CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 1/2020 CNJ/CNMP, DE 28 DE ABRIL DE 2020.

Nota Técnica referente à destinação de recursos do Fundo Penitenciário Nacional em face da decretação de Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional para o novo Coronavírus – Covid-19.

O **CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA**, órgão criado pela Emenda Constitucional nº 45/2004, no exercício das competências fixadas no art. 103-B, § 4º, da Constituição Federal, e

O **CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO**, órgão criado pela Emenda Constitucional nº 45/2004, no exercício das competências fixadas no art. 130-A, § 2º, I, da Constituição Federal, por meio de atuação conjunta, expedem a presente **Nota Técnica Conjunta,** com a finalidade de indicar a destinação de recursos do Fundo Penitenciário Nacional – Funpen para aplicação no enfrentamento do novo Coronavírus – Covid-19, no sistema prisional, na forma que segue.

1. Considerações preliminares

O **CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA** – CNJ e o **MINISTÉRIO DA JUSTIÇA** – MJ celebraram, em 27 de abril de 2016, Termo de Cooperação prevendo a emissão obrigatória de nota técnica do CNJ ao MJ, como subsídio técnico para o repasse de recursos do Fundo Penitenciário Nacional – Funpen, regulamentado pela Lei Complementar nº 79/94, visando financiar e apoiar as atividades e programas de modernização e aprimoramento do Sistema Penitenciário Nacional, tendo em consideração o quanto decidido nos autos da ADPF 347/2015. O termo celebrado revela a importância

de órgãos responsáveis pelo monitoramento e fiscalização do sistema penitenciário brasileiro voltarem sua atenção à destinação dos recursos públicos na área, qualificando as políticas públicas no âmbito prisional, sobretudo em momentos de crise como o atual.

SITUAÇÃO FÁTICA DE PANDEMIA

Em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial de Saúde - OMS declarou a epidemia de Covid-19, doença causadora do novo Coronavírus – Sars-Cov-2, como Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional – ESPII. E, em 3 de fevereiro de 2020, foi decretado no Brasil o Estado de Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional – ESPIN, nos termos do Decreto nº 7.616/2011, por meio da Portaria nº 188 do Ministério da Saúde.

Diante da necessidade de estabelecer políticas para enfrentamento da iminente emergência sanitária em âmbito nacional, foi aprovada a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Referida norma prevê, desde então, uma série de medidas passíveis de serem adotadas pelas autoridades públicas, no exercício de suas respectivas atribuições, para prevenção e tratamento da Covid-19.

A evolução da transmissão da doença em amplitude global, em 11 de março de 2020, fez com que a OMS elevasse o status da epidemia de Covid-19 para pandemia, o que também acarretou a necessidade de intensificação das ações para combate à crise, em todos os seus múltiplos aspectos, em nosso território.

Atento a esse contexto, o Conselho Nacional de Justiça editou a Recomendação nº 62, de 17 de março de 2020, buscando adequar às peculiaridades do sistema prisional e socioeducativo os protocolos de identificação, notificação e tratamento da pandemia de Covid-19, nos termos determinados pelas autoridades sanitárias.

A iniciativa partiu da premissa de que a manutenção da saúde das pessoas privadas de liberdade é essencial à garantia da saúde coletiva, haja vista que um cenário de contaminação em grande escala nos sistemas prisional e socioeducativo produz impactos significativos para a segurança e a saúde pública de toda a população, extrapolando os limites internos dos estabelecimentos.

Além disso, é acentuada a responsabilidade do Estado em estabelecer medidas adequadas a esse cenário, diante do alto índice de transmissibilidade do novo

Coronavírus e do agravamento significativo do risco de contágio em estabelecimentos superlotados, insalubres e com grande dificuldade para garantia da observância dos procedimentos mínimos de higiene, isolamento rápido dos indivíduos sintomáticos e atendimento de saúde, fatores que caracterizam o "estado de coisas inconstitucional" do sistema penitenciário brasileiro reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347.

