

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

As audiências de custódia no Brasil: uma janela para a melhora do controle externo da atividade policial

Custody hearings in Brazil: possibilities for improving the external control of police activity

Carolina Costa Ferreira

Gabriel Antinolfi Divan

VOLUME 8 • Nº 1 • ABR • 2018

POLÍTICAS PÚBLICAS E BOAS PRÁTICAS PARA O SISTEMA PENAL

Sumário

I. DOSSIÊ ESPECIAL: POLÍTICAS PÚBLICAS E BOAS PRÁTICAS PARA O SISTEMA PENAL	19
PENAL ABOLITIONISM AND REFORMISM REVISITED	21
Roger Matthews	
A FORMULAÇÃO DA AGENDA POLÍTICO-CRIMINAL COM BASE NO MODELO DE CIÊNCIA CONJUNTA DO DIREITO PENAL	37
Mário Lúcio Garcez Calil e José Eduardo Lourenço dos Santos	
TRIAL WITHOUT UNDUE DELAY: A PROMISE UNFULFILLED IN INTERNATIONAL CRIMINAL COURTS.....	55
Cynthia Cline	
CONSTITUIÇÃO, STF E A POLÍTICA PENITENCIÁRIA NO BRASIL: UMA ABORDAGEM AGNÓSTICA DA EXECUÇÃO DAS PENAS	90
Bruno Amaral Machado e Rafael Seixas Santos	
PREVENÇÃO ESPECIAL NEGATIVA DA PENA: O TERRENO FÉRTIL PARA A IMPLEMENTAÇÃO E DIFUSÃO DA LÓGICA ATUARIAL NO SUBSISTEMA JURÍDICO-PENAL.....	114
Paulo Afonso Cavichioli Carmona e Flávia Nunes de Carvalho Cavichioli Carmona	
A RELAÇÃO ENTRE CRIMINOGENESE E PRÁTICAS PENAIAS E O DEBATE SOBRE A TEORIA DA AÇÃO ENTRE SUBJETIVISTAS E OBJETIVISTAS	128
André Leonardo Copetti Santos e Douglas Cesar Lucas	
A PRIVATIZAÇÃO DE PRESÍDIOS E A IDEIA NEOLIBERAL DE CRIAÇÃO DE UM ESTADO MÍNIMO ...	163
Gina Marcilio Vidal Pompeu e Carlos Lélío Lauria Ferreira	
LA NECESIDAD DE INVESTIGAR LA PRISIÓN (DESDE AFUERA Y DESDE ADENTRO) PARA TRANSFORMARLA. SOBRE UNAS MODESTAS EXPERIENCIAS EN EL ÁMBITO DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES.....	179
Gabriel Ignacio Anitua	
AMBIENTE URBANO E SEGURANÇA PÚBLICA: CONTRIBUIÇÕES DAS CIÊNCIAS SOCIAIS PARA O ESTUDO E A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS CRIMINAIS.....	195
Sergio Francisco Carlos Sobrinho, Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira e Airton Guilherme Guilherme Berger Filho	
ECOCÍDIO: PROPOSTA DE UMA POLÍTICA CRIMINALIZADORA DE DELITOS AMBIENTAIS INTERNACIONAIS OU TIPO PENAL PROPRIAMENTE DITO?	210
Djalma Alvarez Brochado Neto e Tarin Cristino Frota Mont' Alverne	

A JUSTIÇA RESTAURATIVA COMO POLÍTICA PÚBLICA ALTERNATIVA AO ENCARCERAMENTO EM MASSA	228
Selma Pereira de Santana e Carlos Alberto Miranda Santos	
A JUSTIÇA RESTAURATIVA COMO INSTRUMENTO DE FORTALECIMENTO DA CULTURA DE PAZ: UMA NOVA PERSPECTIVA PARA A EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS NO BRASIL	244
Charlise Paula Colet Gimenez e Fabiana Marion Spengler	
THE INTERNATIONALIZATION OF CRIMINAL LAW: TRANSNATIONAL CRIMINAL LAW, BASIS FOR A REGIONAL LEGAL THEORY OF CRIMINAL LAW.....	261
Nicolás Santiago Cordini	
CRIMES NA INTERNET E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM MATÉRIA PENAL ENTRE BRASIL E ESTADOS UNIDOS.....	277
Guilherme Berti de Campos Guidi e Francisco Rezek	
O PAPEL DA INTELIGÊNCIA FINANCEIRA NA PERSECUÇÃO DOS CRIMES DE LAVAGEM DE DINHEIRO E ILÍCITOS RELACIONADOS.....	290
Antonio Henrique Graciano Suxberger e Rochelle Pastana Ribeiro Pasiani	
POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA DILACERADA: O EXEMPLO DA LEI 13491/2017 E SUAS CONSEQUÊNCIAS PENAIS E PROCESSUAIS PENAIS.....	320
Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro	
ATENDIMENTO INTEGRAL À VÍTIMA: A SEGURANÇA PÚBLICA COMO DIREITO FUNDAMENTAL	337
Waléria Demoner Rossoni e Henrique Geaquinto Herkenhoff	
DIREITOS FUNDAMENTAIS E AS RELAÇÕES ESPECIAIS DE SUJEIÇÃO.....	361
Pedro Adamy	
O NEAH E A ATENÇÃO AO AUTOR DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER EM BELÉM.....	378
Luanna Tomaz Souza, Anna Beatriz Alves Lopes e Andrey Ferreira Silva	
BOTÃO DO PÂNICO E LEI MARIA DA PENHA.....	397
Ludmila Aparecida Tavares e Carmen Hein de Campos	
O QUE PENSAM AS JUÍZAS E OS JUÍZES SOBRE A APLICAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA: UM PRINCÍPIO DE DIÁLOGO COM A MAGISTRATURA DE SETE CAPITAIS BRASILEIRAS.....	422
Marília Montenegro Pessoa de Mello, Fernanda Cruz da Fonseca Rosenblatt e Carolina Salazar l'Armée Queiroga de Medeiros	
UMA SALA COR-DE-ROSA: A POLÍTICA PÚBLICA DE GÊNERO PREVISTA NA LEI 11.340/2006 NA CIDADE DE PIRAQUARA – PARANÁ.....	450
Priscilla Placha Sá e Jonathan Serpa Sá	

A PRÁTICA DA MISTANÁSIA NAS PRISÕES FEMININAS BRASILEIRAS ANTE À OMISSÃO DO DIREITO À SAÚDE E A NEGAÇÃO DA DIGNIDADE HUMANA.....	473
Elias Jacob de Menezes Neto e Tiago José de Souza Lima Bezerra	
REPRESENTAÇÕES SOCIAIS NO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL: PROTEÇÃO NORMATIVA E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O APENADO LGBT	495
Mariana Dionísio de Andrade, Marina Andrade Cartaxo e Daniel Camurça Correia	
CALONS: REDEFININDO AS FRONTEIRAS DOS DIREITOS HUMANOS E DO SISTEMA DE JUSTIÇA PENAL	515
Phillipe Cupertino Salloum e Silva e Marcos José de Oliveira Lima Filho	
AS AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA NO BRASIL: UMA JANELA PARA A MELHORA DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL.....	531
Carolina Costa Ferreira e Gabriel Antinolfi Divan	
A ATUAÇÃO DO AGENTE PENITENCIÁRIO COMO BUROCRATA DE NÍVEL DE RUA: PARA ALÉM DA DISCRICIONARIEDADE.....	551
Thaís Pereira Martins e Camila Caldeira Nunes Dias	
QUANDO A LUTA ANTIMANICOMIAL MIRA NO MANICÔMIO JUDICIÁRIO E PRODUZ DESENCARCERAMENTO: UMA ANÁLISE DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS PROVOCADOS PELA DEFENSORIA PÚBLICA NO CAMPO DA POLÍTICA PÚBLICA PENITENCIÁRIA E DE SAÚDE MENTAL ...	574
Patricia Carlos Magno e Luciana Boiteux	
PENAS ALTERNATIVAS PARA PEQUENOS TRAFICANTES: OS ARGUMENTOS DO TJSP NA ENGRENAGEM DO SUPERENCARCERAMENTO	605
Maíra Rocha Machado, Matheus de Barros, Olívia Landi Corrales Guaranha e Julia Adib Passos	
II. OUTROS TEMAS	630
AÇÃO POPULAR POR OMISSÃO LESIVA AO MÍNIMO EXISTENCIAL (MORALIDADE) E CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: NOVOS HORIZONTES DESVELADOS PELA JURISPRUDÊNCIA DO STJ E DO STF NO PARADIGMA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS	632
Luciano Picoli Gagno e Camilo José d'Ávila Couto	
AS PRÁTICAS DE JURIDICIDADE ALTERNATIVA NA AMÉRICA LATINA: ENTRE O REFORMISMO E O IMPULSO DESESTRUTURADOR A PARTIR DE STANLEY COHEN	649
Jackson da Silva Leal	
DISTINÇÃO INCONSISTENTE E SUPERAÇÃO DE PRECEDENTES NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	668
Patrícia Perrone Campos Mello e Paula de Andrade Baqueiro	

DEMOCRATIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO PELA DA LEGALIDADE, LEGITIMIDADE E ECONOMICIDADE	690
Rafael Antonio Baldo	
A TRANSPARÊNCIA DA POLÍTICA MONETÁRIA E A SUA LIMITAÇÃO AOS OBJETIVOS CONSTITUCIONAIS.....	707
Marcelo Quevedo Do Amaral	
GESTÃO DOS ESPAÇOS MARINHOS NO CONTEXTO DAS ENERGIAS MARINHAS RENOVÁVEIS	726
Tarin Frota Mont`Alverne e Maira Melo Cavalcante	
A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO ANTE OS RISCOS ADVINDOS DAS NOVAS TECNOLOGIAS BÉLICAS	746
Alice Rocha da Silva e Mario Abrahão Antônio	
A ESCOLHA DO ESTADO BRASILEIRO PELO DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE: O DEVER DE FINANCIAR MEDICAMENTOS DE ALTO CUSTO.....	767
Andre Studart Leitão, Thiago Patrício de Sousa e Alexandre Antonio Bruno da Silva	
POR QUE A ÁREA DO DIREITO NÃO TEM CULTURA DE PESQUISA DE CAMPO NO BRASIL?	782
Fayga Silveira Bedê e Robson Sabino de Sousa	

As audiências de custódia no Brasil: uma janela para a melhora do controle externo da atividade policial*

Custody hearings in Brazil: possibilities for improving the external control of police activity

Carolina Costa Ferreira**

Gabriel Antinolfi Divan***

RESUMO

As audiências de custódia são um procedimento cuja implementação é recente no processo penal brasileiro. Apesar de previstas no ordenamento jurídico desde 1992, estas, ainda, não possuem definição em lei específica, cabendo ao Conselho Nacional de Justiça a definição de protocolos de atuação. O presente trabalho tem por objetivo discutir resultados de pesquisas realizadas em 2016 e 2017 sobre a implementação das audiências de custódia no Distrito Federal, especialmente no que se refere à necessidade de melhora dos procedimentos conduzidos pelo Ministério Público para a realização do controle externo da atividade policial, além de apresentar dados coletados em 2017 sobre relatos de pessoas presas em audiências de custódia que informaram práticas de maus tratos e tortura no Distrito Federal. Tal pesquisa, que se encontra em fase de conclusão, é original na região analisada. A compreensão das duas pesquisas já concluídas e da terceira, em fase de conclusão, podem indicar ações para que o Ministério Público, responsável exclusivo pelo controle da atividade policial, possa refletir sobre boas práticas para a melhora desta que é uma de suas mais importantes funções institucionais.

Palavras-chave: Audiências de custódia. Tortura. Controle externo da atividade policial. Política Criminal.

ABSTRACT

Custody hearings are a recent procedure in Brazilian criminal proceedings. Although they have been envisaged in the legal system since 1992, only in 2015 the National Council of Justice defined protocols for them. This paper discusses the results of three researches, conducted in 2016 and 2017, about the implementation of custody hearings in the Federal District. The final part of the research, which is still in development, is original in the analyzed region. The two first researches will help to understand the context of external control of police activity in the Federal District and may be useful to contribute to good practices for the improvement of this important function to society.

Keywords: Criminal policy. Custody hearings. Torture. External control of police activity.

* Recebido em 24/02/2018
Aprovado em 16/04/2018

** Doutora em Direito, Estado e Constituição (UnB). Líder do Grupo de Pesquisa “Criminologia do Enfrentamento”. Professora do Mestrado em Direito Constitucional do Instituto Brasileiro de Direito Público (IDP). Professora de Criminologia, Direito Penal e Processual Penal (UniCEUB). Email: carolinacosta@gmail.com

*** Doutor em Ciências Criminais (PUCRS). Professor do Mestrado em Direito da Universidade de Passo Fundo-RS. Coordenador do Projeto de Pesquisa “Estado de Direito, Sistemas de Justiça e Crítica Jurídica: horizontes de uma nova política” (UPF/RS). Email: divan.gabriel@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

As audiências de custódia consistem em um ato processual componente da fase preliminar de investigação criminal, em que a pessoa presa em flagrante é apresentada a uma autoridade judicial competente para: (i) analisar o auto de prisão em flagrante e verificar a sua regularidade, decidindo pela homologação do auto ou pelo relaxamento da prisão; (ii) analisar a prisão em flagrante, seus requisitos legais e decidir pela concessão de liberdade provisória (com ou sem medidas cautelares) ou pela conversão da prisão em flagrante em prisão preventiva; e (iii) perguntar à pessoa presa sobre as condições de sua prisão — se houve algum abuso policial ou algum fato que possa ser investigado como crime de tortura —, para que seja possível a investigação da conduta de tais policiais¹.

Alguns trabalhos têm sido realizados sobre diversas questões relacionadas às audiências de custódia: a seletividade do sistema de justiça criminal, o levantamento de dados sobre o uso (excessivo) das prisões preventivas como resposta repressiva a crimes cujos bens jurídicos tutelados demandariam outra solução; a falta de estrutura do Poder Judiciário para o atendimento às demandas oriundas da audiência de custódia — como o encaminhamento a setores de atendimento psicossocial, além da fiscalização de medidas cautelares alternativas e anteriores à prisão —, a resistência de atores do sistema de justiça criminal, quando apresentados a novos institutos pretensamente descarcerizadores².

No entanto, a respeito da terceira finalidade da audiência de custódia, um aspecto merece destaque: a abertura de um espaço de fala para a pessoa presa relatar se sofreu maus tratos ou tortura por parte dos responsáveis pela sua prisão é, sem dúvida, algo positivo. Tornar a sala de audiências um espaço de escuta qualificada e, sobretudo, uma janela de encaminhamento e fiscalização da atividade policial é, ainda, um desafio cujo caminho merece ser trilhado. O objetivo deste artigo, nesse sentido, é contribuir para o desenvolvimento de “boas práticas” no sistema de justiça criminal, especialmente no que se refere aos desafios de aperfeiçoamento dos mecanismos de controle externo da atividade policial, função institucional atribuída exclusivamente ao Ministério Público, nos termos do art. 129, VII da Constituição Federal³.

Para cumprir com tal objetivo, o presente artigo dividir-se-á em três partes: a primeira trará uma breve análise do processo de implementação das audiências de custódia no Brasil — que ganhou condições institucionais para se realizar, em âmbito nacional, após o reconhecimento do “Estado de Coisas Inconstitucional”, resultante da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 347, a despeito de sua correlação com institutos fundamentais do processo penal, como o *Habeas Corpus*, e da previsão do direito de apresentação da pessoa presa a uma autoridade judicial, em prazo razoável, para a decisão sobre sua prisão, já definidos em Pactos Internacionais ratificados pelo Brasil. A segunda parte da pesquisa apresenta dados ainda inéditos sobre o encaminhamento dos relatos de tortura registrados no Núcleo de Audiências de Custódia do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, a fim de refletir sobre as formas de aprimoramento da investigação dos crimes de tortura após a implementação das audiências de custódia. Assim, tal instrumento é uma “janela”, que pode ser utilizada para a reflexão sobre o controle externo da atividade policial.

O desenvolvimento do tema se justifica em muitos sentidos: o primeiro consiste na própria situação de encarceramento em massa, realidade há muito conhecida e vivida no Brasil, o que demanda a reflexão sobre alternativas viáveis, institucionalmente, para a redução desse quadro tão dramático; a segunda se refere à

1 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução nº 213, de 15 de dezembro de 2015*. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2015/12/48d1666d3cfc32e3449857c6f0a0b312.pdf>>.

2 A título de introdução, sobre o assunto, ver: BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. *Audiência de Custódia, Prisão Provisória e Medidas Cautelares: obstáculos institucionais e ideológicos à efetivação da liberdade como regra*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça/Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2018; MASI, Carlos Velho. *A audiência de custódia frente à cultura do encarceramento*. *Revista dos Tribunais*, 2015, v. 960, p. 77-120, e LEMBRUBER, Julita; FERNANDES, Márcia; MUSUMECI, Leonarda; BENCE, Maíza; BRANDO, Caio. *Liberdade mais que tardia: as audiências de custódia no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: CeSec/ISER, 2016.

