

**O MODELO BRASILEIRO DE GESTÃO DA MONITORAÇÃO
ELETRÔNICA DE PESSOAS NO ÂMBITO PENAL: ENTRE A
DIMENSÃO PROGRAMADORA E A DIMENSÃO OPERACIONAL**

***THE BRAZILIAN MANAGEMENT MODEL OF THE ELECTRONIC
MONITORING OF PEOPLE IN THE CRIMINAL SCOPE: BE
TWEEN THE PROGRAMMING DIMENSION AND THE OPERATIONAL
DIMENSION***

***EL MODELO BRASILEÑO DE GESTIÓN DEL MONITOREO
ELECTRÓNICO DE PERSONAS EN EL ÁMBITO PENAL: ENTRE LA
DIMENSIÓN DE PROGRAMACIÓN Y LA DIMENSIÓN OPERACIONAL***

FERNANDA ANALÚ MARCOLLA

Doutoranda em Direitos Humanos da UNIJUÍ. Mestre em Direito pela FURB/SC. E-mail: fmarcolla@furb.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3320760922393919>. ORCID Id: 0000-0003-2335-2343.

MAIQUEL ÂNGELO DEZORDI WERMUTH

Pós-Doutorando em Direito da USP. Doutor em Direito Público pela UNISINOS/RS. Mestre em Direito pela UNISINOS. Professor Permanente do Programa de Mestrado pela UNIJUI/RS. E-mail: madwermuth@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0354947255136468>. ORCID Id: 0000-0001-9914-6509.

LENICE KELNER

Pós-doutora em Direito Penal e Criminologia pela UERJ/RJ. Doutora em Direito Público pela UNISINOS/RS. Mestre em Ciências Jurídicas pela UNIVALI/SC. Professora Permanente do Programa de Mestrado e Graduação em Direito da FURB/SC. E-mail: kelner@furb.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4001810436460227>. ORCID Id: 0000-0002-7553-1514.

RESUMO

Objetivo: O presente artigo tem como objetivo identificar e apresentar as experiências com a monitoração eletrônica de sujeitos no âmbito penal, abordando a expansão do instituto na contemporaneidade e sua gestão administrativa no território brasileiro.

Metodologia: A pesquisa foi desenvolvida pelo método hipotético-dedutivo com abordagem da criminologia desenvolvida na crítica do controle penal e da interdisciplinaridade, e a técnica foi da pesquisa bibliográfica, legislação e em sites eletrônicos.

Resultados: O texto demonstra alguns paradoxos quanto à aplicabilidade da monitoração eletrônica de pessoas no Brasil. Tal sistema possui como uma das consequências a potencialização das capacidades de controle do sistema penal.



Contribuições: As contribuições do estudo indicam que a monitoração eletrônica não se distancia da lógica punitiva. Pelo contrário, ela surge para compor o diagrama da punição, representando uma extensão do cárcere a céu aberto.

Palavras-chave: Gestão administrativa-penal; Monitoramento eletrônico; Regulamentação.

ABSTRACT:

Objective: This article aims to identify and present the experiences with the electronic monitoring of subjects in the criminal sphere, addressing the expansion of the institute in contemporary times and its administrative management in the Brazilian territory.

Methodology: The research was developed using the hypothetical-deductive method with a criminology approach developed in the critique of penal control and interdisciplinarity, and the technique was bibliographic research, legislation and electronic sites.

Results: The text demonstrates some paradoxes regarding the applicability of electronic monitoring of people in Brazil. Such a system has as one of the consequences the enhancement of the control capacities of the penal system.

Contributions: The study's contributions indicate that electronic monitoring is not far from punitive logic. On the contrary, it appears to compose the diagram of punishment, representing an extension of the open prison.

Keywords: Administrative-criminal management; Electronic monitoring; Regulation.

RESUMEN

Objetivo: Este artículo tiene como objetivo identificar y presentar las experiencias con el seguimiento electrónico de sujetos en la esfera penal, abordando la expansión del instituto en la época contemporánea y su gestión administrativa en el territorio brasileño.

Metodología: La investigación se desarrolló utilizando el método hipotético-deductivo con un enfoque criminológico desarrollado en la crítica del control penal y la interdisciplinaria, y la técnica fue la investigación bibliográfica, legislación y sitios electrónicos.

Resultados: El texto demuestra algunas paradojas en cuanto a la aplicabilidad del seguimiento electrónico de personas en Brasil. Tal sistema tiene como una de sus consecuencias la potenciación de las capacidades de control del sistema penal.

Aportaciones: Las aportaciones del estudio indican que la vigilancia electrónica no se aleja de la lógica punitiva. Por el contrario, parece componer el esquema del castigo, representando una extensión de la prisión abierta.

Palabras-clave: Gestión administrativo-penal; Monitoreo electrónico; Regulación.

1 INTRODUÇÃO



O sistema carcerário brasileiro por décadas vivencia sua própria ruína. São 820.689 mil pessoas em situação de cárcere para 634.469 mil vagas, distribuídas em 1.560 estabelecimentos penais, fator este que demonstra a desumanidade causada pela superlotação carcerária (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2022, p. 14). Como solução de enfrentamento ao colapso penitenciário, em 2010, foi promulgada a Lei nº 12.258, a qual legaliza a implementação do uso de tornozeleira eletrônica em algumas situações nela previstas. Da mesma forma, a Lei nº 12.403 estabelece a possibilidade de utilização da monitoração eletrônica como medida substitutiva das prisões cautelares, conforme previsto no art. 319, inciso IX, do Código de Processo Penal (BRASIL, 2010a; BRASIL, 2011b; BRASIL, 1941).

O monitoramento eletrônico iniciou seu percurso legal nos Estados Unidos e, diante de olhares atentos, abriu precedentes mundiais para tal prática. Embora as discussões a respeito do tema apenas tenham despontado no Brasil no ano de 2001, momento em que projetos de lei foram apresentados no Congresso Nacional visando à sua integração ao ordenamento jurídico brasileiro, as primeiras discussões a respeito de um dispositivo que pudesse registrar a localização de pessoas envolvidas com o sistema de justiça criminal datam da década de 1960.

No entanto, apesar do método tecnopenal já estar em vigor na legislação brasileira, alguns impasses se interpõem à sua implementação. Entre várias críticas, a gestão administrativa do dispositivo eletrônico e a sua efetividade quanto ao desencarceramento ainda são paradoxos que merecem atenção.

Ante o exposto, o artigo foi construído tendo por problema de pesquisa o seguinte questionamento: em que medida a gestão do monitoramento eletrônico pode ser considerada uma forma eficaz de desencarceramento no Brasil? Como possível hipótese aventam-se algumas dificuldades quanto à gestão administrativa do dispositivo eletrônico no Brasil, tais como: a) a ausência de uma unificação/padronização tecnológica e de gestão nacional, haja vista que cada Estado faz sua própria gestão e contratação dos dispositivos eletrônicos que serão empregados; b) a dificuldade de obter dados estatísticos no âmbito nacional, haja vista que nem todos os Estados disponibilizam informações sobre o tema de forma objetiva; e, por fim, c) a efetividade do suporte técnico e das equipes de apoio ao usuário da tornozeleira eletrônica.

Quanto à eficiência da monitoração eletrônica no Brasil, ela pode ser considerada, se utilizada de forma coerente, uma possibilidade de diminuir o *déficit* de



250 mil vagas do sistema carcerário. Desta forma, o estudo do percurso de desenvolvimento e consolidação do que se chama hoje de “monitoramento eletrônico” ou “monitoração eletrônica” no âmbito do sistema penal, permite perceber a sua estreita interligação com o estágio de penetração e acomodação dos avanços tecnológicos e das ideias que orientam a perspectiva das sociedades acerca das funções da pena.

Como objetivo geral, o presente artigo pretende apresentar as experiências com monitoração eletrônica de sujeitos no âmbito penal, abordando a expansão do instituto na contemporaneidade e sua gestão administrativa no território brasileiro. Para dar concretude ao que foi proposto, a pesquisa se divide em quatro objetivos específicos, quais sejam: a) analisar a monitoração eletrônica de pessoas na contemporaneidade; b) averiguar como ocorre a monitoração eletrônica de pessoas no ordenamento jurídico-penal brasileiro; c) compreender o modelo de gestão para a monitoração eletrônica de pessoas no Brasil; d) apresentar dados acerca do monitoramento eletrônico de pessoas em território nacional.

Utilizou-se na pesquisa o método de abordagem hipotético-dedutivo, que compreende um conjunto de análises que partem das conjunturas formuladas para explicar as dificuldades encontradas para a solução de um determinado problema de pesquisa. Sua finalidade consiste em enunciar claramente o problema, examinando criticamente as soluções passíveis de aplicação (MARCONI; LAKATOS, 2022).

