

ORIENTAÇÃO TÉCNICA

Orientações sobre Alternativas Penais no âmbito das medidas preventivas à propagação da infecção pelo novo coronavírus (Covid-19)

Brasília, 27 de abril de 2020

O advento da situação de pandemia em relação ao novo coronavírus (Covid-19), declarada pela Organização Mundial de Saúde (OMS) em 11 de março de 2020, bem como a crescente propagação da infecção no Brasil, impôs ao sistema de justiça e aos serviços penais a necessidade de medidas orientadas à prevenção ao contágio. Neste contexto, o Conselho Nacional de Justiça aprovou a Recomendação nº 62, em 17 de março de 2020, que fixa medidas preventivas à propagação da infecção pelo novo coronavírus, no âmbito dos sistemas de justiça penal e socioeducativo.

A Recomendação aponta várias possibilidades de atuação pelos magistrados com mecanismos capazes de contribuir para a redução da propagação do contágio por meio de alternativas ao encarceramento, a reavaliação das prisões provisórias, a suspensão do dever de apresentação periódica ao juízo das pessoas em liberdade provisória ou suspensão condicional do processo, a máxima excepcionalidade de novas ordens de prisão preventiva e a concessão de saída antecipada dos regimes fechado e semiaberto. Todas essas orientações visam a proteção da vida e da saúde pública, a redução dos fatores de propagação do vírus e a garantia da continuidade da prestação jurisdicional, observando-se os direitos e garantias individuais e o devido processo legal.

Ademais, todas as medidas adotadas por força da Recomendação nº 62 do CNJ contribuem para a redução da propagação do vírus não apenas no sistema penal, uma vez que o contágio pode se dar através dos profissionais que atuam neste sistema e se expandir para além dele.

Visando estratégias de redução ao contágio, a Lei nº 13.979/2020 dispôs sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública relacionada com a pandemia de COVID-19 conceituando isolamento e quarentena e permitindo as autoridades, no âmbito de suas competências, adotarem estas medidas.

A lei resguarda ainda pleno respeito à dignidade, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais das pessoas, conforme preconiza o art. 3º, do Regulamento Sanitário Internacional e assegura que será considerado falta justificada ao serviço público ou à atividade laboral privada o período de ausência decorrente das medidas previstas neste artigo.

Com base nessa lei, os Estados tem adotados diversas medidas de distanciamento físico que inclui a suspensão de atividades e/ou serviços públicos ou privados considerados não essenciais, estabelecendo a possibilidade de teletrabalho para a Administração Pública. A Lei nº 13.979/2020 prevê ainda que o descumprimento das medidas determinadas legalmente acarretará responsabilização dos sujeitos que, de acordo com a Portaria Interministerial nº 5 de 17 de março de 2020, entre o Ministério da Saúde e o Ministério da Justiça e Segurança Pública, poderá ser cível, administrativa e criminal.

Ressalta-se ainda que a Resolução nº 213/2015 do Conselho Nacional de Justiça reforça que dentre as diretrizes para a aplicação e o acompanhamento das medidas cautelares diversas da prisão está a provisoriedade, considerando o impacto dessocializador que as restrições implicam e que morosidade do processo penal poderá significar um tempo de medida indeterminado ou injustificadamente prolongado, o que fere a razoabilidade e o princípio do mínimo penal.

O presente documento leva em consideração os procedimentos já aplicados por diversos Tribunais do país, bem como os atos anteriores do CNJ, que têm como principal intuito a uniformização de procedimentos e a garantia da incolumidade no contexto da pandemia do Covid-19.

Destaca-se que a medida de monitoração eletrônica se encontra fora do escopo das alternativas penais. Sobre este tema, o CNJ publicou no dia 6 de abril de 2020 o documento “Orientações técnicas sobre a monitoração eletrônica de pessoas no âmbito da adoção de medidas preventivas à propagação da infecção pelo novo coronavírus (Covid-19)”, disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/04/Monitorac%C3%A7%C3%A3o-Eletr%C3%B4nica-CNJ.pdf>.

