidencia um descompasso com as conceituações teóricas criminológicas de terceira geração (Pires; Digneffe, 1992, p. 37-43; Sá, 2015) e contraria a própria função da pena exposta pela lei de execução penal brasileira e o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, traduzido em aparente antinomia imprópria teleológica (Diniz, 2014, p. 505) por omissão legislativa.

É certo que a lei penal não estipula medidas, salvo raras exceções das legislações mais modernas (Leis n. 11.340 [Brasil, 2006a] e 11.343 [Brasil, 2006b]), atinentes ao estudo etiológico mais amplo e existencial acerca da vida em concreto das pessoas condenadas, como o contexto familiar, o lugar de moradia, o nível técnico-intelectual e, por conseguinte, o encaminhamento a programas de medidas educativas ou reflexivas, embora determine ser um dos objetivos da execução penal (art. 1º da Lei n. 7.210/1984 [Brasil, 1984]).

Voltando à perspectiva de Alvino de Sá (2015, p. 336), o pressuposto ainda vigente é de que o cumprimento da punição presume que o apenado se adequou socialmente e estaria ressocializado. Adequar-se não é estar ressocializado. Entendemos que essa equação é equivocada, inverte valores e não modifica a racionalidade do cárcere e da violência punitiva (Ilanud, 2006; Sica, 2002), ainda mais quando envolve um país com irrazoado grau de desigualdade e

exclusão social e quando a maior parte dos apenados está incluída nesse grupo. No caso, trata-se de um problema, antes de tudo, político-legislativo e administrativo.

Alvino de Sá (2015) apresentou um importante elemento diferenciador entre a busca da inclusão social e da ressocialização. O primeiro momento do processo é significativo ao encaminhamento aos meios ou às atividades reconhecidos normalmente como políticas públicas favoráveis ao desenvolvimento de qualquer pessoa, ainda que durante a intervenção penal, e como estratégia para o alcance do segundo. Ainda assim, a inclusão social não deve ser objetivo que possa aumentar o tempo da pena criminal ou condicioná-la por tempo ilimitado. Porém, a busca do segundo não ocorre por meio de medidas penais, senão por políticas públicas além da justiça penal.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

A execução das penas restritivas de direitos como alternativa ao encarceramento nos municípios de menor porte do estado do Tocantins demonstra dissonância, ainda que parcial, da previsão normativa, dos preceitos gerenciais da administração pública e da racionalidade criminológica da inclusão social.

O serviço prestado durante e em face do cumprimento da pena revela-se ineficiente. No aspecto estrutural, existe pessoal em número suficiente e recursos materiais apropriados junto ao Poder Judiciário em seu arranjo tradicional, parcerias com a rede social na maior parte das comarcas e ainda o apoio do GGEM. No entanto, o GGEM não é utilizado para o fim de realizar estudos interdisciplinares. Não há órgãos de apoio, como o Cepema, e/ou pessoas capacitadas que gerenciem com maior rigor e de forma prioritária o cumprimento da pena criminal. As parcerias com a rede social são meramente formais, estipuladas, quase em todas as comarcas, de forma impositiva aos municípios, sendo raras as parcerias com instituições de ensino, educação e profissionalização.

Há falhas evidentes no cumprimento dos padrões dos fluxos e dos procedimentos gerenciais e ainda relativa ausência de alguns essenciais. Revelou-se a falha de cumprimento dos padrões, como os problemas de alimentação do processo eletrônico; a não realização de audiências admonitórias em todas as situações; a tramitação extremamente morosa; e a falta de seguimento de um fluxo contínuo. A morosidade está ligada particularmente à ausência de órgão formal de apoio, à execução de suas funções de forma deficiente pela serventia judicial, à falta de parcerias habilitadas com as entidades que poderiam compor a rede social, ao não uso de reuniões e de audiências por videoconferência, além de outros motivos atinentes à organização do serviço em geral, como a falta de foco nos objetivos e padrões do processo de execução por parte da equipe de trabalho e o excesso de burocratização e centralização das atividades no juiz, mesmo em simples atos ordinatórios.