Os procedimentos adotados envolvem a seleção da bibliografia que forma o referencial teórico deste estudo, sua identificação como produção científica relevante, leitura e reflexão, a fim de atingir possíveis respostas ao problema proposto. Nesse sentido, a pesquisa foi conduzida a partir de levantamento de produções científicas (livros, artigos científicos publicados em periódicos, relatórios de pesquisa, teses e dissertações) e legislação/regulação já existentes sobre a temática no Brasil.

2 A MONITORAÇÃO ELETRÔNICA DE PESSOAS NA CONTEMPORANEIDADE

Os sistemas de monitoramento eletrônico atuais costumam ser classificados como sistema passivo, ativo e de localização global, ou, ainda, como sistemas tecnológicos de primeira, segunda e terceira geração. A primeira geração abrange os sistemas passivo e ativo, a segunda, o sistema de localização global, que funciona



por meio do Sistema de Posicionamento Global, ou GPS (em inglês, *Global Positioning System*), enquanto a terceira representa possibilidades que extrapolam o simples conhecimento da localização física do sujeito monitorado (CORRÊA JUNIOR, 2012; ISIDRO, 2017).

O sistema passivo, também denominado de sistema de contato programado, funciona de maneira relativamente simples, sem envolver grande complexidade tecnológica e operacional, e sem implicar a utilização, pela pessoa monitorada, de qualquer dispositivo que deva permanecer acoplado ao corpo. Isso porque, nesse sistema, o controle se dá por meio de ligações telefônicas, em horários aleatórios ou previamente estabelecidos, a fim de verificar se a pessoa se encontra no local determinado. A averiguação da identidade do monitorado pode ocorrer por meio de senha, impressão digital, *scanner* de retina, reconhecimento de voz etc. Apresenta o inconveniente de que estará constantemente causando irrupções na vida do indivíduo monitorado e das pessoas do seu convívio – com ligações a qualquer momento do dia e da noite, por exemplo, em caso de prisão domiciliar (ISIDRO, 2017).

O sistema ativo, por sua vez, passa a propiciar o monitoramento contínuo, na medida em que a pessoa acopla ao seu corpo o dispositivo que irá permitir a detecção de sua localização. Também denominada de monitoração por radiofrequência, seu funcionamento ocorre da seguinte forma: o equipamento que o sujeito monitorado porta emite sinais de forma ininterrupta, os quais são captados por um receptor, que, por sua vez, transmite as informações a uma central. No caso de o indivíduo distanciar-se do receptor mais do que o permitido, ou tentar violar o equipamento, um alerta é emitido. Por meio desse sistema, também é possível estabelecer proibições de frequência a determinados lugares ou aproximação de certas pessoas, por meio da utilização de um receptor que emitirá alertas em caso de aproximação da pessoa monitorada (ISIDRO, 2017; SOUZA, 2014).

A segunda geração tecnológica no âmbito da monitoração eletrônica é a que se vale, conforme mencionado, do Sistema de Posicionamento Global - GPS, sendo esse o sistema dominante no Brasil. Seu funcionamento ocorre por meio da conexão de três componentes: um dispositivo móvel (que deve ser portado pela pessoa monitorada e consiste, em geral, em um bracelete ou tornozeleira), satélites e uma rede de estações terrestres. A monitoração eletrônica realizada por GPS também pode ser exercida por meio de um sistema ou controle ativo ou passivo. No primeiro caso, é possível determinar a exata localização da pessoa, em tempo real, ao passo



que, no segundo, os dados são registrados e enviados à central de monitoramento uma vez ao dia ou após algumas horas da colheita da informação pelos satélites. Além do mais, também é possível a utilização de um modelo misto, que funciona regularmente no modo do sistema passivo, porém, caso seja detectado o descumprimento das condições impostas, passa a funcionar ativamente, registrando a localização em tempo real. O sistema de GPS, mais complexo tecnologicamente, é o mais dispendioso aos cofres públicos.

Um dos aspectos vistos como vantajosos nesse sistema é o fato de permitir múltiplas possibilidades e formatos de execução de pena com significativa acurácia – desde que não haja limitações de sinal –, podendo ser utilizado para fiscalizar a permanência em determinado local, para fixar áreas de inclusão e exclusão¹, ou seja, locais onde a pessoa monitorada pode e onde não pode adentrar, determinar os horários de circulação permitidos, a proibição de aproximação de determinadas pessoas, registrar os caminhos percorridos, e, até mesmo, ser utilizada como simples medida de vigilância, sem restrições específicas de movimentos (BLACK; SMITH, 2003; ISIDRO, 2017). A extensão da utilização da monitoração eletrônica e sob quais bases principiológicas deve ser aplicada dependem, portanto, do tipo de orientação político-criminal adotada, que pode ser mais ou menos punitiva e contribuir, em maior ou menor grau, para o espriamento do poder punitivo para âmbitos cada vez maiores da vida humana.

Se, no sistema passivo, o inconveniente é a excessiva interferência em razão das ligações telefônicas, tanto o sistema de radiofrequência quanto o de GPS passam a representar a possibilidade intensificada de estigmatização da pessoa monitorada, que deverá portar em seu corpo o sinal de sua ligação com o sistema de justiça criminal, em uma espécie de atualização tecnológica da famosa “letra escarlate” (HAWTHORNE, 2011).

A “tornozeleira eletrônica”, ou “tornozeleira”, como é chamada no Brasil, acoplada ao corpo, marca-o, de modo que a própria penalidade representada pelo dispositivo é incorporada, falando ao mundo sobre o virtual perigo representado por esse sujeito. Enquanto a tornozeleira torna a pessoa monitorada o sujeito ativo da gestão da sua pena, fazendo eco à racionalidade neoliberal de responsabilização

¹ Conforme define a Resolução nº 5, de 10 de novembro de 2017, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, “áreas de inclusão e exclusão são os perímetros no sistema de monitoramento que envolvem o local sob o qual será determinada restrição de locomoção em determinado horário de acordo com metragem estabelecida em decisão judicial” (artigo 7º, parágrafo único) (BRASIL, 2017).



individual como dever moral, em detrimento da crítica estrutural e da proteção social (BROWN, 2018), paralelamente a insere no sistema de controle eletrônico como parte dele: ao mesmo tempo em que “subjetivado como agente prisional de si mesmo”, o sujeito torna-se “elemento componente da máquina penal” (CAMPELLO, 2019, p. 36).

Por fim, os sistemas tecnológicos de terceira geração, em parte ainda em estágio experimental, são aqueles que sinalizam caminhos futuros ou tendências das tecnologias a serem empregadas no monitoramento eletrônico, que fazem uso cada vez mais intenso das possibilidades tecnológicas atuais. Conforme explica Ricardo Urquizas Campello (2019), trata-se da utilização de outros mecanismos acoplados aos transmissores GPS, capazes de captar, por exemplo, dados fisiológicos das pessoas: medição de frequência cardíaca, respiratória, verificação do nível de álcool no sangue etc. Os Estados Unidos e a Inglaterra são, segundo o autor, exemplos de países que “realizam pesquisas empíricas para implantar microchips na camada subcutânea do organismo de condenados” (CAMPELLO, 2019, p. 84). Um mecanismo que já é realidade é a possibilidade de monitorar consumo de álcool por meio de uma espécie de bracelete que afixa o índice da substância no organismo por meio da transpiração (HOWARD, 2020).

O horizonte mais drástico desses sistemas refere-se à viabilidade de realizar intervenções corporais diretas na pessoa, por exemplo, “por meio de descargas elétricas programadas, que repercutem diretamente no sistema nervoso central ou por meio da abertura de uma cápsula que injeta um tranquilizante ou outra substância” (IGLESIAS RÍO; PÉREZ PARENTE, 2006, p. 1091, tradução nossa²). O que está em questão aqui, portanto, não é apenas uma forma de o Estado averiguar o regular cumprimento de limites impostos em uma decisão judicial, tais como locais onde o indivíduo pode circular, onde não pode e em quais horários. Trata-se, isto sim, de um nível de intervenção diretamente na esfera pessoal do sujeito, que ultrapassa barreiras como a da proteção da intimidade e mínima intervenção do Direito Penal, e que, portanto, deve ser discutido não apenas em relação aos limites do poder punitivo e sua conformidade aos princípios constitucionais e aos direitos humanos, como também acerca da suposta neutralidade das tecnologias e em que contexto de discursos e práticas são empregadas.

² No original: “por medio de descargas eléctricas programadas, que repercuten directamente en el sistema nervioso central o por medio de la apertura de una cápsula que le inyecta un tranquilizante u otra sustancia”.