3 BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

necessidade de se combater, confiando nos meios institucionais adequados, as práticas de tortura frequentemente denunciadas e, infelizmente, ainda pouco processadas pelo sistema de justiça criminal⁴. Também se deve mencionar um terceiro sentido: a necessidade de se envolver a pesquisa em Direito — sobretudo aquela com aportes empíricos, que aposta em observação de audiências, análise de fluxos e de comportamento de atores do sistema de justiça criminal — de forma colaborativa e propositiva. Desvelar o (seletivo) funcionamento do sistema de justiça criminal é tarefa de todo pesquisador que se identifica com as Criminologias Críticas; no entanto, a crítica, por si só, não contribui para a redução do quadro de encarceramento em massa e de tortura em que vivemos. Analisar os institutos que diariamente são aplicados para promover ou não políticas criminais de cunho repressivo é tarefa dos grupos de pesquisa, das professoras e dos professores comprometidas/os com a reflexão teórica e empírica, pensando em seu constante aprimoramento.

2. O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DAS AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA NO BRASIL

A definição básica das audiências de custódia reside na necessidade de realização de um ato presencial de apresentação a ser inserido no fluxo procedimental do auto de prisão em flagrante e seu deslinde. Para além de uma qualificação dos trâmites, com a ampliação de espaços de oralidade e possibilidades de maior respeito formal ao contraditório e à ampla defesa — recomendável a todo ato de persecução e imputação penal —, suas manifestas finalidades são: (i) analisar o auto de prisão em flagrante e verificar a sua regularidade, decidindo pela homologação deste ou pelo relaxamento da prisão; (ii) analisar a prisão em flagrante, seus requisitos legais e decidir pela concessão de liberdade provisória (com ou sem medidas cautelares) ou pela conversão da prisão em flagrante em prisão preventiva; e (iii) perguntar à pessoa presa sobre as condições de sua prisão — se houve algum abuso policial ou algum fato que possa ser investigado como crime de tortura —, para que seja possível a investigação da conduta de tais policiais⁵.

Importante salientar que, para além de uma abordagem que focalize tanto um refúgio de controle eminentemente criminológico e/ou estatístico da medida (a averiguação de eventuais abusos), ou de uma recomendação adequada convencionalmente aos tratados firmados pelo Brasil (referidos, *infra*), da existência de uma instância de apresentação ou custódia, nesses moldes, não se pode dizer que se trata de uma experiência ou um procedimento inovador, tampouco inédito. Diz, inclusive, para com as próprias raízes da motivação de existência do instituto jurídico-político que tem a mais elementar e íntima ligação com a custódia e a tutela democrática da liberdade, o habeas corpus, e sua função inicial: a necessidade de fiscalização política do exercício do poder de cautela em relação à liberdade de outrem⁶, calcada em uma verificação e um poder decisório factuais e presenciais (a título de urgência ou presteza).

Historicamente, como assevera Maria Thereza Rocha de Assis Moura⁷, mesmo a etimologia do *writ* de habeas corpus não é mais do que um mandado expresso para que a autoridade superior àquela que decretou uma constrição “tomasse o corpo” do(a) custodiado(a) em apresentação seguida de decisão presencial quanto à legitimidade da ordem inferior. Assim, a raiz da fiscalização de entrecruza política e jurídica, tão essencial, vivificada no instituto, remete à ideia de que não bastaria, simplesmente, uma decisão em grau de revisão (em sentido amplo) sobre a liberdade tolhida ou afrontada, mas que é precípua a (literal) audiência da pessoa custodiada para que exiba suas razões e predicados.

4 Sobre o assunto, ver: JESUS, Maria Gorete Marques de; GOMES, Mayara de Souza; MAGNANI, Nathercia Cristina Manzano; RAMOS, Paula Rodrigues; CALDERONI, Vivian. Jurisprudência do crime de tortura nos tribunais de justiça do Brasil (2005-2010). *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, v. 3, n. 1, 2016. Disponível em: <<http://www.reedpesquisa.org/ojs-2.4.3/index.php/reed/article/view/97>>.

5 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução nº 213, de 15 de dezembro de 2015*. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2015/12/48d1666d3cfc32e3449857c6f0a0b312.pdf>>.

6 BLACKSTONE, William. *Commentaries on the laws of england*. St. Paul: West Publishing Co., 1897. p. 42.

7 MOURA, Maria Thereza Rocha de Assis. *Justa causa para a ação penal*: doutrina e jurisprudência. São Paulo: RT, 2001. p. 139-140.

Igualmente, era admitido no Direito Inglês arcaico (sob a égide do *Habeas Corpus Act* de 1679⁸) um conjunto sortido de *writs* em que se destacavam, na toada, o *writ* de *odio et adia* — legítima conferência administrativa superior reclamada pela pessoa constricta, para avaliação da alegação de que tal constrição ocorrida se deu por motivo torpe ou por má-intenção, desamparada legalmente, por parte da autoridade que ordenou a custódia. Mesmo outros antecedentes históricos registrados (tais como o interdito romano *Homine Libero Exhibendo*, os influxos ainda que implícitos do conjunto da *Magna Charta* inglesa de 1215, ou como pelo ancestral instituto aragonês de *Manifestación de Personas*⁹) evidenciam que o habeas corpus advém, diretamente, da necessidade de haver um binômio entre mecanismo de questionamento de uma constrição/ameaça e possibilidade de uma avaliação presencial a partir da possibilidade física de uma apresentação perante a autoridade avaliadora.

Não por outro motivo, a configuração hoje trivial de um *writ* de habeas corpus como uma ação mandamental na forma de um remédio constitucional ainda guarda esse caráter¹⁰. Afinal, inegável que carrega igualmente um tom de medida político-administrativa de avaliação ou fiscalização da decisão que fere, ou tangencia afronta, à liberdade de ir e vir (o que também impede sua caracterização tal uma espécie de recurso relativo às decisões da custódia cautelar, natureza que também por esse fator não possui). A legitimidade da incursão desse momento de discussão oral e presencial no curso procedimental que culmina com o decreto prisional cautelar ou com o estabelecimento/manutenção da liberdade paga, portanto, tributo às configurações históricas mais básicas sobre a possibilidade de exercício do contraditório e do próprio direito de defesa de um modo amplo.

Inegável, porém, que nem mesmo a ligação histórica evidente com essas ritualísticas ancestrais tem mais força para reposicionar, atualmente, a discussão do que as premissas relativas tanto a uma necessidade de filtragem dos aparelhos repressivos e prisionais, quanto ao caráter de direito fundamental que assumem com base nas premissas constitucionais e nos pactos internacionais firmados modernamente.

O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP), recepcionado pelo Brasil por meio do Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992, em seus artigos 9.3 e 9.4, já estabelecia o direito de uma pessoa presa preventivamente ou encarcerada ser apresentada “sem demora” a uma autoridade judicial que tenha a legitimidade de decidir por sua liberdade¹¹. No mesmo sentido, é o texto do artigo 7.5 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH)¹².

Importante salientar (mesmo que seja uma discussão que não ganhará aqui todos os aportes possíveis, dados os limites da temática) que o supracitado documento legal cumpre à risca a exigência de parâmetro para a incorporação, no patamar constitucional, de texto de tratado internacional versando sobre questão de direitos humanos¹³. Antes da Emenda Constitucional n. 45/2004, a limitação era anteposta pelo texto do parágrafo 2º do artigo 5º da Constituição¹⁴, que exigia tanto (materialmente) a sintonia do conteúdo do tratado firmado com aquele determinado pela própria Constituição e seu núcleo axiológico quanto (formalmente) a

8 Cf. ALMEIDA JUNIOR, João Mendes de. *O processo criminal brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Livraria Freitas Bastos S.A., 1959. v.2.

9 GARCIA, Rafael de Deus. A audiência de custódia e o sentido histórico e político jurídico do habeas corpus. In: *Encontro nacional do conpedi*, 26, 2017, Florianópolis. Anais do XXVI Encontro Nacional do Conpedi. VASCONCELOS, Fernando Antônio de; ÁVILA, Gustavo Noronha de; RIBEIRO, Luiz Gustavo Gonçalves (Coord.) Florianópolis: CONPEDI, 2017. Disponível em: <<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/roj0xn13/9t8274u3/7D6jrNRVTrHY4NW.pdf>>.