A disfunção não se encontra apenas na aplicação, mas, sobretudo, na ausência de procedimentos e normas. Isso gerou a falta de realização de estudos interdisciplinares antes/

durante a tramitação da execução; a inexistência de orientação a vítimas e pessoas condenadas; a escassez de acompanhamento e fiscalização ativa do cumprimento da pena; a carência de padronização e controle nos instrumentos de fiscalização; a omissão de padronização na hipótese de descumprimento da pena; a inexistência de procedimento que capacite e envolva as entidades que compõem a rede social; a carência de métodos que diminuam o excesso de burocracia na tramitação dos processos.

A ausência de metodologias para a execução das penas e/ou sua aplicação deficiente compromete a busca do conhecimento e os estudos de elementos etiológicos, a fim de melhor encaminhar à resolução de conflitos, evitar condutas problemáticas ou reincidências criminais, propiciar a aplicação do processo restaurativo, com o reconhecimento do erro pela pessoa condenada e o reconhecimento do estranho por parte da vítima, de modo a permitir que vítima e ofensor possam ser protagonistas.

Comprovou-se haver também relevante grau de ineficácia gerencial, circunscrita ao grau de prescrição da pretensão executória, e decorrente do insuficiente e não razoável número de processos em que houve o cumprimento de pena.

O problema da ineficácia criminológica é grave, pois como se poderia alcançar um resultado satisfatório, no caso, proporcionar a harmoniosa integração social do apenado, como determina a lei, se a própria norma não dispõe de instrumentos inclusivos e métodos processuais adequados a tal fim. Não há meios de se atingir tal resultado, a menos que se considere a lógica ultrapassada que presumia que a punição, independentemente de ser encarceradora ou alternativa, ressocializaria a pessoa. Evidencia-se, portanto, não haver atenção e diligência política ao mínimo suficiente com esse objetivo. Seus indicadores mais importantes, menor índice de encarceramento e maior índice de medidas de inclusão social, demonstraram-se ineficazes.

Como não houve a inversão da racionalidade punitiva, a recidiva criminal ou o descumprimento da pena quase nunca justificado por razões coerentes dariam ensejo à conversão a pena privativa de liberdade e na sequência à regressão a regime mais gravoso e encarcerador. Nesse sentido, o artigo demonstra que o princípio da “preponderância da pena alternativa” não é plenamente reconhecido. Ainda, a forma de execução da pena alternativa, por meio da interpretação judicial usual, não propicia a redução do índice de encarceramento.

No que atine à justiça aplicada no cumprimento da pena alternativa, penas voltadas para a inclusão social nem sequer foram aplicadas ou o foram de maneira excepcional. Resultaram ínfimas as medidas educativas ou profissionalizantes. Mesmo as prestações de serviços acabaram sendo preteridas por outras.

Há argumentos respeitáveis em diversos estudos que detalham os motivos pelos quais as penas alternativas têm maior pendor à inclusão social do que as penas encarceradoras e, portanto, à socialização. Há também elementos empíricos neste artigo que comprovam a ineficácia das penas alternativas aplicadas e na forma como são utilizadas, para a inclusão social e mais, que elas podem corroborar para o sentimento de impunidade. Nesses termos,

pode-se afirmar que as penas alternativas podem ter o pendor elevado de contribuir para a inclusão social, reduzir vulnerabilidades e alterar comportamentos, porém, isso não ocorre como pressuposto fático no contexto analisado por haver uma antinomia legal entre o objetivo e seus instrumentos e métodos, e pelo fato do não emprego de seus instrumentos, métodos e penas que poderiam se adequar minimamente a esse fim. Não se alterou a racionalidade punitiva proposta pela perspectiva criminológica em estudo.

Por conseguinte, observa-se que o modelo de gestão do serviço atual se dirige ao caminho da inefetividade, ainda mais quando somado aos resultados de ineficácia contínua demonstrados no artigo. Isso é preocupante, já que a outra solução, o encarceramento, é a solução menos desejável e tecnicamente menos viável.

Por certo, as medidas de inclusão social que se relacionam ao direito penal promovido pelo sistema de justiça não substituem o direito promovido pelo sistema social. No entanto, qualquer instrumento de direcionamento social, como o direito penal, deve visar cumprir os fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Nesses termos, a pena criminal poderia ser um instrumento importante para propiciar a inclusão social. É um dos momentos em que o Estado pode perceber o cidadão, dialogar com ele e identificar a situação em que ele se encontra. Pode também observar os conflitos em que ele se envolveu e enxergar as suas vulnerabilidades, menos por infringência à norma de conduta imputada e mais por suas vulnerabilidades, que o induzem/incitam ou o colocam em conflito constante.