Essa discussão pode ser inserida também naquela mais ampla acerca da neutralidade da Ciência-Tecnologia, problematizada pelos estudos sobre ciência, tecnologia e sociedade, desde pelo menos a década de 1960 no contexto Hemisfério Norte e que foi qualificada, considerando as especificidades e condição periférica dos países da América Latina, com os estudos do chamado “Pensamento Latino-Americano em Ciência, Tecnologia e Sociedade (PLACTS) (DAGNINO; DIAS; NOVAES, 2007; ROSA; AULER, 2016). Dada a persistência da concepção da neutralidade da Ciência-Tecnologia em muitos âmbitos – não obstante sua problematização e superação na reflexão epistemológica e sociológica contemporânea –, de modo que resta encoberta a incorporação de determinados valores, representantes de interesses específicos, no desenvolvimento de tecnologias e artefatos, torna-se necessário também incluir esse olhar ao tema do monitoramento eletrônico.

Com isso, o questionamento não é sobre o bom ou mau uso das tecnologias, ou seja, do momento de aplicação, mas sim a respeito de dimensões mais amplas, relativas à sua produção, aos âmbitos decisórios, às teorias nas quais se baseiam, às decisões de políticas criminais que as movimentam etc. A incursão nessas discussões específicas foge ao escopo da presente pesquisa e, ademais, pertencem a campo próprio de estudos onde são realizadas de forma aprofundada, de modo que a menção não tem outro fim senão sublinhar que essa perspectiva também deve ser considerada – e, por conseguinte, a importância da conjunção de estudos a fim de estabelecer um olhar interdisciplinar sobre a questão.

A terminologia e definição do que até aqui vem-se denominando monitoramento eletrônico ou monitoração eletrônica diferencia-se de acordo com os diversos entendimentos acerca da sua abrangência e natureza jurídica. Para Pierpaolo Cruz Bottini (2008, p. 389), o monitoramento eletrônico é uma:

[...] forma de vigilância [que] impõe que seja atrelado ao corpo de um cidadão mecanismo que permite a identificação de sua localização, seus movimentos e trajetos, bem como a hora em que os mesmos (*sic*) são realizados, e envia esta informação às autoridades públicas competentes para o monitoramento.

Bottini (2008) destacava, ainda antes da entrada em vigor das leis que incluíram o instituto no ordenamento jurídico brasileiro, a sua natureza penal e de restrição da autonomia individual, uma vez que afetaria os direitos fundamentais à intimidade e



privacidade. Esse entendimento vai ao encontro do que expressa Faustino Gudín Rodríguez-Magariños (2005), que opta pela denominação “*cárcel eletrônica*” pois entende pertinente que se continue a utilizar a expressão “prisão” ou “cárcere”, já que, segundo ele, seria uma ilusão pensar que a vigilância eletrônica é uma “entidade heterogênea” da prisão cercada por muros.

As definições, diretrizes e metodologias adotadas em uma política de monitoramento eletrônico poderão orientar-se, portanto, de diversas formas, como, por exemplo: promoção do desencarceramento, proteção e segurança de algumas pessoas (exemplificativamente, a utilização do dispositivo em caso de violência doméstica), ao exercício de um controle penal mais rigoroso etc. Conforme explica Bottini (2008), há quem defenda o monitoramento àqueles que não foram condenados à pena privativa de liberdade, mas cumprem, por exemplo, pena restritiva de direitos, estão em liberdade condicional, suspensão condicional da pena ou em regime semiaberto e aberto. A questão é, portanto, de decisão político criminal no sentido de qual caminho deve seguir uma política de monitoração eletrônica. É com este tema que se ocupam as seções subsequentes, que buscam avaliar a dimensão programadora e dimensão operacional da monitoração eletrônica no Brasil.

3 A MONITORAÇÃO ELETRÔNICA DE PESSOAS NO ORDENAMENTO JURÍDICO-PENAL BRASILEIRO

No Brasil, as discussões a respeito do tema do monitoramento eletrônico começaram a surgir, conforme mencionado anteriormente, no ano de 2001, quando projetos de lei foram apresentados no Congresso Nacional, com as justificativas de que a adoção da monitoração eletrônica poderia resultar em uma solução ao problema da superpopulação carcerária (a qual, naquele momento, tornava-se gritante em razão da ocorrência de diversas rebeliões) e que, além disso, promoveria a reintegração dos condenados. Os projetos, no entanto, não tiveram andamento, e apenas no ano de 2007 o tema voltou a emergir, com a apresentação de novas propostas legislativas³.

³ No ano de 2001, foram apresentados na Câmara dos Deputados os Projetos de lei números 4.342/01 e 4.834/01, tendo sido esse posteriormente apensado ao PL 4.342. Já no ano de 2007, foram apresentados na Câmara dos Deputados os Projetos de lei números 337, 510 (posteriormente apensado ao PL 337), 641 e 1.440. No mesmo ano, no Senado Federal, foram apresentados os Projetos de lei números 165 (na Câmara, PL 1.295/2007) e 175 (na Câmara, PL 1.288/2007). A Lei nº 12.258/2010 é resultado do Projeto de Lei substitutivo nº 1.288/2007, que condensou os Projetos de lei números 337/2007, 510/2007, 641/07, 1.440/2007 e 1.295/2007.



As justificativas, além das já mencionadas, também se centraram na redução de custos, eis que a monitoração eletrônica teria um custo significativamente menor que a prisão (ISIDRO, 2017; SOUZA, 2014).

A partir de então, e com a existência já de uma experiência prática de uso de tornozeleira eletrônica – a primeira do Brasil – na comarca de Guarabira, na Paraíba (ISIDRO, 2017), foram promovidos intensos debates sobre a matéria, que culminaram na edição da Lei nº 12.258, de 15 de junho de 2010 (BRASIL, 2010a), que alterou dispositivos da Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984). Após a sanção da Presidência da República, duas hipóteses de aplicação da monitoração eletrônica foram aprovadas: a) saída temporária ao preso que estiver cumprimento pena em regime semiaberto (art. 146-B, inciso II); e b) em caso de prisão domiciliar (art. 146-B, IV) (BRASIL, 2010a).

Foram vetados os seguintes dispositivos que previam a aplicação de monitoração eletrônica: a) quando aplicada pena restritiva de liberdade a ser cumprida nos regimes aberto ou semiaberto ou concedida progressão para tais regimes; b) quando aplicada pena restritiva de direitos que estabelecesse limitação de horários ou de frequência a determinados lugares; c) quando concedido o livramento condicional ou a suspensão condicional da pena (BRASIL, 2010b). Nas razões do veto, lê-se que:

A adoção do monitoramento eletrônico no regime aberto, nas penas restritivas de direito, no livramento condicional e na suspensão condicional da pena contraria a sistemática de cumprimento de pena prevista no ordenamento jurídico brasileiro e, com isso, a necessária individualização, proporcionalidade e suficiência da execução penal. Ademais, o projeto aumenta os custos com a execução penal sem auxiliar no reajuste da população dos presídios, uma vez que não retira do cárcere quem lá não deveria estar e não impede o ingresso de quem não deva ser preso (BRASIL, 2010b).

Nota-se que, embora as justificativas apresentadas aos projetos de lei se orientassem em busca de alternativas à prisão – e não apenas ao aumento do controle penal – tanto os dispositivos vetados quanto aqueles que foram positivados, autorizando a monitoração, privilegiam a utilização da monitoração em casos em que o preso já iria, antes do advento da lei, sair em liberdade. Isto é, não há um aumento das possibilidades de liberação de presos e conseqüente diminuição da população carcerária. Sobre o tema, Bernardo de Azevedo e Souza (2014) observa que, na verdade, a utilização do monitoramento eletrônico passou a constituir, no âmbito da



execução penal, uma expansão do controle, por meio da vigilância, na medida em que as hipóteses atingirão somente aqueles que já se encontravam fora do sistema prisional.

Produzia-se, dessa forma, não apenas a ruptura com o objetivo da diminuição da população carcerária, justificativa principal quando das propostas legislativas – aliás, ruptura essa produzida no próprio teor dessas propostas – como também um consequente e lógico aumento dos custos aos cofres públicos. Além disso, a medida assim prevista somava-se aos mais variados substitutivos penais implementados no Brasil ao longo do tempo – desde penas pecuniárias, suspensão condicional da pena, livramento condicional, até as medidas despenalizadoras previstas na Lei dos Juizados Especiais Criminais – os quais contribuíram para o efeito de “alargamento da dimensão do tecido penal que, de uma forma ou de outra, também acabou sendo viabilizada por estes mecanismos” (AMARAL, 2010). Operava-se, assim, o “delírio infrutífero”, nas palavras de Augusto Jobim do Amaral (2010, p. 83), consistente no fato de se menosprezar a dinâmica sempre expansiva do poder punitivo, acreditando que lançar um dispositivo nessas engrenagens, “ainda que dotado das melhores intenções” não iria fazer com que se incorporasse ao sistema e às suas propriedades estruturais.