10 DIVAN, Gabriel Antinolfi. *Processo penal e política criminal: uma reconfiguração da justa causa para a ação penal*. Porto Alegre: Elegancia Juris, 2015b.

11 BRASIL. *Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992: pacto internacional sobre direitos civis e políticos*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>.

12 BRASIL. *Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992: convenção americana sobre direitos humanos: Pacto de São José da Costa Rica, de 22 de novembro de 1969*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>. Acesso em: 20 ago. 2016.

13 PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 16. ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2016.

14 “§2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

existência de ratificação interna do texto do tratado — havendo coadunação também com o predisposto no parágrafo 1º do mesmo artigo¹⁵ e a questão da aplicabilidade direta das normas que tutelem protetivamente direitos humanos¹⁶.

O rito qualificado, acrescido pelo então novel parágrafo 3º do mesmo artigo¹⁷ (pós-2004), não pode ser gerador de limitação *ex ante*, senão por força de uma espécie de critério apaziguador que visa acomodar as flagrantes inconstitucionalidades resultantes da não observação do texto do pacto, ratificado e constitucionalmente incorporado (entre elas, a observância do Artigo 7.5 acima disposto). Há, no mínimo, de haver um escalonamento (regimes jurídicos diversos) priorizando a incorporação dos pactos que ampliem o tom protetivo dos direitos humanos constitucionalmente reconhecidos, pois não se discute que um tratado ratificado antes de 2004, e materialmente alinhado com as irradiações constitucionais na matéria de direitos humanos, é incorporado, de forma prioritária e diferenciada, em relação a tratados de diversos estofos ou que tutelem matéria alheia. É a opinião de Piovesan¹⁸ que reverbera o voto vencido do Min. Celso de Mello no paradigmático voto vencido no Acórdão do Recurso Extraordinário n. 466.343/SP¹⁹. Desse modo, percebe-se, plenamente, constitucionalizado o teor ratificado pelo ordenamento interno, mormente quanto à necessidade de se ter uma prática como a audiência de custódia incorporada à linha de direito fundamental nessa ordem.

Apesar da recepção (ora defendida e justificada), desde 1992, da Convenção acima citada, a falta de previsão legal expressa desse procedimento no Código de Processo Penal brasileiro impediu a implementação das audiências de custódia por um longo tempo. Não se pode considerar, no entanto, a ausência desse requisito formal como o único fator impeditivo à implementação das audiências de custódia no Brasil. O país vive e reproduz uma cultura de encarceramento em massa, observada desde o início dos anos 2000, intensificada em 2006, com o advento, no mesmo ano, da Lei de Drogas (Lei nº 11.343/2006), de julgamentos promovidos pelo Supremo Tribunal Federal que impactaram o sistema penitenciário (como é o caso do Habeas Corpus nº 82.959/SP) e a intensificação das facções criminosas²⁰. Digna de nota, do mesmo modo, uma ausência total de compromisso relativo à estruturação de políticas públicas de impacto direto ou mediato na densidade carcerária, para além de uma pura e simples inflação legislativa penal como pedra de toque no trato com a questão²¹.

Os últimos dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – InfoPen revelam que 40,2% da população carcerária brasileira é composta por pessoas presas provisoriamente²². Assim, desde o início dos anos 2010, organizações de defesa de direitos humanos têm se mobilizado, mencionando precedentes da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)²³, no sentido da implementação das audiên-

15 “§ 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata” (BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

16 Cf. TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. A interação entre o direito internacional e o direito interno na proteção dos direitos humanos. *Arquivos do Ministério da Justiça*, Brasília, v. 46, n. 182, jul./dez. 1993. p. 30-31 e PIOVESAN, Flavia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 16. ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 166-168.

17 “§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)” (BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

18 PIOVESAN, Flavia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 16. ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 168.

19 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso extraordinário nº 466.343-1*: prisão civil de depositário infiel, do tribunal de justiça do estado de São Paulo. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444>>.

20 Sobre o assunto, ver NUNES DIAS, Camila. Estado e PCC em meio às tramas do poder arbitrário nas prisões. *Tempo Social* [online], 2011, v. 23, n. 2, p. 213-233. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ts/v23n2/v23n2a09.pdf>>.

21 FERREIRA, Carolina Costa. O estudo de impacto legislativo como possível estratégia de contenção do encarceramento em massa no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 129, ano. 25, p. 137-180, mar. 2017.

22 BRASIL. Ministério da Justiça. Levantamento nacional de informações penitenciárias: atualização em junho de 2016. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias-2016/relatorio_2016_22111.pdf>.

23 Podemos citar como exemplos de precedentes da CIDH os casos *Acosta Calderón vs. Equador* 24/06/2005, § 78. *López Álvarez*

cias de custódia no Brasil. Em tais casos, conforme destaca Caio Paiva²⁴, a CIDH decidiu que o procedimento das audiências de custódia é “essencial para a proteção do direito à liberdade pessoal e para outorgar a proteção a outros direitos, como a vida e a integridade pessoal”²⁵. Referida Corte também decidiu que

o simples conhecimento por parte de um juiz de que uma pessoa está detida não satisfaz essa garantia, já que o detido deve comparecer pessoalmente e apresentar sua declaração ante o juiz ou outra autoridade competente²⁶.

O primeiro reflexo dessa movimentação consiste na aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 554, de 2011, que pretende, dentre outras alterações, a inserção das audiências de custódia no processo penal brasileiro, com a alteração do art. 306, §1º do Código de Processo Penal, para determinar o prazo de vinte e quatro horas para a apresentação do preso a uma autoridade judicial, após efetivada sua prisão em flagrante²⁷. Referida proposta de alteração legislativa foi aprovada em sessão plenária no Senado Federal e foi apensada, na Câmara dos Deputados, ao Projeto de Lei nº 8045/2010, que discutirá a reforma de todo o Código de Processo Penal brasileiro²⁸.

A questão de uma adequação em face de políticas públicas refletidas em uma ideia (ou conjunto de ideias) político-criminal encontra, no campo procedimental (processual), um limite que passa, diretamente, por dois fatores: um (a) é a própria adequação legislativa e dogmática dos mecanismos no sistema e na coadunação deste, tributária de sintonia constitucional — que faz com que substituições e implementações de grande calibre não possam ser feitas de um modo singelo e pontual. Outro (b) é a complexa relação entre o eixo que vai da proposta política ao resultado prático — que não pode ser analisado na esfera criminal sem a discussão sobre a eficiência e a estrita relação entre fins e meios, na esteira do que trazem, por todos, Suxberger e Lima²⁹.

Algumas Unidades da Federação já estavam, em 2015, realizando as audiências de custódia, mas ainda de forma localizada, restrita ou pouco articulada. Tome-se como exemplo o Estado de São Paulo, que, desde fevereiro do mesmo ano, já realizava as audiências de custódia em sua capital³⁰. O procedimento se baseava no Provimento Conjunto nº 3/2015 da Presidência do Tribunal de Justiça de São Paulo e da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo³¹. Tal expediente foi objeto de análise pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.240, proposta pela Associação dos Delegados de Polícia do Brasil. Na inicial, entendia-se que o instituto da audiência de custódia carecia de previsão em lei ordinária e, considerando-se a competência privativa da União para legislar em matéria processual penal, o provimento que autorizava a realização das audiências, em São Paulo, deveria ser declarado inconstitucional³². Por maioria, o Plenário do STF, em 20 de agosto de 2016, julgou improcedente a ação proposta, declarando que o instituto das audiências de custódia é constitucional.

Em sentido oposto, diante da demora da aprovação do Projeto de Lei — que ainda pende de análise pela Câmara dos Deputados —, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), partindo de representação formulada

vs. Honduras. 01/02/2006, § 87; Palamara Iribarne vs. Chile. 22/11/2005, § 221; Tibi vs. Equador. 07/09/2004, § 118.

24 PAIVA, Caio. *Audiência de custódia e o processo penal brasileiro*. São Paulo: CEI, 2015.

25 PAIVA, Caio. *Audiência de custódia e o processo penal brasileiro*. São Paulo: CEI, 2015.

26 PAIVA, Caio. *Audiência de custódia e o processo penal brasileiro*. São Paulo: CEI, 2015.

27 BRASIL. Senado Federal. *Projeto de lei do Senado nº 554, de 2011*. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/102115>>.

28 BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei da Câmara nº 8.045, de 2010*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490263>>.