Compreende-se que o direito penal pode ser um importante coadjuvante nessa conformação, porém, necessita de reformas legislativas e administrativas no microsistema de penas restritivas de direito que lhe garanta maior aplicabilidade e fortalecimento das medidas que propiciem, além da não exclusão, gerada com o cárcere, a inclusão social, como se ponderou ao longo do artigo.

## REFERÊNCIAS

BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal*. 6. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

BASTO, Luis Eduardo Paschoal *et al.* Organizações públicas brasileiras: a busca da eficiência, da eficácia ou da efetividade? *Revista de Administração Pública (RAP)*, Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas – FGV, v. 27, n. 4, p. 142-146, out./dez. 1993.

BATISTA, Vera Malaguti. *Introdução crítica à criminologia brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as consequências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2012.

BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal: parte geral (arts. 1º a 120)*. 24. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2018.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Dados dos municípios de pequeno porte do estado do Tocantins*. Brasília, 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>. Acesso em: 23 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF) (Tribunal Pleno). *Recurso Extraordinário n. 641.320*. Constitucional. Direito Penal. Execução penal. Repercussão geral. Recurso extraordinário representativo da controvérsia. 2. Cumprimento de pena em regime fechado, na hipótese de inexistir vaga em estabelecimento adequado a seu regime. Violação aos princípios da individualização da pena (art. 5º, XLVI) e da legalidade (art. 5º, XXXIX). [...]. Relator: Min. Gilmar Mendes, 11 de maio de 2016a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11436372>. Acesso em: 21 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Súmula Vinculante n. 56, de 29 de junho de 2016*. A falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso, devendo-se observar, nessa hipótese, os parâmetros fixados no RE 641.320/RS. Brasília, 2016b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=3352>. Acesso em: 21 dez. 2023.

BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional (Depen). *Manual de Gestão para Alternativas Penais: Penas Restritivas de Direitos*. Coordenação-Geral de Alternativas Penais. Brasília, 2016c.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Regras de Tóquio – regras mínimas das Nações Unidas para a elaboração de medidas não privativas de liberdade*. Brasília, DF, 2016d. 24 p. – (Série Tratados Internacionais de Direitos Humanos). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/6ab7922434499259ffca0729122b2d38-2.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). *Conflito de Competência 120.747/PR*. Conflito negativo de competência. Condenação em regime aberto pela Justiça Federal. Novo domicílio do apenado. Inocorrência de mudança de competência de juízo para execução da pena. Expedição de carta precatória. Fiscalização do cumprimento das condições impostas pelo juízo estadual apenas se não houver vara federal na comarca. [...]. Relator: Min. Alderita Ramos de Oliveira, 10 abr. 2013. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201200076568&dt\\_publicacao=17/04/2013](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201200076568&dt_publicacao=17/04/2013). Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. Central Nacional de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas. *Manual de Monitoramento das Penas e Medidas Alternativas*. Brasília, 2012.

BRASIL. *Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006*. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; [...]. Brasília: Presidência da República, 2006a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm). Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. *Lei n. 11.343, de 23 de agosto de 2006*. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2006b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm). Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. *Lei n. 9.714, de 25 de novembro de 1998*. Altera dispositivos do Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal. Brasília: Presidência da República, 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9714.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9714.htm). Acesso em: 15 maio 2021.

BRASIL. *Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995*. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9099.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9099.htm). Acesso em: 15 maio 2021.

BRASIL. Constituição, de 5 de outubro de 1988. *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: 15 maio 2021.

BRASIL. *Lei n. 7.210, de 11 de julho de 1984*. Institui a Lei de Execução Penal. Brasília: Presidência da República, 1984. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/l7210.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l7210.htm). Acesso em: 15 maio 2021.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941*. Código de Processo Penal. Rio de Janeiro, 1941. 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: 15 maio 2021.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. Institui o Código Penal. Rio de Janeiro, 1940. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848.htm). Acesso em: 15 maio 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. *Revista de Administração Pública (RAP)*, Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas – FGV, v. 34, n. 4, p. 7-26, jul./ago. 2000.

CARVALHO, Maria do Socorro M.V. Gestão organizacional estratégica: a questão dos recursos humanos e do desenvolvimento gerencial. *Revista de Administração Pública (RAP)*, Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas – FGV, v. 29, n. 1, p. 70-77, jan./mar. 1995.