Com o advento da Lei nº 12.403, de 04 de maio de 2011 (BRASIL, 2011b), foi incluída mais uma possibilidade de utilização do monitoramento eletrônico no ordenamento jurídico brasileiro: trata-se de sua previsão como medida cautelar diversa da prisão, no artigo 319, inciso IX, do Código de Processo Penal. É de se destacar, com Aury Lopes Jr. (2012, p. 852, grifo do autor), que a maior inovação trazida pela mencionada lei foi a “criação de uma polimorfologia cautelar, ou seja, o estabelecimento de medidas cautelares diversas da prisão, nos termos do art. 319, rompendo com o binômio prisão-liberdade até então vigente”.

Com efeito, apesar da sua aparente natureza mais branda, isso não significa que a utilização de tais medidas possa se dar com a observância de menos requisitos. Pelo contrário: apesar disso, sua decretação exige a presença dos fundamentos da prisão preventiva, quais sejam, o *fumus comissi delicti* e o *periculum libertatis*. Ocorre apenas que, em atenção ao princípio da proporcionalidade, outra medida cautelar que não a prisão possa resultar suficiente para tutelar a situação concreta (LOPES JR., 2012).



Para além das previsões legais, é de se observar que, a partir do ano de 2016, ampliou-se a possibilidade de utilização do instituto, com a edição da Súmula Vinculante nº 56 pelo Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2016b), que estabelece que “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 nº 641.320/RS”. O Recurso Extraordinário (RE) mencionado trata de situação, originada no Estado do Rio Grande do Sul, na qual os juízos de execução especialmente da Comarca de Porto Alegre, ante a total falta de vagas nos estabelecimentos de custódia, passaram a conceder prisão domiciliar com uso da tornozeleira eletrônica a pessoas que progrediam do regime fechado para o semiaberto ou iniciavam o cumprimento da pena nesse regime. Tendo em vista que alguns órgãos do Ministério Público agravavam as decisões, e alguns eram providos ou não, foi interposto o Recurso Extraordinário nº 641.320/RS (GONÇALVES, 2018). A decisão do STF, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, fixou a tese, em relação a essa questão específica, de que:

c) havendo déficit de vagas, deverá determinar-se: (i) a saída antecipada de sentenciado no regime com falta de vagas; (ii) a liberdade eletronicamente monitorada ao sentenciado que sai antecipadamente ou é posto em prisão domiciliar por falta de vagas; (iii) o cumprimento de penas restritivas de direito e/ou estudo ao sentenciado que progride ao regime aberto. Até que sejam estruturadas as medidas alternativas propostas, poderá ser deferida prisão domiciliar ao sentenciado (BRASIL, 2016a).

Com isso, os parâmetros para os casos de falta de vagas não implicam a colocação imediata da pessoa para a qual não há vaga em prisão domiciliar com monitoramento eletrônico, mas sim a progressão àqueles que já estão mais próximos de atingir o tempo necessário para tanto, com aplicação do monitoramento eletrônico. Compreende-se, porém, que a utilização do instituto apenas é adequada no regime semiaberto e não no regime aberto, tendo em vista que esse é baseado na autodisciplina e senso de responsabilidade da pessoa, conforme dispõe o artigo 36, do Código Penal (BRASIL, 1940), e o monitoramento eletrônico não é medida que se orienta com base nesses ditames, eis que possibilita um controle que pode ser exercido sob a forma de vigilância ininterrupta – especialmente porque o Brasil adota predominantemente o sistema de GPS nas tornozeleiras eletrônicas. Essa análise não passou despercebida no voto do RE em apreço, que também tratou sobre a situação



de ausência de vagas no regime aberto sinalizando a pertinência da aplicação substitutiva de penas restritivas de direito e/ou estudo.

O Decreto nº 7.627, de 24 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011a), regulamenta a monitoração eletrônica, definindo, em seu artigo 2º, que “considera-se monitoração eletrônica a vigilância telemática posicional à distância de pessoas presas sob medida cautelar ou condenadas por sentença transitada em julgado, executada por meios técnicos que permitam indicar a sua localização”. Estabelece, também, em relação à pessoa monitorada e à observância dos seus direitos, que ela deve ser informada acerca das condições da medida, por meio de documento “no qual constem, de forma clara e expressa, seus direitos e os deveres a que estará sujeita, o período de vigilância e os procedimentos a serem observados durante a monitoração” (artigo 3º), além de que deve ser respeitada a “integridade física moral e social” (artigo 5º) e ser observado o sigilo dos dados pessoais. Ademais, o Decreto prevê que cabem aos órgãos de gestão penitenciária a responsabilidade pela administração, execução e controle da monitoração eletrônica, elencando suas demais atribuições (artigo 4º).

Na prática, essa gestão é feita por serviços públicos denominados Centrais de Monitoração Eletrônica, as quais são vinculadas à Secretaria responsável pela administração penitenciária ou órgão congênere, no âmbito do Poder Executivo estadual, conforme dispõe o artigo 10 da Resolução nº 5/2017 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP) (BRASIL, 2017). As atribuições do órgão de gestão, conforme define o Decreto nos incisos do artigo 4º, abrangem o acompanhamento e cumprimento da medida conforme a decisão judicial, encaminhamento de relatórios periódicos, bem como comunicação ao juízo quando da ocorrência de fato que possa dar causa à revogação da medida ou modificação de suas condições e, além disso, a manutenção de equipes multiprofissionais de acompanhamento e apoio à pessoa monitorada, orientando-as e auxiliando-as na sua “reintegração social” (BRASIL, 2011a).

O modelo de monitoração eletrônica adotado no Brasil é, predominantemente, aquele de segunda geração tecnológica, ou seja, que funciona por meio de GPS, embora seja possível observar o uso de monitoração por radiofrequência em alguns locais sem sinal de GPS e de celular. O equipamento utilizado é uma tornozeleira eletrônica que “emite sinais de forma contínua e envia dados de geolocalização pessoal à Central, permitindo-se atestar a presença da pessoa monitorada no território designado” (BRASIL, 2020b, p. 37). Sua alimentação se dá por uma bateria



recarregável, e sinais sonoros ou luminosos são emitidos em caso de baixa bateria ou mau funcionamento do aparelho, que também possui sensores que detectam eventuais danos ou tentativas de violação.

Nas Centrais de Monitoração, as pessoas monitoradas são acompanhadas via computadores e televisores que indicam suas posições, sendo que a ocorrência de quaisquer incidentes⁴ é informada pelo sistema (BRASIL, 2020b; CAMPELLO, 2019). Salienta-se que a contratação da empresa fornecedora do serviço de monitoração eletrônica é realizada por cada Estado da federação, de modo que as características dos aparelhos e dos sistemas podem variar de um lugar para outro.

Embora o Decreto nº 7.627/2011 tenha sido editado no intuito de regulamentar a monitoração eletrônica, a regulamentação estabelecida foi parcial, de sorte que a disciplina legal restou fragmentária e lacunosa, sem o estabelecimento de protocolos e diretrizes, tanto para o Poder Judiciário, quanto para as Centrais de Monitoração Eletrônica, para uniformizar a aplicação e garantir segurança jurídica a todos os atores da política. Diante disso, diversos documentos foram sendo produzidos visando estabelecer melhores parâmetros para que se pudesse consolidar uma verdadeira política penal de monitoramento eletrônico. No ano de 2015, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou a Resolução nº 213 (CNJ, 2015), sobre o tema das audiências de custódia, que também definiu as diretrizes pelas quais deveriam se reger os magistrados ao aplicarem a medida cautelar de monitoração eletrônica, quais sejam: efetiva alternativa à prisão provisória, necessidade e adequação, provisoriedade, menor dano e normalidade.