29 SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano; LIMA, José Wilson Ferreira. O processo penal e a engenharia de controle da política criminal. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*. Brasília, v. 7, n. 1, p. 289-290, 2017.

30 Para mais informações sobre as audiências de custódia em São Paulo, ver: INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA - IDDD. *Monitoramento das audiências de custódia em São Paulo*: pelo Instituto de Defesa do Direito de Defesa. São Paulo: IDDD/ Open Society Foundation, 2016.

31 SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. *Provimento conjunto nº 3/2015*. Disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/Handlers/FileFetch.ashx?id_arquivo=65062>.

32 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade nº 5.240*. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10167333>>.

pela Clínica de Direitos Humanos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), ajuizou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347, a qual, dentre outros pedidos, requereu o reconhecimento do chamado “Estado de Coisas Inconstitucional” e a realização imediata das audiências de custódia em todo o país, como medida de descarcerização³³. Por “descarcerização” entende-se o movimento de diminuição da aplicação de penas privativas de liberdade, para que se diminua a população carcerária brasileira³⁴. São exemplos de propostas de descarcerização a aplicação de penas e medidas alternativas como restritivas de direito (nos termos do artigo 44 do Código Penal) e a imposição de medidas cautelares anteriores e alternativas à prisão provisória.

A inicial da ADPF nº 347 traz oito pedidos em sede de cautelar e dez em matéria definitiva (sendo um deles a confirmação de todos aqueles referidos na cautelar)³⁵. Os signatários da ADPF entenderam adequado o uso de uma expressão originalmente utilizada pela Corte Constitucional Colombiana para explicar a atual situação penitenciária brasileira. A superlotação, a ausência de políticas públicas adequadas para as pessoas presas, em total descumprimento à Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984), não revelam uma inconstitucionalidade da norma, e sim uma inconstitucionalidade da situação de não aplicação das normas. A petição inicial resgata o conceito de “Estado de Coisas Inconstitucional”, utilizado pela Corte Constitucional da Colômbia para a discussão de violações a direitos fundamentais, em um primeiro caso, em relação ao direito à educação e, posteriormente, utilizado para outras temáticas³⁶.

Em 9 de setembro de 2015, o Plenário do Supremo Tribunal Federal julgou a Medida Cautelar na ADPF nº 347, reconhecendo a aplicação do “Estado de Coisas Inconstitucional” ao sistema carcerário brasileiro, além de determinar o chamado “descontingenciamento” do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) — significando, em breves palavras, a desburocratização do acesso, pelas Unidades da Federação, do orçamento reservado pela União para a realização de políticas públicas penitenciárias — e, especialmente o que interessa a este trabalho, instituiu as audiências de custódia em todo o Brasil.

Assim, considerando-se a decisão do STF, os tribunais de todo o Brasil se organizaram para cumpri-la no prazo de 90 (noventa) dias, conforme estipulado no acórdão³⁷. O Distrito Federal foi a última Unidade da Federação a implementar as audiências de custódia, e o fez em 14 de outubro de 2015³⁸. Diferentemente das demais Unidades da Federação, o Núcleo de Audiências de Custódia do Distrito Federal (NAC), instalado atualmente no Complexo da Polícia Civil do Distrito Federal e operado em parceria com o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, recebe pessoas presas em flagrante em todo o Distrito Federal, sendo, até o momento, a única Unidade da Federação que conseguiu incorporar o procedimento a todos os presos³⁹.

Após o julgamento da Medida Cautelar na ADPF nº 347, o Conselho Nacional de Justiça expediu a Resolução nº 213, de 15 de dezembro de 2015, que “dispõe sobre a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas”⁴⁰. Enquanto não há lei federal regulamentando as audiências de

33 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 347*. Disponível em: <www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=308712125&tipoApp=.pdf>.

34 AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Tendências do controle penal na época contemporânea: reformas legais no Brasil e na Argentina. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, n. 18, 2004, p. 39-48.

35 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 347*. Disponível em: <www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=308712125&tipoApp=.pdf>.

36 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 347*. Disponível em: <www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=308712125&tipoApp=.pdf>.

37 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 347*. Disponível em: <www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=308712125&tipoApp=.pdf>.

38 DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. *TJDFT institui audiência de custódia*. Disponível em: <<https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2015/outubro/tjdft-institui-a-audiencia-de-custodia>>.

39 DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. *TJDFT institui audiência de custódia*. Disponível em: <<https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2015/outubro/tjdft-institui-a-audiencia-de-custodia>>.

40 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução nº 213, de 15 de dezembro de 2015*. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2015/12/48d1666d3cfc32e3449857c6f0a0b312.pdf>>.

custódia, os Tribunais de Justiça estaduais e os Tribunais Regionais Federais têm utilizado a resolução como orientação para os protocolos das audiências.

Caso a pessoa presa em flagrante informe à autoridade judicial que foi vítima de tortura ou de maus tratos, ou que a própria autoridade judicial entenda estarem presentes indícios de autoria e de materialidade de um desses crimes, esta determinará, também, de acordo com a Resolução CNJ n° 213/2015, as medidas cabíveis para a investigação das condutas, além de qualquer outra medida necessária para preservar a segurança física e psicológica da pessoa presa⁴¹.

Considerando-se, desse modo, que as audiências de custódia estão previstas em diplomas legais brasileiros há quase 25 anos (ainda que com o devido *status* ou estratificação constitucional negligenciada, conforme já se referiu brevemente), e que há uma decisão cautelar do Supremo Tribunal Federal determinando a sua realização — além de uma decisão de mérito em Ação Direta de Inconstitucionalidade no sentido de declarar a audiência de custódia como um instituto que guarda plena conformidade com a Constituição —, trata-se de um procedimento muito relevante para o cumprimento de uma norma fundamental do sistema processual brasileiro, que se diz acusatório: a prisão deverá ser considerada exceção, sendo a liberdade individual a regra (naquilo que, para Nereu Giacomoli⁴², não é apenas uma manifestação normativa resultante da hermenêutica de dispositivos como os do art. 5º, LXVI CF/88, mas sim de uma leitura eminentemente democrática da prisão, em sentido amplo, como medida de *extrema ratio*).

3. AS AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA NO DISTRITO FEDERAL: VISÕES SOBRE O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL A PARTIR DE DUAS PESQUISAS EMPÍRICAS

Duas pesquisas empíricas já realizadas trazem dados sobre as audiências de custódia no Distrito Federal. A primeira foi realizada entre os meses de janeiro e março de 2016⁴³ — ou seja, em momento recente à implementação das audiências de custódia — e a segunda, em dezembro de 2016⁴⁴, após um ano de consolidação do instituto e de algumas práticas.

No primeiro período analisado, a equipe de pesquisa acompanhou as audiências no Distrito Federal ao longo de 29 dias (de 25 a 31 de janeiro de 2016; de 22 a 28 de fevereiro de 2016, e de 1º a 5 de março de 2016), e foi composta por 14 pesquisadores. A equipe de pesquisa preencheu formulários correspondentes às decisões sobre a situação processual de 455 (quatrocentas e cinquenta e cinco) pessoas apresentadas em audiências de custódia⁴⁵. Importante ressaltar que foi preenchido um formulário para cada pessoa apresentada em audiência de custódia. Em 331 casos desse universo (72,7%), apenas uma pessoa foi apresentada em audiência; em 72 audiências, duas pessoas foram apresentadas ao mesmo tempo (15,8% do total de audiências); em 25 audiências (5,5% dos casos), 3 pessoas foram apresentadas, ao mesmo tempo, na audiência de custódia; em 22 casos, 4 pessoas foram apresentadas (4,8% dos casos) e, por último, em apenas 5 casos, a audiência de custódia contou com mais de 4 pessoas presas. Em todas essas situações, a equipe de pesquisa

41 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução n° 213, de 15 de dezembro de 2015*. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2015/12/48d1666d3cfc32e3449857c6f0a0b312.pdf>>.

42 GIACOMOLI, Nereu José. *O devido processo legal: abordagem conforme a constituição federal e o Pacto de San José da Costa Rica*. São Paulo: Atlas, 2014. p. 357-359.

43 INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA - IDDD. *Audiências de custódia: panorama nacional*. São Paulo: IDDD / Open Society Foundation, 2017. Disponível em: <http://www.iddd.org.br/wp-content/uploads/2017/12/Audiencias-de-Custodia_Panorama-Nacional_Relatorio.pdf>.

44 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Audiência de custódia, prisão provisória e medidas cautelares: obstáculos institucionais e ideológicos à efetivação da liberdade como regra*. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/02/c54ef9cb07028dfaa4f60f22dd1a2333.pdf>>.