CASTRO, Rodrigo Batista de. Eficácia, eficiência e efetividade na Administração Pública. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração – ANPAD, 30, 2006, Salvador. *Anais [...]*, Salvador: Anpad, 2006. p. 1-11. Disponível em: <https://www.yumpu.com/pt/document/download/12994089/24520-a6d5e-e9d98-8a8a3-5a74d-14efa-ec850-765b4>. Acesso em: 24 jan. 2024.

CHIAVENATO, Idalberto. *Teoria geral da administração: abordagens prescritivas e normativas*. 7. ed. Barueri: Manole, 2014. v. 1.

CHRISTIE, Nils. *Uma razoável quantidade de crime*. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL). *Gestión de programas sociales en América Latina*. Santiago de Chile: Cepal, 1998. (Série Políticas Sociales 25, v. 1.) Disponível em: <http://www.cepal.org/pt-br/node/22600>. Acesso em: 5 maio 2021.

DAHRENDORF, Ralf. *A lei e a ordem*. São Paulo: Instituto Tancredo Neves, 1987.

DINIZ, Maria Helena. *Compêndio de introdução à ciência do Direito: introdução à teoria geral do direito, à filosofia do direito, à sociologia jurídica, à lógica jurídica, à norma jurídica e aplicação do Direito*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

DRUCKER, Peter F. *Administração em tempos turbulentos*. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1980.

DUARTE, Karina Bezerra de Oliveira. *Justiça restaurativa no sistema judiciário penal: uma análise das práticas circulares em varas de penas alternativas*. 2021. 121 f. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2021.

FASSIN, Didier. On Resentment and Ressentiment: The Politics and Ethics of Moral Emotions. *Current Anthropology*, [s. l.], v. 54, n. 3, p. 249-267, jun. 2013.

FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

GAGLIARDI, Ricardo. *Microsistema de penas criminais alternativas nas comarcas de menor porte do Estado do Tocantins: diagnóstico, tendências e proposições*. 2018. 402 f. Dissertação (Mestrado em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2018.

GAGLIARDI, Ricardo; MEDINA, Patrícia. Microsistema das penas alternativas: análise gerencial e normativa da fase cognitiva. *Revista ESMAT*, [s. l.], v. 12, n. 19, p. 29-84, jan./jun. 2020.

GOMES, Geder Luiz Rocha. A trajetória da central nacional de penas e medidas alternativas do Ministério da Justiça. *Revista do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária*, Brasília, v. 1, n. 21, p. 95-119, 2008.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *A Aplicação de Penas e Medidas Alternativas – Relatório de Pesquisa*. Rio de Janeiro – Secretaria de Assuntos Estratégicos: Livraria do Ipea, 2015. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7517>. Acesso em: 18 maio 2021.

INSTITUTO LATINO AMERICANO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA PREVENÇÃO DO DELITO E TRATAMENTO DO DELINQUENTE (ILANUD). *Levantamento Nacional sobre Execução de Penas Alternativas – Relatório Final de Pesquisa*. [S.l.]: [s.n.], 2006. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/376236/mod\\_resource/content/1/PenasAlternativasILANUDcompleto%20%281%29%20%281%29.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/376236/mod_resource/content/1/PenasAlternativasILANUDcompleto%20%281%29%20%281%29.pdf). Acesso em: 24 jan. 2024.

JUNQUEIRA, Maíz Ramos. *Penas e medidas alternativas e serviço social: entre a garantia de direitos e o controle social*. 2018. 171 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

MATHIESEN, Thomas. A caminho do século XXI – abolição, um sonho impossível? *Verve*, São Paulo, v. 4, p. 80-111, 2003.

McCORKLE, Lloyd; KORN, Richard. Resocialization within Walls. *The Annals of American Academy of Political and Social Science*, [s. l.], v. 293, n. 1, p. 88-98, maio 1954.

MIRABETE, Julio Fabbrini; FABBRINI, Renato N. *Manual de direito penal*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Manual de direito penal*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

OLIVEIRA, Fabiana Costa *et al.* Medidas alternativas: estrutura necessária para aplicação, fiscalização e avaliação. *Boletim Científico*, Escola Superior do Ministério Público da União, n. 2, p. 53-67, jan./mar. 2002.

PIRES, Alvaro; DIGNEFFE, Françoise. Vers un paradigme des inter-relations sociales? Pur une reconstruction du champ criminologique. *Criminologie*, [s. l.], v. 25, n. 2, p. 13-47, 1992.