A Resolução estabeleceu os procedimentos a serem adotados nas Centrais de Monitoração Eletrônica, os quais referem-se especialmente à proteção dos dados, à manutenção da medida de monitoração e à atenção a eventuais carências das pessoas monitoradas. Assim, a atuação das Centrais deve assegurar o acolhimento e acompanhamento por equipes multidisciplinares, que devem realizar interação

⁴ Incidente é “qualquer situação que interfira no cumprimento regular da medida de monitoração eletrônica”, o qual ensejará um tratamento por parte da Central de Monitoração Eletrônica. Os incidentes “podem ocorrer por causa de um ou mais fatores cumulativamente, incluindo falhas humanas diversas, mas também fatores de interferência secundários, como: falhas ou defeitos no equipamento de monitoração; cobertura reduzida ou instabilidade nos sinais de telefonia celular; interferências variadas nos mecanismos do sistema de posicionamento global (GPS); elementos relacionados à geografia, ao tipo de cobertura vegetal, à arquitetura das construções, às variações climáticas, etc.”. Assim, ocorrendo um incidente, a Central deverá tratá-lo, visando a manutenção da medida ou seu ajustamento, o que pode ensejar, inclusive, comunicação ao Juiz, quando não for solucionado, com a retomada do regular cumprimento da medida, no âmbito da Central (BRASIL, 2020b, p. 176).



individualizada com as pessoas e, identificando demandas, encaminhá-las, de forma voluntária, a serviços de assistência social, de saúde etc. Para tanto, as Centrais devem estar integradas em redes amplas de atendimento, que possam responder a demandas de habitação, trabalho, assistência judiciária, vestuário, transporte, dentre outras. Havendo incidentes (por exemplo, extrapolar as áreas de inclusão, deixar descarregar a bateria da tornozeleira etc.), deve-se prezar pela manutenção da medida em liberdade, de modo a evitar que haja a substituição, pela autoridade judicial, por medida mais gravosa, como a prisão. Nesses casos, as primeiras ações a serem adotadas são o atendimento por equipe psicossocial, priorizando a busca de diálogo e conscientização. As Centrais também devem adotar padrões adequados de segurança, sigilo, proteção e uso dos dados das pessoas em monitoração (CNJ, 2015).

Conforme exposto, as Centrais de Monitoração Eletrônica de pessoas possuem grande importância prática-funcional na gestão administrativa dos indivíduos condicionados à certas restrições de liberdade. Em que pese cada Estado Federativo possuir competência individual na gestão administrativa das pessoas monitoradas, o Modelo de gestão da monitoração eletrônica no Brasil, conforme será apresentado a seguir, disciplina várias exigências em nível nacional para regulamentar essa nova tecnologia.

4 O MODELO DE GESTÃO DA MONITORAÇÃO ELETRÔNICA DE PESSOAS NO BRASIL

No ano de 2017 foi editado, no Brasil, o “Modelo de gestão para monitoração eletrônica de pessoas”⁵, que tratou extensivamente de vários aspectos buscando a consecução de uma política nacional de monitoração eletrônica de pessoas, tais como princípios orientadores, diretrizes quanto ao uso da tecnologia e à proteção dos dados das pessoas envolvidas, metodologias de acompanhamento, protocolos para tratamento de incidentes etc. (BRASIL, 2020b). O Modelo definiu a monitoração eletrônica como:

⁵ Produzido no âmbito da mesma parceria entre o Depen e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD Brasil), no âmbito do Projeto BRA/14/011 – Fortalecimento da Gestão do Sistema Prisional Brasileiro, e atualizado no âmbito do Projeto BRA/18/019 - Fortalecimento do Monitoramento e da Fiscalização do Sistema Prisional e Socioeducativo, entre CNJ e PNUD Brasil, implementado em parceria com o DEPEN (BRASIL, 2020b).



[...] os mecanismos de restrição da liberdade e de intervenção em conflitos e violências, diversos do encarceramento, no âmbito da política penal, executados por meios técnicos que permitem indicar a localização das pessoas monitoradas para controle e vigilância indireta, orientados para o desencarceramento (BRASIL, 2020b, p. 15).

Elementos importantes constam dessa definição, tais como o exposto reconhecimento de que se trata de mecanismo que restringe a liberdade, a orientação para o desencarceramento e, ainda, sua caracterização enquanto “política penal”. Trata-se de uma orientação alinhada aos demais estudos que foram desenvolvidos no âmbito do Projeto BRA/14/011 – Fortalecimento da Gestão do Sistema Prisional Brasileiro, dentro do qual o Modelo de gestão para a monitoração eletrônica foi produzido, tais como o Modelo de Gestão Prisional e o Modelo de Gestão para as Alternativas Penais, estabelecendo, com isso, similitudes e diferenciações que podem contribuir no melhor entendimento e aplicação do instituto.

Assim, o Modelo de gestão para a política de monitoração eletrônica informa que essa não é uma alternativa penal, na medida em que “não promove a auto responsabilização da pessoa monitorada, tampouco visa a restauração das relações e promoção da cultura da paz” (BRASIL, 2020b), postulados que são centrais para as alternativas penais, cuja responsabilização buscada é pautada na dignidade, autonomia e liberdade (BRASIL, 2020a). A monitoração eletrônica é entendida, portanto, como medida excepcional, devendo ser privilegiadas as alternativas penais. Assim, no âmbito das medidas cautelares, sua aplicação deve ocorrer apenas quando não couber outra menos gravosa, “como alternativa ao cárcere e não como alternativa à liberdade, enquanto instrumento para conter o encarceramento e reduzir o alto número de presos provisórios”. O Modelo, inclusive, desestimula a utilização durante a fase de execução penal, visto que pode atuar como um mecanismo a mais de controle (BRASIL, 2020b, p. 16).

Por outro lado, entendida como política penal, a política de monitoração eletrônica diferencia-se de uma política de segurança pública, que possui diferentes sujeitos e objetos – embora assim seja encarada por muitos operadores (BRASIL, 2020b). Significa dizer que o sujeito central da política de monitoração eletrônica é a própria pessoa monitorada, daí que a atenção recai sobre ela, sendo necessário desenvolver “princípios voltados para a garantia dos direitos fundamentais das



pessoas monitoradas, bem como o desenvolvimento de práticas e fluxos de rotinas no campo da monitoração” (BRASIL, 2020b, p. 95).

Nesse sentido, o Modelo de gestão estabelece os princípios orientadores da política, que são em muitos sentidos similares àqueles das alternativas penais, justamente porque, embora não sendo uma alternativa penal, deve-se desenvolver um sentido de proteção da pessoa humana e diminuição da violência do sistema. Os princípios possuem os seguintes vieses:

- a) intervenção penal mínima e desencarceradora (subsidiariedade e intervenção mínima, legalidade, presunção de inocência, necessidade, adequação social, provisoriedade, proporcionalidade, responsabilidade baseada no fato e não no autor etc.);
- b) promoção dos direitos humanos e justiça social (dignidade e liberdade, menor dano, comedimento nas medidas restritivas para preservar a normalidade da vida da pessoa monitorada, direito de escolha em relação aos encaminhamentos e serviços oferecidos, reconhecimento e respeito às diferenças etc.);
- c) proteção de dados pessoais (considerar a natureza sensível de todos os dados da pessoa monitorada, bem como de seus familiares, vizinhos, dentre outros, privacidade, transparência, mínimo informacional, ou seja, coletar apenas as informações essenciais, confidencialidade etc.); e
- d) ação integrada entre entes federativos, sistema de justiça e comunidade para desencarceramento (interinstitucionalidade, interdisciplinaridade, participação social, profissionalização dos serviços etc.) (BRASIL, 2020b).

É oportuno assinalar que, também no ano de 2017, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCC) editou a Resolução nº 5, de 10 de novembro (BRASIL, 2017), que disciplinou diversos aspectos relativos à monitoração. Dentre eles, cumpre destacar a possibilidade de a pessoa monitorada requisitar à própria Central a alteração de áreas, locais e horários de acesso, trânsito ou permanência, desde que não conflitantes com as disposições da decisão judicial que determinou a medida – caso o sejam, a própria Central deve comunicar o juízo a fim de que decida sobre a solicitação (artigo 8º). Havendo necessidade de informar a autoridade judicial acerca de eventual descumprimento da medida, a Resolução indica que, sempre que possível ou adequado, a pessoa deve ser ouvida em audiência de justificação (artigo 9º).

Em relação a administração, às Centrais de Monitoração Eletrônica, a Resolução nº 5 do CNPCC estabelece, de forma mais detalhada, para além daqueles deveres já referidos pelo Decreto nº 7.627/2011, que devem também, por exemplo: garantir a prioridade de cumprimento, manutenção e restauração da medida, mesmo em casos de incidentes; não devem impor encaminhamentos ou outras medidas não



especificadas na decisão judicial que determinou a monitoração; abster-se de acionar diretamente órgãos policiais, salvo nos casos de violação de área de exclusão em medida protetiva de urgência em que o não acionamento pode implicar risco de violência contra a mulher, bem como abster-se de compartilhar informações sobre as pessoas monitoradas (artigo 13) (BRASIL, 2017).