45 INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA - IDDD. *Audiências de custódia: panorama nacional*. São Paulo: IDDD / Open Society Foundation, 2017. p. 12. Disponível em: <http://www.iddd.org.br/wp-content/uploads/2017/12/Audiencias-de-Custodia_Panorama-Nacional_Relatorio.pdf>.

preencheu um formulário para cada pessoa apresentada, já que, num sistema processual de natureza acusatória, é necessário que a decisão judicial em audiência de custódia seja individualizada.

Na segunda pesquisa, a coleta de dados aconteceu de 6 a 16 de dezembro de 2016, contando com a participação de 7 (sete) pesquisadores, que preencheram 164 (cento e sessenta e quatro) formulários contendo informações sobre as pessoas presas em audiências de custódia. Durante o período pesquisado, foram observadas, em média, 32 (trinta e duas) audiências por dia⁴⁶.

No Núcleo de Audiências de Custódia do Tribunal de Justiça do Distrito Federal (NAC), as audiências acontecem de segundas-feiras às sextas-feiras, com base nas 9 horas, e aos sábados, domingos e feriados, a partir das 14 horas. O NAC é composto por uma secretaria, que realiza as atividades cartorárias (recebimento dos autos de prisão em flagrante, pesquisa prévia dos antecedentes criminais dos presos, assim como a elaboração da pauta, a divisão e o encaminhamento dos autos às salas de audiência), um setor de atendimento psicossocial, realizado por uma equipe multidisciplinar, e duas salas de audiência. As equipes das salas 1 e 2 são compostas, de segundas às sextas-feiras, pelo mesmo juiz, mesmo promotor, mesmo defensor e mesmo analista processual. Aos finais de semana, todo o NAC funciona em regime de plantão — desde os servidores responsáveis pela segurança do Tribunal até o magistrado que conduzirá as audiências. As equipes que trabalham durante a semana — quer seja as de segurança do TJDF, da Polícia Civil, dos servidores do NAC e nas salas de audiência são, em grande parte do tempo, as mesmas. Aos finais de semana, as equipes mudam completamente, a cada novo dia de plantão — por exemplo, um juiz que conduz as audiências no sábado, em uma das duas salas, não é o mesmo no domingo, assim como a equipe de segurança, os servidores do Tribunal etc.

Cabe destacar o papel da Defensoria Pública nas audiências de custódia: na primeira pesquisa, as duas advogadas mais frequentes nas audiências, representando tal instituição, eram chamadas de “advogadas colaboradoras” — não pertencentes às carreiras da Defensoria Pública do Distrito Federal, recém-formadas, que recebem certidão de comprovação de tempo de atividade jurídica para que sejam habilitadas em concursos públicos tradicionais do campo jurídico. Os defensores públicos efetivos estavam mais presentes apenas nas audiências aos finais de semana⁴⁷. Na segunda etapa da pesquisa, a presença de defensores públicos se intensificou durante os dias de semana⁴⁸.

A pesquisa guarda alguns achados: a seletividade do controle promovido pela polícia, tão desvendada pela Criminologia Crítica e pela Sociologia da Violência desde os anos 1970, consistente na prisão de pessoas negras, jovens e pobres, confirmada pela “sazonalidade do controle penal” realizado pela polícia — a equipe de pesquisa percebeu a incidência dos mesmos tipos de crimes ao longo do decorrer da semana: às segundas e terças-feiras, os casos de violência doméstica e embriaguez ao volante eram mais comuns; às quartas e quintas, os crimes patrimoniais e aqueles referentes ao tráfico de drogas tomavam maior espaço nas audiências; às sextas e aos finais de semana, os crimes patrimoniais disputavam lugar com lesões corporais em contexto de violência doméstica e embriaguez, novamente⁴⁹. Outros pontos identificados foram: a falta de defesa adequada às pessoas presas em flagrante, quer por defensores públicos ou por advogados privados, especialmente porque esses atores confundiam o procedimento da audiência de custódia com o da audiência

46 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Audiência de custódia, prisão provisória e medidas cautelares: obstáculos institucionais e ideológicos à efetivação da liberdade como regra*. p. 169. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/02/c54ef9cb07028d4faa4f60f22dd1a2333.pdf>>.

47 INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA - IDDD. *Audiências de custódia: panorama nacional*. São Paulo: IDDD / Open Society Foundation, 2017.

48 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Audiência de custódia, prisão provisória e medidas cautelares: obstáculos institucionais e ideológicos à efetivação da liberdade como regra*. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/02/c54ef9cb07028d4faa4f60f22dd1a2333.pdf>>.

49 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Audiência de custódia, prisão provisória e medidas cautelares: obstáculos institucionais e ideológicos à efetivação da liberdade como regra*. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/02/c54ef9cb07028d4faa4f60f22dd1a2333.pdf>>.

de instrução criminal; a propagação da cultura punitiva em pequenos detalhes (como na manutenção das algemas, até o fim da audiência, a pessoas presas que tiveram a concessão de liberdade provisória), dentre outras questões.

Inegável, pois, a fonte de considerações que colocam a pesquisa e o material obtido numa linha propositiva e eminentemente crítica também no vértice teórico: os dados permitem especular quanto à ideia de que o procedimento traz a lume uma reivindicação já datada, mas sempre necessária — qual seja, aquela de acoplagem procedimental imprescindível de saberes e noções advindas do panteão criminológico para o trabalho com os dados e com as propostas legislativas atinentes.

Não seria necessário discorrer neste artigo, longamente, sobre o fracasso manifesto dos objetivos declarados do aparelho jurídico-penal (e mormente da plenitude constitucional seus estamentos procedimentais), em oposição diametral ao sucesso de objetivos ou resquícios encobertos pela própria seletividade penal, cujo enfrentamento é tão caro à propositura aqui estudada. Nesse sentido, é sempre válido o alerta quanto ao caráter nocivo, tanto da falsa ideia de impermeabilidade do constructo processual-procedimental aos influxos de cunho criminológico, quanto àquela incorporação (falsária, do mesmo modo), tal uma assimilação tranquilizante enquanto menção formal que não permeabiliza nem efetivamente influi. Existe, aliás, farta literatura processualista que paga tributo ao arcabouço criminológico e ao discurso de análise politizada da temática como ornamento preambular, sem assumir, verdadeiramente, qualquer possibilidade de diálogo disciplinar ou mesmo a flagrante necessidade de discussão conjunta dos conceitos, dados e premissas⁵⁰.

Nesse ponto, o contato se abre com base em uma ideia de que a Criminologia (Crítica) pode (ou deve) ser, inclusive, assumida como *topos* hermenêutico dos conceitos dogmáticos (e das práticas sistemáticas) para que não se constitua pura e simplesmente em discurso especulativo ou em acúmulo subutilizado de dados empíricos⁵¹.

Necessário, por isso, frisar o tom impreterível de que hajam imersões criminológicas em verdadeiros espaços de vácuo em meio a essa aparelhagem procedimental, para que se possa — decididamente — politizar esses ditos espaços. À moda do que sugerem Hassemer e Muñoz Conde⁵², urge que essa tomada propositiva e criminológica deixe de hesitar em participar, ativamente, das construções de sentido e das ideias políticas, tanto das instituições dogmáticas quanto dos planos políticos que animam a práxis. Não se perde, pois, o compromisso de politização na ideia de que há um acentuado tom de “fiscalização” que, também, é criminológico-crítica no sentido da defesa da implementação e da lisura das audiências de custódia, bem como para o monitoramento de sua efetividade em relação às finalidades dispostas na Resolução nº 213/2015 do CNJ e da atuação dos seus protagonistas.

Nessa esteira, o objetivo do trabalho (ainda em curso) procurará desenvolver uma questão advinda da análise qualitativa, inspirada por pesquisa semelhante desenvolvida pela organização Conectas Direitos Humanos, em São Paulo⁵³: investigar como se dá, após um relato de tortura ou maus tratos praticados por policiais, o processamento da investigação — administrativa e criminal — de policiais acusados de tortura e abusos policiais no Distrito Federal.

50 DIVAN, Gabriel Antinolfi. Justa causa para a ação penal e suas possibilidades criminológicas: criminologia(s) no processo penal: hipótese preliminar. *Revista eletrônica Direito e Sociedade*, Canoas, v.3, n.1, p. 83-94, 2015a.

51 ALBRECHT, Peter-Alexis. *Criminologia: uma fundamentação para o direito Penal*. Tradução: Juarez Cirino dos Santos. Rio de Janeiro: Lumen Juris/ICPC, 2010. p. 131-136.