Em atenção a essa grave realidade, a Recomendação nº 62/2020 enunciou um conjunto de diretrizes mínimas a serem observadas por cada Tribunal ou magistrado, no exercício de suas atribuições, com vistas a reduzir o fluxo de pessoas nos estabelecimentos prisionais e socioeducativos e mitigar a superlotação, mediante a substituição, quando possível, do regime fechado pelo semiaberto, aberto ou domiciliar e das prisões provisórias por outras medidas cautelares não privativas de liberdade.

Por outro lado, recomendou aos magistrados que, no exercício de suas funções de fiscalização de estabelecimentos prisionais e unidades socioeducativas, zelassem pela elaboração e implementação de planos de contingência pelos respectivos Poderes Executivos adequados à magnitude da crise.

Com o mesmo objetivo, o Ministério da Justiça e Segurança Pública, por sua vez, publicou a Portaria nº 135, de 18 de março de 2020, sugerindo aos gestores prisionais nos Estados a implementação de padrões de conduta mínimos a serem adotados para a prevenção da disseminação do novo Coronavírus nos estabelecimentos de privação de liberdade.

Apesar disso, os esforços não foram suficientes para evitar a Covid-19 de ingressar no sistema penitenciário, já havendo fartas notícias de contágio por parte de agentes e pessoas em cumprimento de pena.

Os Estados de São Paulo e do Rio de Janeiro já registram casos de óbito oficiais por Coronavírus dentro de unidades prisionais, além de haver registros de contaminação de pessoas privadas de liberdade e agentes penitenciários em estabelecimentos espraiados por todo o Brasil.

De acordo com informações da Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal, o Complexo Penitenciário da Papuda registrou, até a data de 24 de abril de 2020, 149 (cento e quarenta e nove) casos de infecção pelo novo Coronavírus, sendo 103 (cento e três detentos) e 46 (quarenta e seis) agentes públicos.

Segundo consta do Monitoramento de Detecções/Suspeitas do Coronavírus nos Sistemas Penitenciários Brasileiros, mantido pelo Departamento Penitenciário Nacional – Depen, em 27 de abril de 2020, há 146 (cento e quarenta e seis) casos de suspeita de Covid-19 no sistema penitenciário brasileiro, com 104 (cento e quatro) casos confirmados e 4 (quatro) óbitos[1].

Ressalte-se que tal número de presos com confirmação de contaminação por Covid-19, apesar de expressivo, deve ser lido com ressalvas, considerando a ínfima quantidade de testes realizados no sistema prisional, que correspondem a apenas 694 (seiscentos e noventa e quatro) exames até o momento[2], **segundo dados do Monitoramento do Depen**.

Considerando que, segundo o Relatório de Informações Penitenciárias – Infopen[3], a população prisional brasileira alcançou a marca de **748.009** (setecentos e quarenta e oito mil e nove) presos em dezembro de 2019, conclui-se que **o número de testes realizados no sistema prisional corresponde a menos de 0,1% dos custodiados**.

Apesar dos meritórios esforços do Departamento Penitenciário Nacional em reunir informações penitenciárias em nível nacional a respeito da Covid-19, tal cenário indica a possibilidade de enorme subnotificação, podendo-se inferir que o quantitativo real de presos contaminados é muitas vezes superior ao que consta nos dados oficiais reunidos pelo Departamento Penitenciário Nacional, e reforçam a preocupação quanto a uma iminente tragédia humanitária de graves proporções, sobretudo considerando a maior prevalência, no sistema prisional, de pessoas com doenças crônicas, imunossupressoras, respiratórias e outras comorbidades preexistentes que possam conduzir a um agravamento do estado geral de saúde a partir do contágio pelo novo Coronavírus, do que decorre o risco de elevado número de mortes em decorrência da doença nas prisões brasileiras. Trata-se de quadro que exige a intensificação das diligências direcionadas à prevenção da Covid-19 implementadas até o momento, reclamando a adoção enérgica de medidas adicionais.