REALE JÚNIOR, Miguel. *Instituições de direito penal: parte geral*. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ROXIN, Claus. *Estudos de direito penal*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

SÁ, Alvino Augusto de. *Criminologia clínica e execução penal: proposta de um modelo de terceira geração*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

SANTOS, Juarez Cirino dos. *Direito penal: parte geral*. 6. ed. Curitiba: ICPC Cursos e Edições, 2014.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. *Criminologia*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

SICA, Leonardo. *Direito penal de emergência e alternativas à prisão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

TOCANTINS. Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins. Corregedoria-Geral de Justiça. *Provimento n. 2, de 31 de janeiro de 2023*. Institui a Consolidação das Normas dos Serviços da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado do Tocantins. Palmas, 2023a. Disponível em: <https://wwa.tjto.jus.br/elegis/Home/Imprimir/3370> . Acesso em: 23 jan. 2024.

TOCANTINS. Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins. *Portaria n. 412, de 22 de fevereiro de 2023*. Instituiu o Grupo Gestor das Equipes Multidisciplinares (GGEM), com a finalidade de gerenciar os trabalhos desenvolvidos pelas equipes multidisciplinares. Palmas, 2023b. Disponível em: <https://wwa.tjto.jus.br/elegis/Home/Imprimir/3424>. Acesso em: 23 janeiro 2024.

TOCANTINS. Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins. Corregedoria-Geral de Justiça. *Provimento n. 12, 15 de agosto de 2012*. Institui o Manual de Procedimentos Penais do Estado do Tocantins. Disponível em: <http://wwa.tjto.jus.br/elegis/Home/Imprimir/598>. Acesso em: 22 fev. 2024.

TOCANTINS. *Lei Complementar n. 10, de 11 de janeiro de 1996*. Institui a Lei Orgânica do Poder Judiciário do Estado do Tocantins e dá outras providências. Palmas, 1996. Disponível em: <https://corregedoria.tjto.jus.br/component/edocman/atos-normativos-extrajudicial/lei-complementar-n-10-1996?Itemid=> . Acesso em: 21 dez. 2023.

TRIOLA, Mario F. *Introdução à estatística*. Rio de Janeiro: LTC, 2005.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Em busca das penas perdidas*. Rio de Janeiro: Revan, 1991.

*Ricardo Gagliardi*

DOUTORANDO EM TEORIA DO ESTADO E DIREITO CONSTITUCIONAL PELA PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO (PUC-RIO). MESTRE EM PRESTAÇÃO JURISDICIONAL E DIREITOS HUMANOS PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS (UFT). ESPECIALISTA EM CRIMINOLOGIA PELA ESCOLA SUPERIOR DA MAGISTRATURA TOCANTINENSE (ESMAT). BACHAREL EM DIREITO PELA FACULDADE DE DIREITO DE BAURU, INSTITUIÇÃO TOLEDO DE ENSINO. GRADUADO EM CIÊNCIAS POLICIAIS DE SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICA PELA ACADEMIA DE POLÍCIA MILITAR DO BARRO BRANCO (APMBB). JUIZ DE DIREITO E GESTOR PÚBLICO, MEMBRO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO TOCANTINS (TJTO).

*reiricardo2007@gmail.com*

*ricardo.gagliardi@tjto.jus.br*

*Patrícia Medina*

DOUTORA EM EDUCAÇÃO PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG). MESTRA EM EDUCAÇÃO PELA PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL (PUCRS). BACHARELA EM PEDAGOGIA PELA FACULDADE PORTO ALEGRENSE DE EDUCAÇÃO CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS E EM DIREITO PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS (UFT). DOCENTE-PESQUISADORA DO MESTRADO EM PRESTAÇÃO JURISDICIONAL EM DIREITOS HUMANOS DA ESCOLA SUPERIOR DA MAGISTRATURA TOCANTINENSE (ESMAT) EM COOPERAÇÃO COM A UFT. PROFESSORA ASSOCIADA DA UFT, COORDENADORA DO CURSO DE PEDAGOGIA DO CAMPUS PALMAS E BOLSISTA FAPTO DA UFT. EDITORA CIENTÍFICA DA ADSUMUS, REVISTA JURÍDICA DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO TOCANTINS.

*patriciamedina@mail.uft.edu.br*