52 HASSEMER, Winfried; MUNÖZ CONDE, Francisco. *Introducción a la criminología y al derecho penal*. Valencia: Tirant lo Blanc, 1989. p. 28.

53 CONECTAS DIREITOS HUMANOS. *Tortura blindada: como as instituições do sistema de justiça perpetuam a violência nas audiências de custódia*. Disponível em: <[http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Relato%CC%81rio%20completo_Tortura%20blindada_Conectas%20Direitos%20Humanos\(1\).pdf](http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Relato%CC%81rio%20completo_Tortura%20blindada_Conectas%20Direitos%20Humanos(1).pdf)>.

4. A ESCUTA DE RELATOS DE TORTURA EM AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA E O PROCESSAMENTO DAS INVESTIGAÇÕES ADMINISTRATIVAS E CRIMINAIS NO DISTRITO FEDERAL

A Resolução CNJ nº 213/2015 determina os procedimentos adotados por todos os magistrados do Brasil para a apuração de tortura em prisões em flagrante. O protocolo II de referida resolução estabelece, até mesmo, a forma como as perguntas devem ser feitas, a fim de que a pessoa presa compreenda que a audiência de custódia é o momento adequado para informar qualquer violação a direitos humanos ocorrida no momento da prisão⁵⁴.

A presente pesquisa, que ainda está em fase de discussão dos resultados, tem por objetivos apontar o fluxo da investigação dos casos de tortura e abusos policiais informados, em audiências de custódia, pelas pessoas presas. com base na observação das audiências, a equipe de pesquisa percebeu que tal investigação pode acontecer de duas formas: administrativa (com a apuração de responsabilidade funcional dos policiais envolvidos nas práticas de tortura e maus tratos, por meio da expedição de ofício à Corregedoria de Polícia respectiva) e criminal (instauração de inquérito ou de procedimento conduzido diretamente pelo Ministério Público para investigar a prática do crime de tortura). Quando os relatos de tortura foram mais “robustos” — a pessoa presa apresentava marcas, hematomas ou lesões muito aparentes —, juízes encaminhavam ofícios às Corregedorias competentes. No caso de lesões não aparentes ou relatos verbais, não havia nenhum tipo de encaminhamento da questão — quer seja do ponto de vista administrativo ou criminal.

Dados quantitativos referentes à amostra de audiências de custódia do primeiro trimestre de 2016 apontam que, em relação a um universo de 455 formulários preenchidos, em 22,9% dos casos, as pessoas presas reportaram tortura ou maus tratos no momento da prisão. Nesses casos — 101, ao total —, 72,3% reportaram as práticas a policiais militares, 16,8% a policiais civis e 13,9% a “outros” — os “populares”, civis que contiveram as pessoas presas em flagrante até a chegada dos policiais. Índices semelhantes — na casa do 20% de registros de relatos de tortura — foram constatados em pesquisas realizadas em outras Unidades da Federação⁵⁵, contrariando as estatísticas do Conselho Nacional de Justiça, por meio do registro das audiências no Sistema de Audiências de Custódia – SISTAC, que informam que, até o mês de junho de 2017, em todo o Brasil, houve 12.665 casos registrados como “alegação de violência no ato de prisão”, totalizando 4,90% do universo de audiências realizadas de 2015 a 2017⁵⁶.

Assim, como forma de estruturar a pesquisa, foi solicitado ao Núcleo de Audiências de Custódia do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios a relação de ofícios expedidos às Corregedorias de Polícia Civil e Militar, além dos ofícios encaminhados ao Núcleo de Controle Externo da Atividade Policial do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, ligado ao Núcleo de Direitos Humanos. Tal solicitação se mostrou simples e complexa ao mesmo tempo. Nos termos do Protocolo II da Resolução nº 213 do Conselho Nacional de Justiça, diante de um relato de tortura, a autoridade judiciária deve, dentre outros procedimentos, (i) preocupar-se com o atendimento integral da pessoa vítima de tortura, permitindo que esta tenha acesso a um atendimento de saúde e (ii) encaminhar cópia dos documentos necessários à apuração da conduta ao Ministério Público e à respectiva Corregedoria ou Ouvidoria do órgão a que o agente público

54 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução nº 213, de 15 de dezembro de 2015*. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2015/12/48d1666d3cfc32e3449857c6f0a0b312.pdf>>.

55 INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA - IDDD. *Audiências de custódia: panorama nacional*. São Paulo: IDDD / Open Society Foundation, 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Audiência de custódia, prisão provisória e medidas cautelares: obstáculos institucionais e ideológicos à efetivação da liberdade como regra*. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/02/c54ef9cb07028d1a2333.pdf>>.

56 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Audiência de custódia, prisão provisória e medidas cautelares: obstáculos institucionais e ideológicos à efetivação da liberdade como regra*. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/02/c54ef9cb07028d1a2333.pdf>>.

responsável pela prisão seja ligado⁵⁷.

Durante as observações das audiências de custódia, as equipes de pesquisa perceberam que, quando a pessoa presa apresentava lesões corporais evidentes — tais como hematomas, manchas de sangue etc. —, juízes e juízas se debruçam mais sobre a questão da tortura. As perguntas sobre o que teria ocorrido durante a prisão são mais intensas e diretas, mantendo perguntas simples e respeitando a escuta da pessoa presa, em estrito cumprimento ao Protocolo II de referida Resolução. No momento da audiência, o laudo realizado pelo Instituto Médico-Legal não está à disposição no auto de prisão em flagrante, o que pode dificultar — ou fazer com que se perca o interesse na — a investigação. Porém, tais questionamentos não ficam claros no registro da ata de audiência, registrando-se, apenas, o encaminhamento de ofícios às Corregedorias de Polícia (Civil ou Militar) e ao Ministério Público.

Maiores informações sobre tortura ou maus tratos praticados em um caso concreto somente poderão ser consultadas, no processo, caso alguma parte — Ministério Público, Defensoria Pública ou advogado/a particular — consiga acessar o áudio da audiência de custódia, que, em regra, acompanha o processo, quando este for encaminhado ao juízo natural para o prosseguimento do feito.

A partir da expedição de ofício pelo NAC, Corregedorias das Polícias Civil e Militar do Distrito Federal, além do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, podem instaurar as devidas investigações para a apuração dos fatos, já que a investigação do processo criminal, no juízo natural, não atrai a competência para eventual investigação do crime de tortura, sendo necessária a instauração de novo procedimento criminal. A proposta de encaminhar os ofícios a um setor especializado do MPDFT é uma sistemática que privilegiaria a concentração das investigações em uma equipe somente, que conseguiria, nesse sentido, identificar os locais de maior ocorrência de relatos de tortura no Distrito Federal.

A solicitação dos ofícios ao NAC compreendeu, nessa segunda parte da pesquisa, todo o ano de 2016, e não apenas os meses de janeiro, fevereiro, março e dezembro, em que as audiências foram observadas pelas equipes de pesquisa. A justificativa para esse recorte foi observar como o NAC, após a “estabilização” da audiência de custódia nas rotinas do Tribunal de Justiça, estava atuando no seu primeiro ano de funcionamento. A proposta inicial de pesquisa seria acompanhar os processos em que os relatos de tortura foram identificados para seguir suas investigações em âmbitos administrativo (nas Corregedorias) e criminal (no MPDFT, sobretudo junto ao Núcleo de Investigação e Controle Externo da Atividade Policial – NCAP⁵⁸).

Após a solicitação, o NAC informou a listagem de ofícios expedidos no ano de 2016 com os dados organizados na tabela a seguir:

Tabela 1 - OFÍCIOS EXPEDIDOS PELO NAC – CORREGEDORIAS E MPDFT (2016)

MÊS	OFÍCIOS EXPEDIDOS
Janeiro	Não informado
Fevereiro	14
Março	33
Abril	60
Mai	Não informado
Junho	46
Julho	2
Agosto	Não informado
Setembro	Não informado

57 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução nº 213, de 15 de dezembro de 2015*. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2015/12/48d1666d3cfc32e3449857c6f0a0b312.pdf>>.

58 DISTRITO FEDERAL. *Ministério Público do Distrito Federal e Territórios*. Disponível em: <<http://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/conhecampdft-menu/nucleos-e-grupos/ncap>>.