2. Da atuação conjunta do CNJ e CNMP – necessidade de resguardar o sistema prisional em prol da sociedade e da justiça

O **CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA** e o **CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO** instituíram o Observatório Nacional sobre

Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão, iniciativa conjunta com objetivo o aperfeiçoamento da atuação das instituições em ocorrências de grande impacto e repercussão, incluindo a implantação e modernização de rotinas, prioridades, organização, especialização e estruturação dos órgãos competentes de atuação do Poder Judiciário e do Ministério Público.

O Presidente do **CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA** com o desiderato de aperfeiçoar o Sistema de Justiça e auxiliar os órgãos do Poder Judiciário no enfrentamento às demandas relacionadas à pandemia Covid-19, por meio da Portaria CNJ nº 57/2020, incluiu o caso Coronavírus – Covid-19 entre os temas que integram o Observatório Nacional.

Registre-se, emana da ordem constitucional vigente a dignidade da pessoa humana, assim como a saúde como direito de todos e dever do Estado, consoante preceitua a Constituição Federal, em seu art. 196.

Observa-se um arcabouço de atos normativos, dos mais diversos órgãos, com o desiderato de evitar contaminação de detentos do sistema prisional, a fim de que se possa resguardar sua higidez e impedir intercorrências e comprometimento do efetivo cumprimento de pena, pelo condenado, ou liberdade provisória e ou medidas cautelares diversas da prisão, para os que estão sob prisão de natureza cautelar, com fundamento em razão da pandemia Covid-19.

Realmente, é fundamental fomentar a promoção de todas medidas possíveis para salvaguardar a disseminação do Coronavírus no sistema prisional, haja vista a responsabilidade do Estado por assegurar a integridade das pessoas que se encontram sob sua custódia, tal como reiteradamente reconhecido pela Suprema Corte.

É de se ressaltar que o tratamento impróprio da presente crise poderá ensejar, inclusive, a responsabilização do Estado brasileiro perante os sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, notadamente a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

3. Da destinação de recursos para ações de enfrentamento à pandemia no sistema prisional

Parcela significativa dos esforços para enfrentamento à Covid-19 tem sido direcionada à identificação de recursos financeiros disponíveis que possam ser prontamente

destinado às ações necessárias. O Poder Judiciário tem buscado, dentro de suas esferas de competência, auxiliar em tal desiderato.

Dentro desse escopo, a **Resolução CNJ nº 313/2020**, estabeleceu que *"os tribunais deverão disciplinar a destinação dos recursos provenientes do cumprimento de pena de prestação pecuniária, transação penal e suspensão condicional do processo nas ações criminais, priorizando a aquisição de materiais e equipamentos médicos necessários ao combate da pandemia Covid-19, a serem utilizados pelos profissionais da saúde"* (art. 9º).

Orientação semelhante se extrai do **artigo 13 da Recomendação CNJ nº 62/2020**, que prevê a importância de priorizar parte desses recursos para implementação de ações no sistema prisional e socioeducativo.

A par disso, considera-se extremamente necessário que **recursos específicos do Fundo Penitenciário Nacional**, regulamentado pela Lei Complementar nº 79/94, sejam também imediatamente destinados para o adequado tratamento da Covid-19 no sistema penitenciário.

A propósito, quanto ao ponto, recorda-se que o **CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA** e o **MINISTÉRIO DA JUSTIÇA** celebraram, em 27 de abril de 2016, Termo de Cooperação a fim de condicionar a liberação de recursos do Funpen à prévia manifestação técnica do CNJ, que possui unidade administrativa destinada ao acompanhamento específico da matéria, qual seja o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas – DMF, criado pela Lei nº 12.106/2009.

Diante da importância de órgãos responsáveis pelo monitoramento e fiscalização do sistema penitenciário voltarem sua atenção à destinação de recursos públicos nessa seara, o **CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO** e o **CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA** elaboraram a presente Nota Técnica conjunta, no intuito de orientar o Poder Executivo quanto à destinação necessária e urgente de recursos do Fundo Penitenciário Nacional para enfrentamento à pandemia de Covid-19 no sistema prisional brasileiro.