A Resolução também aponta que a monitoração só deve ser aplicada como medida cautelar diversa da prisão nos casos de acusação por “crimes dolosos puníveis com pena privativa de liberdade máxima superior a 04 (quatro) anos ou condenadas por outro crime doloso, em sentença transitada em julgado”, ou, “para garantir o cumprimento de medidas protetivas de urgência em crime que envolva violência doméstica e familiar contra a mulher, criança, adolescente, idoso, enfermo ou pessoa com deficiência” (incisos I e II do artigo 17). Por outro lado, a monitoração não deve ser aplicada quando a eventual superveniência de decisão condenatória não ensejar aplicação de pena privativa de liberdade e quando as condições ou circunstâncias da pessoa monitorada demonstrem ser uma medida inadequada (artigo 18) – pense-se, por exemplo, nos casos de pessoas que não possuem fornecimento ininterrupto de energia elétrica, pessoa em situação de rua, que reside em local cujas condições inviabilizem o regular funcionamento do equipamento etc. (BRASIL, 2017).

Referida Resolução também veda a aplicação da monitoração eletrônica, na fase de execução penal, nos seguintes casos, previstos no artigo 21: cumprimento de livramento condicional, salvo na hipótese de antecipação do direito e pelo tempo necessário até atingir o requisito objetivo (inciso I); cumprimento de suspensão condicional da pena ou transação penal (inciso II); exercício de trabalho externo, salvo se a pessoa estiver no regime fechado e sem escolta pela polícia (inciso III); e, em hipóteses não previstas em lei, que impliquem o agravamento da pena imposta (inciso IV) (BRASIL, 2017).

Tais previsões constituem um passo importante na tentativa de impedir a deturpação da política de monitoração eletrônica que tende a desembocar em uma expansão do controle penal, na contramão da necessidade de limitar aquele poder punitivo. A administração realizada pela Central de Controle, no que tange às pessoas monitoradas, representa um papel de suma importância no cumprimento dessa nova modalidade de cumprimento da pena.



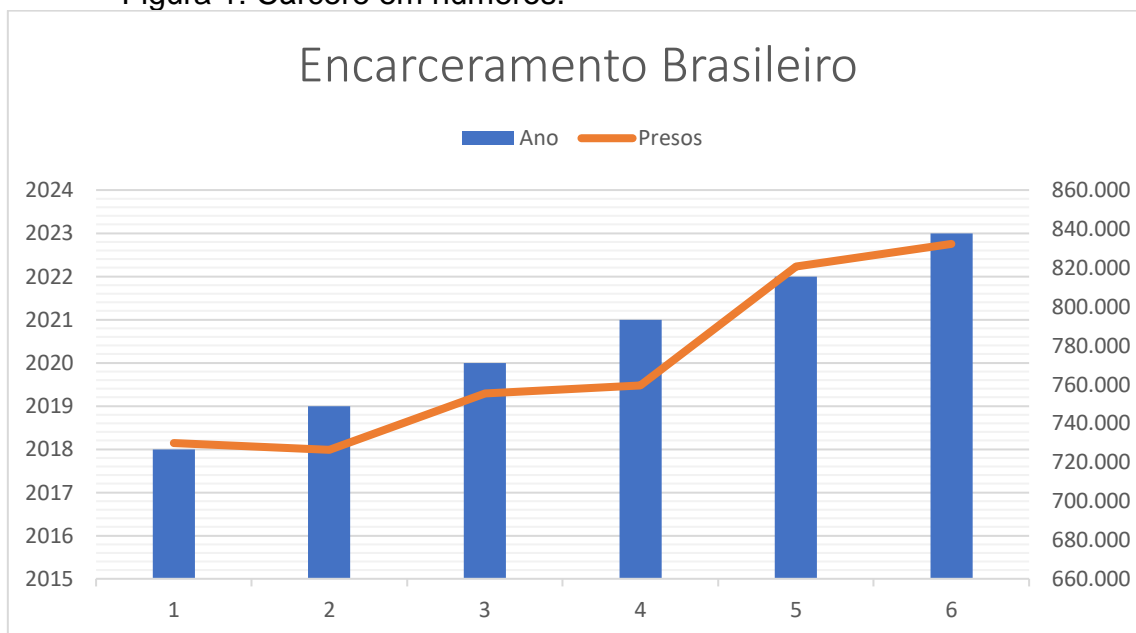
5 MONITORAMENTO ELETRÔNICO DE PESSOAS EM NÚMEROS

No ano de 2015, o Departamento Penitenciário Nacional (Depen) divulgou o primeiro relatório nacional analisando a implementação da política de monitoração eletrônica no país, que resultou de parceria entre o Depen e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Até então, 19 Estados já haviam implementado os serviços de monitoração e 18.172 pessoas encontravam-se em monitoramento (o Rio Grande do Sul monitorava 1.318 pessoas), embora a capacidade contratual prevista pudesse chegar a 40.431 pessoas. Do total, 86,18% das pessoas monitoradas encontravam-se em fase de execução penal, sendo: 25,91% em regime aberto em prisão domiciliar, 21,87% em regime semiaberto em prisão domiciliar, 19,89% em regime semiaberto em trabalho externo, 16,57% em saída temporária (16,57%), 1,77% em regime fechado em prisão domiciliar e 0,17% em livramento condicional. Enquanto isso, as medidas cautelares diversas da prisão somavam apenas 8,42% do total (BRASIL, 2015b).

Em 2017 o número de pessoas monitoradas alcançou o montante de 51.515 mil, ou seja, em um período de três anos desde o primeiro relatório, houve um aumento de 33.343 mil casos de pessoas em situação de monitoração eletrônica (BRASIL, 2020c, p. 29). Entretanto, com base nas estatísticas ilustradas na Figura 1, a seguir, percebe-se que a monitoração eletrônica de pessoas não tem sido aplicada de forma a desacelerar as taxas de encarceramento ou reduzir a entrada de pessoas no sistema carcerário:



Figura 1: Cárcere em números.



Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

O diagnóstico mostrou que a expansão da utilização da tecnologia em âmbito penal vinha se realizando “sem a real orientação da política como espaço efetivo de alternativa à prisão – seja pelo efetivo impacto no desencarceramento, seja pela assunção de premissas adequadas ao tratamento de público em liberdade” (BRASIL, 2015b, p. 6). A ausência de protocolos e diretrizes acarretava situações de colocação em risco e até mesmo vulneração de direitos fundamentais das pessoas envolvidas, sendo que “a inexistência de consensos básicos na aplicação dos serviços” acabava gerando “respostas pautadas em excessivo controle disciplinar” (BRASIL, 2015b, p. 11).

Além da aplicação da medida em casos não previstos na legislação e da predominância da utilização durante a execução penal, em detrimento do emprego do instituto como medida cautelar diversa da prisão, o diagnóstico também indicou a decretação da prisão como resposta central em face de eventuais violações ou incidentes – que, inclusive, podem ser causados sem a influência da pessoa monitorada, por corte de sinal, falha da tornozeleira, dentre outras ocorrências –, o que gerava a situação de, por exemplo, uma descarga completa da bateria do equipamento ser lançada no sistema como fuga do monitorado.

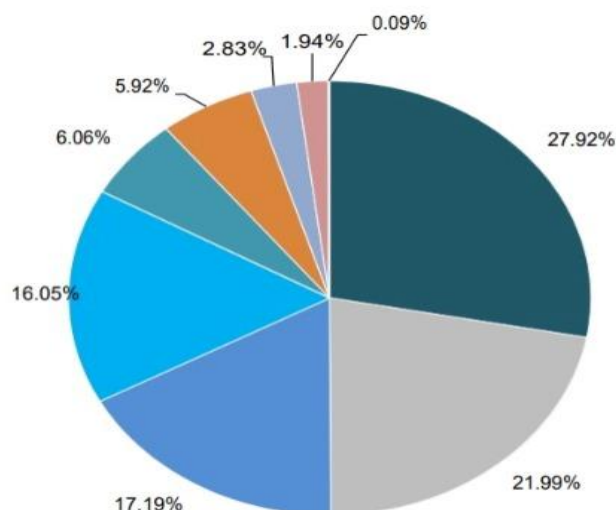
Conforme abordado anteriormente, a última atualização realizada no ano de 2017 (BRASIL, 2018), indicava que o Brasil chegara ao total de 51.515 pessoas monitoradas e implementação em praticamente todos os Estados, com exceção do



Amapá. São Paulo também se encontrava, naquele momento, com os serviços suspensos, apesar de já ter realizado a implementação. Novamente, foi registrada a predominância de aplicação da monitoração na fase de execução penal (73,96%) e a frustração do necessário objetivo de contenção do número de presos provisórios, além de “uma tendência conservadora na condução da política de monitoração eletrônica, aplicada como ferramenta de controle na execução penal, mesmo nas hipóteses que têm previsão legal questionada” (BRASIL, 2018, p. 64).