ALTERNATIVAS PENAIS: TIPOLOGIA E ACOMPANHAMENTO

Ao dispor sobre as alternativas penais, a Recomendação nº 62 considera os institutos penais vigentes, normativa anteriormente publicada pelo CNJ, a Resolução nº 288, de 2019, que define a política do Poder Judiciário para a promoção da aplicação de alternativas penais, bem como o Modelo de Gestão de Alternativas Penais do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), publicado em 2017.

A Resolução nº 288 do CNJ entende por alternativas penais as medidas de intervenção em conflitos e violências, diversas do encarceramento, orientadas para a restauração das relações e a promoção da cultura da paz, a partir da responsabilização com dignidade, autonomia e liberdade. Assim, são tipos de alternativas penais:

- › as penas restritivas de direitos;
- › a transação penal;
- › a suspensão condicional do processo;
- › a suspensão condicional da pena;
- › a conciliação e práticas de justiça restaurativa;
- › as medidas cautelares diversas da prisão; e
- › as medidas protetivas de urgência.

De acordo com o art. 4, da Resolução nº 288, os órgãos do Poder Judiciário devem firmar meios de cooperação com o Poder Executivo para a estruturação de serviços de acompanhamento das alternativas penais, a fim de constituir fluxos e metodologias para aplicação e execução das medidas, contribuindo para sua efetividade e possibilidade de inclusão social das pessoas em alternativas penais, a partir das especificidades de cada caso.

Na prática, o atendimento e acompanhamento às pessoas em cumprimento de alternativas penais no Brasil são efetivados pelas Centrais Integradas de Alternativas Penais (denominadas com siglas como CIAP, CEAPA e CAP) e pelos Serviços de Atendimento à Pessoa Custodiada, ambos geridos preferencialmente pelo Poder Executivo Estadual, assim como pelos Juizados Especiais Criminais (JECRIMs), pelas Varas Especializadas de Alternativas Penais (VEPMAs) ou Varas de Execução Penal (VEPs).

AOS MAGISTRADOS

Em busca de adoção de medidas preventivas à propagação da infecção pelo novo coronavírus, a Recomendação nº 62 dispõe sobre a necessidade de os magistrados considerarem a aplicação de alternativas penais em detrimento à prisão, em todas as fases processuais, bem como considerar a **possibilidade de suspensão temporária do dever de apresentação regular** durante o período da pandemia, visando a prevenção ao contágio. Com esta orientação o CNJ preocupa-se também com o universo de pessoas que, em função da Covid-19, terão limitadas as possibilidades efetivas de cumprimento das alternativas penais comunitárias, uma vez que a mobilidade, o encontro entre pessoas e a prestação de serviços podem significar sérios riscos de contaminação.

Recomenda-se que os magistrados competentes, a partir da análise do caso concreto, possam considerar as alternativas penais adequadas em razão do caráter excepcional da pandemia e dos danos que um prolongamento excessivo ou, porventura, indeterminado da sujeição a obrigações penais pode causar à pessoa e seus familiares.

- (I) No âmbito da fase pré-processual e de conhecimento criminal:
 - (i) Considerar a máxima excepcionalidade para a determinação de novas ordens de prisão preventiva, assim como reavaliar as prisões preventivas já estabelecidas, nos termos do art. 316, do Código Processo Penal (CPP) e da Recomendação CNJ nº 62/2020;
 - (ii) Dispensar o comparecimento periódico no que tange à imposição de medidas cautelares, conforme o disposto no art. 319, I, do CPP, durante o período da pandemia;
 - (iii) Suspender a imposição da medida cautelar de fixação de fiança para a concessão de liberdade provisória, prevista no art. 319, VIII, do CPP, considerando tanto a necessidade de dispensa para o comparecimento a atos do processo durante o período da pandemia, como a decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ) no HC 568.6930-ES, de 1º de abril de 2020, que determinou a liberdade de “todos aqueles a quem foi concedida liberdade provisória condicionada ao pagamento de fiança e ainda se encontram submetidos à privação cautelar de liberdade em razão do não pagamento do valor, em todo o território brasileiro”;