4. **Das medidas necessárias para enfrentamento à pandemia de Covid-19 no sistema prisional**

Tendo em vista as dificuldades constatadas a partir do monitoramento da Covid-19 nos sistemas penitenciário e socioeducativo pelos integrantes do Ministério Público e do Poder Judiciário, considera-se indispensável a destinação imediata de recursos do Funpen, mediante os devidos repasses aos gestores dos Estados, para a implementação das seguintes medidas urgentes:

a) aquisição de material de limpeza que permita a adequada higienização de todos os espaços de circulação e permanência das pessoas custodiadas e privadas de liberdade;

b) disponibilização de itens de higiene pessoal e equipamentos de proteção individual às pessoas presas e aos agentes públicos que transitam nos estabelecimentos;

c) reforço no fornecimento de alimentação e outros insumos básicos, considerando-se para a análise do abastecimento a situação de restrição, em diversas unidades prisionais, ao recebimento usual destes itens oriundos de familiares; e

d) aquisição de insumos e equipamentos necessários ao atendimento preventivo e curativo de saúde, incluindo a realização de exames médicos, testes laboratoriais, coleta de amostras clínicas, vacinas, entre outros.

Saliente-se, a esse respeito, ser imprescindível que sejam mantidos recursos do Fundo Penitenciário Nacional destinados à implantação de Centrais Integradas de Alternativas Penais e serviços de atendimento de pessoas egressas do sistema prisional, a exemplo dos Escritórios Sociais. Tais serviços são essenciais para a qualificação da política penal brasileira no contexto atual de crise agravada pela pandemia de Covid-19, a demandar investimentos urgentes nas alternativas ao encarceramento e no atendimento qualificado à população que deixa o sistema prisional, sobretudo em virtude de sua vulnerabilidade socioeconômica.

Quanto à possibilidade de utilização de recursos do Funpen com o intuito de adaptação e construção de espaços destinados ao isolamento e tratamento de indivíduos com diagnóstico de Covid-19, inclusive hospitais de campanha, cumpre breve manifestação a respeito da proposta do Departamento Penitenciário Nacional, submetida em 17 de abril de

2020, ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, por meio do Ofício nº 806/2020/GAB-DEPEN/DEPEN/MJ.

Extrai-se do referido documento a intenção de viabilizar o provimento de vagas temporárias e emergenciais em unidades prisionais que apresentem situação de risco ou outras complicações, tendo em vista a necessidade de criação de:

> *"a) vagas temporárias destinadas a abrigar presos não contaminados, mas em grupos de risco;*
> *b) vagas temporárias destinadas a abrigar presos contaminados, mas que não apresentem complicações que necessitem de tratamento médico intensivo, sendo necessário apenas o isolamento;*
> *c) instalações temporárias destinadas a atendimento médico."*

Para tanto, no supracitado ofício, o Depen sugere a flexibilização das Diretrizes Básicas para Arquitetura Penal para permitir o uso de instalações provisórias como estruturas metálicas e, até mesmo, ***"contêineres"*** adaptados.

Trata-se de estrutura cujo uso para aprisionamento de pessoas já foi expressamente rechaçado em outras oportunidades, por representar condição degradante e violadora de direitos humanos. Assim, ressalta-se que toda e qualquer solução deve ser implementada em consonância com parecer técnico atendendo as especificidades das Diretrizes Básicas para Arquitetura Penal, constantes da Resolução CNPCP nº 9/2011, sob risco de o Estado brasileiro reiterar em medidas atentatórias à dignidade humana e aos tratados internacionais de direitos humanos dos quais o país é signatário.

Quanto à medida pretendida, destaca-se a necessidade dos espaços destinados à custódia de pessoas presas atentar para parâmetros mínimos relacionados ao conforto térmico de custodiados e profissionais de custódia e, especialmente no contexto da pandemia de Covid-19, aos requisitos de ventilação cruzada e demais aspectos que possam impactar na transmissão do novo Coronavírus e de outras doenças.