O perfil dos 51.515 mil usuários que tiveram a concessão da monitoração eletrônica em 2017 continua semelhante ao perfil identificado no ano de 2015. Em sua grande maioria, a monitoração eletrônica tem sido destinada: 27,92% para Saída Temporária; 21,99% para Regime Semiaberto em prisão domiciliar e 17,19% para Medidas cautelares diversas da prisão, conforme ilustra a Figura 2:

Figura 2: Modalidades de utilização da política de monitoração eletrônica



Fonte: BRASIL, 2018, p. 60.

Os dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias do período de julho a dezembro de 2020 (BRASIL, 2021), indicam um total de 72.720 pessoas monitoradas eletronicamente, incluído o quantitativo relativo à Justiça Federal. Dessas, 3.834 estão na fase de cumprimento de pena em regime fechado, 36.877 em regime semiaberto, 13.950 em regime aberto, 18.082 são presos provisórios e, 6 encontram-se em cumprimento de medida de internação e uma pessoa em tratamento ambulatorial. Contrariamente ao que ocorre em relação aos números relativos à Justiça Estadual, em que a maior fração de monitorados encontra-se em fase de execução de pena, a Justiça Federal apresenta um número maior de pessoas



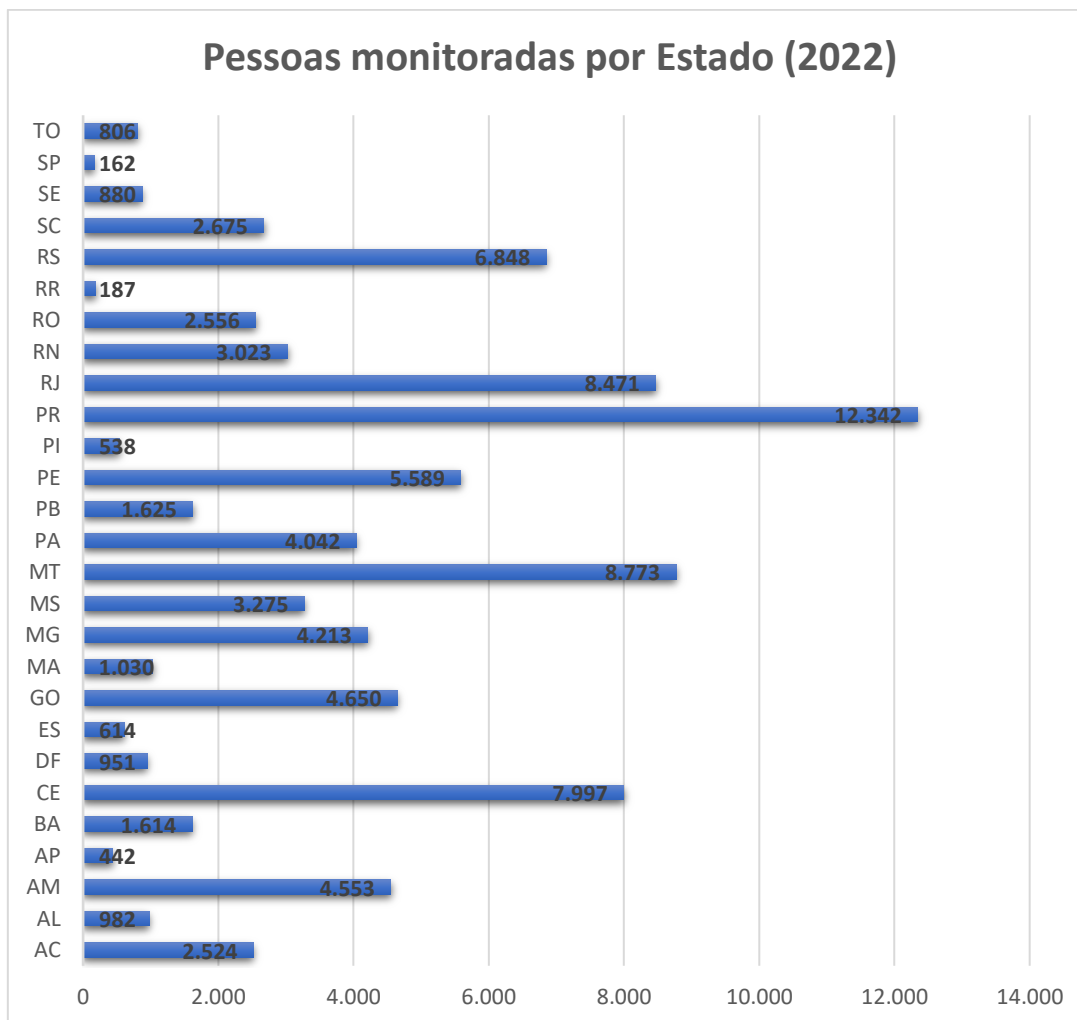
monitoradas em cumprimento de medida cautelar diversa da prisão, visto que, das 402 pessoas monitoradas, 291 constam na categoria “presos provisórios”, ou seja, cerca de 72% (BRASIL, 2021).

Em recente relatório sobre a população prisional no Brasil, realizado pela Secretaria Nacional de Políticas Penais, em dezembro de 2022, o judiciário concedeu 183.603 mil prisões domiciliares. Destas, 91.362 são prisões acompanhadas de monitoramento eletrônico. Ressalta-se ainda, que desse montante, 2.316 mil são indivíduos que cumpriam pena no regime fechado, 15.734 mil cumpriam pena no regime aberto, 49.235 mil no regime semiaberto, enquanto, 75 casos são referentes a tratamento ambulatorial, 44 são decorrentes de medida de segurança, e por fim, 23.958 são resultado de prisões provisórias (SENAPPEN, 2022).

Ao analisar o índice de concessão do monitoramento eletrônico por Estado, constata-se que o Paraná (12.342), Mato Grosso (8.773), Rio de Janeiro (8.471), Ceará (7.997) e o Rio Grande do Sul (6.848), são os que mais aplicam tal modalidade, como se infere da Figura 3:

Figura 3: Monitoração eletrônica por Unidade Federativa em 2022.





Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados da SENAPPEN (2022).

Conforme pode-se observar, apesar da concessão da monitoração eletrônica ter sido muito superior ao que foi apresentado no ano de 2015, muitos Estados não adotaram tal prática em sua jurisdição com muita frequência, como é o caso de São Paulo (162), Roraima (187), Amapá (442), Piauí (538) e Espírito Santo (614). Outro fator relevante, é o fato que cada Estado possui sua própria gestão administrativa privativa da monitoração eletrônica, fator este que prejudica, de certa forma, o levantamento de dados (SENAPPEN, 2022).

Ademais, pelas estatísticas gerais, é possível afirmar que, em regra, a monitoração eletrônica é aplicada ao regime aberto e semiaberto. A modalidade também é utilizada com muita frequência para controlar a liberdade provisória. A partir desse cenário, é possível fazer a seguinte reflexão: a monitoração eletrônica não está sendo utilizada como alternativa à prisão, mas sim como ferramenta de maximização do controle penal, traduzindo-se como uma espécie de liberdade vigiada.



6 CONCLUSÃO

O monitoramento eletrônico não se consolidou, ainda, como uma efetiva medida de evitar a prisionalização no Brasil, conforme apontam os diagnósticos sobre a política de monitoração eletrônica até o momento produzidos no país. Nesse sentido, uma das críticas estabelecidas ao monitoramento eletrônico é justamente sua capacidade de alastrar, de forma quase que ilimitada, a presença do poder punitivo nos espaços que, antes, constituíam-se como lugares de liberdade.

A complexidade reside, aqui, não apenas nesse espraiamento, como também no paradoxo consistente no fato de que a “sociedade de controle” é uma sociedade que se “acostuma” com a vigilância e com a presença de controles sutis na configuração da vida social. A faceta configuradora da vida social característica do poder punitivo não deixa, no entanto, de estabelecer diferenciações fundamentais em relação a quais pessoas serão selecionadas para integrar os “bancos de dados” e incorporar, seja por meio da reclusão em instituições prisionais, seja pelo próprio acoplamento do símbolo ao corpo, a punição.

Assim, necessário reconhecer que o monitoramento eletrônico se insere em – e contribui para criá-lo – um contexto de sobreposição de controles, penais e não penais. Nesse sentido, ainda que lograsse o efeito de contribuir para a redução da população prisional, sua característica de vigilância ininterrupta, de restrição de liberdades, de submissão da pessoa a uma rotina programada de forma heterônoma, ou seja, a degradação que esse tipo de punição também é passível de causar, além do fato de se inserir no contexto de criminalização seletiva realizado no país, indica que é um instituto que segue materializando o mesmo paradigma que transformou a prisão na resposta central dos sistemas penais atuais.