- (iv) Prorrogar, a critério do magistrado, *ex officio* as medidas protetivas de urgência previstas na Lei nº 11.340/2006 - Lei Maria da Penha, durante o período da pandemia; e
 - (v) Disponibilizar, em formato escrito e em linguagem acessível, informações básicas sobre as medidas sanitárias de prevenção, o funcionamento dos serviços de acompanhamento das medidas cautelares, assim como sobre medidas de auxílio emergencial, sugerindo-se anexar documento orientador ao Alvará de Soltura entregue à pessoa autuada em flagrante.
- (2) No âmbito da execução penal, transação penal e condições impostas por suspensão condicional do processo e *sursis*:
- (i) Dispensar o comparecimento pessoal para o cumprimento de penas e medidas alternativas – como a prestação de serviços à comunidade, o comparecimento em juízo etc. – durante o período da pandemia;
 - (ii) Computar o período de dispensa temporária do cumprimento de penas e medidas alternativas de cunho pessoal e presencial – como a prestação de serviços à comunidade, o comparecimento em juízo etc. – durante o período da pandemia, como período de efetivo cumprimento, considerando que a sua interrupção independe da vontade da pessoa em cumprimento, decorrendo diretamente de imposição determinada por autoridades sanitárias, além do que a manutenção prolongada de pendências jurídico-penais tem um efeito dessocializador, em particular quanto as oportunidades de trabalho e renda;
 - (iii) Solicitar ao Ministério Público o levantamento dos processos que preencham os requisitos legais para oferecimento da suspensão condicional do processo, em especial daqueles que o *parquet* entenda pela proposição, para que, por conseguinte, as referidas propostas possam ser realizadas e encaminhadas pelos meios eletrônicos, quais sejam, telefone e e-mail com ulterior validação pelo juízo competente;
 - (iv) Priorizar a adoção de medidas relativas ao “cumprimento de penas restritivas de direito e/ou estudo ao sentenciado que progride ao regime aberto”, previstas no precedente representati-

vo da Súmula Vinculante nº 56, do Supremo Tribunal Federal (RE 6441.320, rel. min. Gilmar Mendes, P, j. 11-5-2016, DJE 159 de 1º-8-2016), se direcionem prioritariamente ao estudo, envolvendo também a leitura, à luz da Recomendação CNJ nº 44, de 2013 e da jurisprudência dos tribunais superiores; e

- (v) Destinar os recursos oriundos das penas de prestação pecuniária para a prevenção do novo coronavírus, de acordo com o art. 13 da Recomendação 62, priorizando a utilização deste recurso para a contenção do contágio no sistema prisional, além disso oferecendo à pessoa a quem for aplicada pena pecuniária a possibilidade de depósito judicial, tal como dispõe a Resolução CNJ nº 154, de 2012, evitando deslocamentos e possibilidades de contaminação.

AOS SERVIÇOS DE ACOMPANHAMENTO DE ALTERNATIVAS PENAIS E ATENDIMENTO À PESSOA CUSTODIADA

Desta feita, recomenda-se que os serviços de acompanhamento às pessoas em alternativas penais vinculados, seja ao Poder Judiciário, seja ao Poder Executivo, passem a atuar de maneira diferenciada, considerando:

- (1) Suspender temporariamente atividades presenciais (atendimentos individuais e familiares, grupos, oficinas etc.), garantindo a continuidade dos serviços emergenciais ou em rotina de teletrabalho. Os profissionais podem ser convocados para retorno ao trabalho presencial a qualquer momento, a critério da sua chefia, considerando as normas sanitárias;
- (2) Adotar o atendimento presencial mínimo ou emergencial, de acordo com as especificidades e necessidades dos serviços e dos públicos e seguindo as orientações sobre as medidas e condições que garantam a segurança e a saúde dos usuários e profissionais, tal como disposto pelas recomendações sanitárias e considerando as orientações da municipalidade quanto ao distanciamento físico, zelando por:
 - (i) Afastamento ou a colocação em trabalho remoto dos profissionais que compõem grupos de risco, conforme definição das autoridades sanitárias. Deverá ser igualmente assegurado o