O estado de calamidade decorrente da pandemia Covid-19 não outorga salvo conduto ao Estado brasileiro para desrespeitar direitos das pessoas sob sua custódia, submetendo-as a situação ainda mais vulnerável do que as que já se encontram em um sistema reconhecido como inconstitucional.

Desse modo, na utilização de recursos para construção e ou locação de eventuais equipamentos estruturais para o enfrentamento da Covid-19 no âmbito do sistema

penitenciário e respectivas unidades prisionais, deve se levar em consideração Projeto de Referência elaborado pelo Departamento Penitenciário Nacional, observando as normativas relacionadas a espaços de saúde, do Ministério da Saúde, bem como as missivas da Portaria Interministerial nº 1, de 2 de janeiro de 2014, que institui a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional – PNAISP no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS.

Por fim, destaca-se a importância do Departamento Penitenciário Nacional, enquanto órgão responsável pela fiscalização do fiel cumprimento da Lei de Execução Penal e considerando o contexto atual de disseminação do novo Coronavírus na sociedade em geral e no sistema prisional em particular, diante da iminência da situação sair do controle da administração penitenciária e do consequente risco de uma tragédia humanitária sem proporções no sistema prisional, adotar medidas necessárias voltadas a apoiar o cumprimento do quanto disposto na Recomendação CNJ nº 62/2020, condição necessária para que os investimentos urgentes destacados para o sistema prisional possam produzir os efeitos desejados.

Nesse sentido, orienta-se ao Departamento Penitenciário Nacional que realize de imediato diligências junto aos dirigentes do sistema penitenciário dos Estados e do Distrito Federal com vistas à identificação de pessoas presas que se enquadrem no grupo de risco da Covid-19, tais como idosos, gestantes e pessoas com doenças crônicas, imunossupressoras, respiratórias e outras comorbidades preexistentes que possam conduzir a um agravamento do estado geral de saúde a partir do contágio, com especial atenção para diabetes, tuberculose, doenças renais, HIV e coinfecções, bem como de outras pessoas potencialmente beneficiadas por medidas previstas, a exemplo de pessoas presas em estabelecimentos penais com ocupação superior à capacidade, que não disponham de equipe de saúde lotada no estabelecimento, sob ordem de interdição, com medidas cautelares determinadas por órgão de sistema de jurisdição internacional, ou que disponham de instalações que favoreçam a propagação do novo Coronavírus, e, ainda, de pessoas presas preventivamente por crimes sem violência ou grave ameaça, nos termos da Recomendação CNJ nº 62/2020.

As informações obtidas devem ser enviadas com a máxima urgência às autoridades judiciais para que avaliem, com as cautelas de praxe, a possibilidade de adoção de medidas como a prisão domiciliar, de modo a permitir a redução da aglomeração e

superlotação nas unidades prisionais e viabilizar, assim, a adoção de medidas sanitárias no ambiente prisional, como forma de contenção da disseminação da doença e de tratamento para pessoas presas acometidas pela Covid-19 e demais doenças.

Por fim, orienta-se ao Departamento Penitenciário Nacional que adote providências para viabilizar a testagem em massa de todas as pessoas presas ou internadas em unidades em que já haja caso de confirmação de diagnóstico por Covid-19, assim como dos agentes públicos que lá trabalhem.

É a Nota Técnica, de caráter orientativo quanto à destinação de recursos do Fundo Penitenciário Nacional no contexto da pandemia de Covid-19 no sistema prisional.

DIAS TOFFOLI
Presidente do Conselho Nacional de Justiça

ANTÔNIO AUGUSTO BRANDÃO DE ARAS
Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público

---

[1] Disponível em: https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2020/04/25/sobe-para-149-numero-de-casos-de-coronavirus-no-complexo-da-papuda-103-sao-detentos.ghtml. Acesso em 27 de abril de 2020, às 18h45.

[2] Disponível em: http://depen.gov.br/DEPEN/covid-19-painel-de-monitoramento-dos-sistemas-prisionais. Consulta em 27 de abril de 2020, às 18h45.

[3] Disponível em: http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen . Consulta em 27 de abril de 2020, às 18h45.