Conforme observa Campello (2019), uma das consequências da utilização do monitoramento eletrônico é a potencialização das capacidades de controle do sistema penal. E, em um cenário tal, a monitoração eletrônica não se distancia da lógica punitiva. Pelo contrário: ela surge para compor o diagrama da punição, possibilitando a convivência do cárcere com seus módulos de extensão a céu aberto.

Tais observações evidenciam que as reflexões teóricas e os dados empíricos existentes até o momento acerca do monitoramento eletrônico no Brasil parecem indicar uma série de problemas que solapam a possibilidade dessa ferramenta de produzir efeitos concretamente benéficos no contexto penitenciário brasileiro,



primordialmente, evitar que mais pessoas sejam presas e contribuir na desprisionalização, e, em uma visão mais otimista, auxiliar na redução da reincidência e reinserção social das pessoas condenadas (ou não condenadas, mas presas provisoriamente).

REFERÊNCIAS

AMARAL, Augusto Jobim do. Entre serpentes e toupeiras: A cultura do controle na contemporaneidade (ou sobre o caso do monitoramento eletrônico de presos no Brasil). **Sistema Penal e Violência**, Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 75-89, jul./dez. 2010.

BLACK, Matt; SMITH, Russell G. Electronic monitoring in the criminal justice system. **Trends and issues in crime and criminal justice**, n. 25. Canberra: Australian Institute of Criminology, 2003.

BOTTINI, Pierpaolo Cruz. Aspectos pragmáticos e dogmáticos do monitoramento eletrônico. **Revista da Faculdade de Direito de Uberlândia**, [s.l.], v. 36, p. 387-404, 2008.

BRASIL, **Decreto-lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940**. Código Penal. Brasília: Presidência da República, 1940.

BRASIL, **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Brasília: Presidência da República, 1984.

BRASIL, **Lei nº 12.258, de 15 de junho de 2010**. Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e a Lei no 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), para prever a possibilidade de utilização de equipamento de vigilância indireta pelo condenado nos casos em que especifica. Brasília: Presidência da República, 2010a.

BRASIL, **Mensagem nº 310, de 15 de junho de 2010**. Brasília: Presidência da República, 2010b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Msg/VEP-310-10.htm. Acesso em: 19 jan. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 7.627, de 24 de novembro de 2011**. Regulamenta a monitoração eletrônica de pessoas prevista no Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e na Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 - Lei de Execução Penal. Brasília: Presidência da República, 2011a.

BRASIL, **Lei nº 12.403, de 04 de maio de 2011**. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, relativos à prisão processual, fiança, liberdade provisória, demais medidas cautelares, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2011b.



BRASIL. **A implementação da política de monitoração eletrônica de pessoas no Brasil**: análise crítica do uso da monitoração eletrônica de pessoas no cumprimento da pena e na aplicação de medidas cautelares diversas da prisão e medidas protetivas de urgência. Brasília, Ministério da Justiça; Departamento Penitenciário Nacional; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2015b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 641.320/RS**. Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: Luciano da Silva Moraes. Relator: Ministro Gilmar Mendes, 11 de maio de 2016, 2016a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 56**. 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: Diário da Justiça Eletrônico, 08 ago. 2016, 2016b.

BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Resolução nº 5, de 10 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de implantação de Monitoração Eletrônica e dá outras providências. Brasília: Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, 2017.

BRASIL. **Diagnóstico sobre a política de monitoração eletrônica**. Brasília: Ministério da Segurança Pública; Departamento Penitenciário Nacional; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2018.

BRASIL. **Levantamento nacional de informações penitenciárias**, atualização junho de 2017. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, Departamento Penitenciário Nacional, 2019.

BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. **Manual de gestão para as alternativas penais**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020a.

BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. **Modelo de gestão para a monitoração eletrônica de pessoas**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020b.

BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. **Monitoração eletrônica de pessoas**: informativo para a rede de políticas de proteção social. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020c. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Monitora%C3%A7%C3%A3o-Eletr%C3%B4nica-de-Pessoas-Informativo-para-Rede-de-Pol%C3%ADticas-de-Prote%C3%A7%C3%A3o-Social_eletronico.pdf. Acesso em: 10 jun. 2023.

BROWN, Wendy. **Cidadania sacrificial, neoliberalismo, capital humano e políticas de austeridade**. Tradução de Juliane Bianchi Leão. Rio de Janeiro: Zazie Edições, 2018.

CAMPELLO, Ricardo Urquizas. **Faces e interfaces de um dispositivo tecnopenal**: o monitoramento eletrônico de presos e presas no Brasil. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2019. 207 p. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.



CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Estatística de execução penal**. 2023. (CNJ)<https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=f8f79a16-35a2-43fe-a751-34ba131ffc1f&sheet=74a59799-5069-461d-a546-91259016a931&lang=pt-BR&opt=cursel>. Acesso em: 02 jun. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução nº 213, de 15 de dezembro de 2015**. Estabelece diretrizes e procedimentos para a aplicação e o acompanhamento da medida de monitoramento eletrônico de pessoas. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015.

CORRÊA JUNIOR, Alceu. **Monitoramento eletrônico de penas e alternativas penais**. 2012. Tese (Doutorado em Direito Penal) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

DAGNINO, Renato; DIAS, Rafael; NOVAES, Henrique T. Evolução do desenvolvimento científico e tecnológico da América Latina: o caso brasileiro. In: SEBASTIÁN, Jesús (ed.) **Claves de desarrollo científico y tecnológico de América Latina**. Madrid: Fundación Carolina/Siglo XXI de España Editores, 2007.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário brasileiro da segurança pública**. 2022. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/06/anuario-2022.pdf?v=5>. Acesso em: 10 jun. 2023.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário brasileiro da segurança pública**. 2021. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/10/anuario-15-completo-v7-251021.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2023.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário brasileiro da segurança pública**. 2020. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/10/anuario-14-2020-v1-interativo.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2023.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário brasileiro da segurança pública**. 2019. Disponível em: https://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-2019-FINAL_21.10.19.pdf. Acesso em: 10 jun. 2023.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário brasileiro da segurança pública**. 2018. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Anuario-Brasileiro-de-Seguranc%CC%A7a-Pu%CC%81blica-2018.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2023.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário brasileiro da segurança pública**. 2018. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Anuario-Brasileiro-de-Seguranc%CC%A7a-Pu%CC%81blica-2018.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2023.

GONÇALVES, Vanessa Chiari. A prisão domiciliar com monitoramento eletrônico como alternativa ao regime semiaberto: a experiência da comarca de Porto Alegre. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, [s.l.], v. 143, p. 221-244, 2018.



HAWTHORNE, Nathaniel. **A letra escarlate**. Tradução Christian Schwartz. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

HOWARD, Flora Fitzalan. The experience of electronic monitoring and the implications for effective use. **The Howard Journal of Crime and Justice**, [s.l.], v. 59, n. 1, p. 17-43, mar. 2020.

IGLESIAS RÍO, Miguel Ángel; PÉREZ PARENTE, Juan Antonio. La pena de localización permanente y su seguimiento con medios de control electrónico. In: **Anuário de derecho Constitucional Latinoamericano 2006**, Tomo II. Montevideo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006. P. 1071-1107.

ISIDRO, Bruno César Azevedo. **O monitoramento eletrônico de presos e a paz social no contexto urbano**: nova política de contenção da modernidade a partir da visão da microfísica do poder e da sociedade de controle. Campina Grande: EDUEPB, 2017.

LOPES JR., Aury. **Direito processual penal**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica**. 8. ed. Barueri: Atlas, 2022.

RODRÍGUEZ-MAGARIÑOS, Faustino Gudín. Cárcel electrónica y sistema penitenciario del siglo XXI. **Anuario de la Facultad de Derecho (Universidad de Alcalá)**, [s.l.], v. 2005, p. 51-86, 2004/2005.

ROSA, Suiane Ewerling da; AULER, Décio. Não Neutralidade da Ciência-Tecnologia: Problematizando Silenciamentos em Práticas Educativas CTS. **Alexandria – Revista de Educação em Ciência e Tecnologia**, [s.l.], v. 9, n. 2, p. 203-231, nov. 2016.

SENAPPEN. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Informações gerais do 13º ciclo**. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiMTQ2ZDc4NDAtODE5OS00ODZmLThtYk0MTc2MzJkIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9&pageName=ReportSection045531d3591996c70bde>. Acesso em: 10 jun. 2023.

SOUZA, Bernardo de Azevedo e. Breves linhas sobre o monitoramento eletrônico na legislação brasileira e no anteprojeto de reforma do código de processo penal. **Revista Síntese de Direito Penal e Processual Penal**, Porto Alegre, v. 14, n. 83, p. 43-58, dez./jan., 2014.