- trabalho remoto para os casos suspeitos de contaminação, visando à prevenção da transmissibilidade do novo coronavírus;
- (ii) Agendamento dos atendimentos e cumprimento às medidas sanitárias, dentre as quais destacam-se: aumento da frequência de limpeza de todos os espaços de circulação e permanência das pessoas, salas e demais áreas com espaço e ventilação adequados, instalação de dispensadores de álcool em gel nas áreas de circulação;
 - (iii) Disponibilização aos profissionais de equipamentos de proteção individual (EPI) necessários ao desempenho de suas funções e orientações quanto ao uso, respeitando, ainda, o distanciamento necessário, sobretudo quando desempenharem atividades que requeiram contato direto com o público;
- (3) Garantir a continuidade dos serviços em rotina de teletrabalho, considerando a necessidade de comunicação efetiva e periódica com o juízo, a chefia imediata e com o público, estimulando o contato remoto via telefone, aplicativos de mensagens, redes sociais, dentre outros;
 - (4) Organizar o serviço para que haja profissionais de plantão para atendimento por telefone, de forma qualificada, para acolhimento de possíveis demandas, orientações e informações afetas ao serviço e às condições e particularidades de cumprimento das alternativas penais no contexto da pandemia, além de encaminhamentos, se necessário for;
 - (5) Assegurar ampla divulgação ao público, ao juízo e à rede parceira quanto ao funcionamento dos serviços, contatos para informações e agendamentos, quando for o caso, em meios acessíveis que alcancem as pessoas, tal como cartazes afixados na portaria dos equipamentos, mensagens por email e aplicativos de mensagens, publicação em jornais e outros meios de comunicação;
 - (6) Dispor de materiais necessários à realização de teletrabalho, tal como notebooks, telefones ou chips institucionais, bem como garantir o acesso aos documentos institucionais, arquivos físicos e prontuários dos usuários dos serviços, de forma a possibilitar o trabalho e atendimentos remotos;

- (7) Promover orientação ao público quanto ao acesso ao auxílio emergencial governamental e às políticas públicas, visando a redução das vulnerabilidades sociais, disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-elabora-informativo-para-egressos-e-seus-familiares-sobre-auxilio-emergencial/>;
- (8) Referenciar o público junto aos serviços da rede de proteção social e/ou comunicar eventuais encaminhamentos necessários que não possam ser realizados no período de distanciamento físico;
- (9) Realizar o registro das atividades remotas nos prontuários do público atendido neste contexto;
- (10) Realizar comunicação periódica com as instituições parceiras, quanto à continuidade, adequação ou suspensão do cumprimento de alternativas penais e demais informações necessárias;
- (11) Fomentar, quando da ocasião do teleatendimento, a importância de as pessoas em cumprimento de alternativas penais manterem o autocuidado com a higiene, o distanciamento físico e a utilização de máscaras como medidas para diminuição das chances de contágio pelo Covid-19;
- (12) Acompanhar, quando possível, a pessoa custodiada, visando a identificação de vulnerabilidades sociais, fatores de risco epidemiológico e a qualificação do preenchimento do “Formulário de identificação de fatores de risco para a Covid-19 pela Autoridade Policial”;
- (13) Assegurar a resposta tempestiva a ofícios e comunicação periódica com o juízo para garantia da adequada atividade jurisdicional; e
- (14) Efetivar diálogo contínuo com as Varas competentes para consulta sobre interrupção do cumprimento de alternativas penais, tais como a prestação de serviços à comunidade, o comparecimento obrigatório em juízo, participação em grupos reflexivos, práticas restaurativas ou qualquer medida que envolva contato pessoal e presencial e possa contribuir para a propagação de contágio, buscando assegurar:
 - (i) Comunicação por escrito da suspensão do cumprimento à pessoa, encaminhada por carta, email e/ou aplicativo de mensagens, de forma a resguardá-la de eventuais considerações de descumprimento, abordagens policiais e prisões;

- (ii) Disponibilização por carta e/ou e-mail, desde que solicitado, de certidão ou documento equivalente que ateste a regularidade no cumprimento das alternativas penais, o comparecimento à instituição, quando aplicável, ou ainda o cumprimento integral das condições impostas judicialmente;

Por fim, recomenda-se aos serviços de alternativas penais atenção especial a decretos, portarias, fluxos, notas técnicas e notas informativas vigentes e às orientações que possam ser atualizadas pelo Poder Judiciário, uma vez que a realidade em contexto da pandemia da Covid-19 é bastante dinâmica e os processos de trabalho necessitam de constante reavaliação e planejamento.