MÊS	OFÍCIOS EXPEDIDOS
Outubro	Não informado
Novembro	35
Dezembro	59
TOTAL	249

Fonte: NAC – TJDFDT – elaboração própria

Note-se que, em relação aos dados encaminhados, nem todos os meses estão informados na lista, razão pela qual o acompanhamento anual não poderá ser realizado. Em relação aos meses em que as equipes assistiram às audiências, uma comparação entre os dados das pesquisas será possível em relação aos meses de fevereiro, março e dezembro de 2016, a fim de se acompanhar se houve a instauração dos procedimentos administrativos e/ou criminais para a apuração dos casos. A listagem fornecida pelo NAC também contém os números dos processos no TJDFDT, para a segunda parte da pesquisa: posterior acompanhamento processual dos processos principais, além de eventuais investigações criminais instauradas para a apuração de tortura. Importante ressaltar que, embora ambas as pesquisas se refiram às audiências de custódia, o monitoramento em relação ao exercício da investigação e controle da atividade policial ganha outro espaço, mais autônomo, para a avaliação dos arranjos institucionais que possibilitam ou impedem a condução de tais processos pelo órgão que é titular exclusivo do exercício de tão importante função.

Para acompanhar essa sequência da pesquisa, outro caminho também foi adotado: solicitar às Corregedorias das Polícias Civil e Militar o número de procedimentos preliminares ou processos administrativos disciplinares instaurados. Em 31 de janeiro de 2017, a Corregedoria da Polícia Militar informou, por meio de ofício-resposta à solicitação encaminhada, que, em 2016, foram registradas 102 (cento e duas) Comunicações de Ocorrências, no período entre agosto e novembro do ano corrente, oriundas de determinações do Núcleo de Audiência de Custódia (NAC/NUPLA/TJDFDT), concernentes às informações de possíveis excessos cometidos por policiais militares durante as execuções de prisões em flagrante delito. Até o presente momento, a Corregedoria da Polícia Civil do Distrito Federal não respondeu às solicitações realizadas.

Assim, percebe-se um caminho de arranjos institucionais entre o relato da pessoa presa em audiência de custódia, o encaminhamento de ofício à Corregedoria de Polícia, o registro de tal providência juntamente ao SISTAC, a elaboração de dados sobre tal controle, e a instauração de um processo administrativo na Corregedoria da Polícia Civil do Distrito Federal, para nos concentrarmos nos resultados encontrados.

Detalhando as informações contidas no material coletado juntamente ao NAC, em relação aos ofícios expedidos às Corregedorias de Polícias e ao Ministério Público, pode-se dividir os relatos de tortura por áreas no Distrito Federal por cidades-satélites:

Tabela 2

REGIÃO ADMINISTRATIVA	RELATOS DE TORTURA
BRASÍLIA	36
CEILÂNDIA	11
SANTA MARIA	11
SOBRADINHO	8
SAMAMBAIA	19
GAMA	14
TAGUATINGA	15
PARANOÁ	11
NÚCLEO BANDEIRANTE	1
RECANTO DAS EMAS	6

REGIÃO ADMINISTRATIVA	RELATOS DE TORTURA
GUARÁ	8
PLANALTINA	10
AGUAS CLARAS	1
BRAZLÂNDIA	2
TOTAL	153

Fonte: elaboração própria.

Um exercício interessante seria, também, agregar os dados de acordo com as chamadas Regiões Integradas de Segurança Pública (RISP), definidas pelo Distrito Federal como forma de definir agendas de políticas de segurança pública de acordo com a realidade de cada região. O DF é dividido em quatro regiões: Metropolitana (formada por Plano Piloto, Cruzeiro, Octogonal, Sudoeste, Guará, Setor de Indústrias e Abastecimento, SCIA, Estrutural e Lago Sul), Região Oeste (Taguatinga, Brazlândia, Ceilândia, Samambaia, Águas Claras e Vicente Pires), Sul (Riacho Fundo, Núcleo Bandeirante, Candangolândia, Park Way, Santa Maria, Jardim Botânico, Gama e Recanto das Emas) e Leste (Planaltina, Lago Norte, Varjão, Paranoá, Itapoã, São Sebastião, Sobradinho e Fercal) (DISTRITO FEDERAL, 2017).

A partir dessa classificação, os relatos de tortura estariam, assim, divididos:

Tabela 3

RISP	NÚMERO DE OCORRÊNCIAS
Metropolitana	44
Oeste	47
Sul	32
Leste	32
TOTAL	153

Fonte: elaboração própria.

Vemos, assim, uma quantidade maior de relatos na Região Oeste, sobretudo nas cidades de Samambaia e Taguatinga. Em Planaltina, na Região Leste, os relatos também são mais intensos do que em outras cidades da mesma região. Considerando-se o tamanho das regiões, percebe-se que em Brasília — ou na RISP Metropolitana — há menos relatos de tortura do que em cidades-satélites mais pobres do Distrito Federal.

Um levantamento mais acurado nos ofícios encaminhados pelo NAC pode dar um caminho, ao Ministério Público, sobre as regiões nas cidades-satélites de Taguatinga e de Samambaia, por exemplo, para que se identifique de onde vem os relatos mais frequentes, se os mesmos policiais são relatados de forma frequente, dentre outras oportunidades de consideração individual e coletiva dos registros encaminhados.

Os dados referentes à investigação de crimes de tortura, lesões corporais e maus tratos praticados por policiais militares e civis relatados em audiências de custódia foram solicitados ao NACAP, mas não foram apresentados pelo MPDFT em tempo de integrarem a presente pesquisa. Porém, em solicitação feita ao mesmo Núcleo do MPDFT, em 2015, os dados informados indicaram que, de 1997 (data de publicação da Lei nº 9.455) a 2014, houve, no Distrito Federal, o oferecimento de 40 denúncias sobre o crime de tortura, resultando, até aquele momento, em 23 absolvições, 7 condenações, 10 ações penais ainda em julgamento e 36 inquéritos policiais em andamento. Considerando-se que este era o cenário de um universo de investigação de um período de 17 anos, com o advento das audiências de custódia e a inserção, num sistema processual penal de natureza acusatória, de um espaço qualificado de fala da pessoa presa e de escuta da autoridade judicial, os dados preliminares da pesquisa indicam que o número de investigações sobre crimes de tortura somente tende a aumentar, após outubro de 2015, já que os relatos ultrapassaram 150 ocorrências em apenas um ano, após a implementação das audiências de custódia.

Percebe-se, por meio das audiências de custódia e seus espaços de escuta, fala e registro, que é possível que o Ministério Público, como responsável pelo controle externo da atividade policial, defina metas de atuação nas regiões que apresentam maior número de relatos de abusos policiais. Essa poderia ser a primeira medida para se considerar as audiências de custódia como espaço de agenda da política criminal, vista, aqui, como política pública⁵⁹.

É possível traçar uma política criminal — que dialogue com os arranjos institucionais das políticas públicas, especialmente das políticas de segurança pública —, para que essa função seja cada vez mais aprimorada. Há, certamente, que se coadunar com uma vivificação do binômio da racionalidade do funcionamento do sistema jurídico-penal com sua necessária eficiência (ou expectativa de, a título de uma “função declarada do direito penal”). Se a primeira vai escorada, axiologicamente, em princípios constitucionalizados (tal o da presunção de inocência), a segunda visa, logicamente, ao respaldo de resultados práticos que tornem útil ou descartável um plano político de ação — e aqui fins e meios novamente se entrelaçam na perspectiva de um trato com a realidade criminal que objetive alguma margem de controle e estabilidade via punição legitimada, perpassada uma aparelhagem que filtre o tipo de procedimento que poderá ou não gerar modos específicos de punição, como é o caso do controle da atividade policial.

É nessa linha que se poderia pensar que uma associação político-criminal entre direito penal (material) e direito processual penal (e seu esquema procedimental) não poderia, simplesmente, instrumentalizar o segundo em razão de objetivos do primeiro (tendo-se, aliás, que nem o primeiro e suas normas podem ser fruto de mera transposição funcional de um ideário político). A coligação não pode tomar o uso instrumentalizado do sistema sem um feixe de respeito basilar a uma série de premissas vinculadas à noção de Estado Democrático de Direito que, inclusive, existem como núcleo duro e mínimo posicionado além da esfera política da matéria, simplesmente, disponível⁶⁰. É uma consideração que as políticas e as agendas não podem, simplesmente, contornar usando o trunfo da promessa de eficiência.

Talvez, inclusive, a necessidade de implementação procedimental das audiências de custódia seja tão aguda na atual realidade justamente como resposta refratária à expansão penal ocasionada pelo *leitmotiv* eficientista, e represente, inclusive, um influxo político racionalizado diante de anos de simplificação de trato com esses vetores. Pode até mesmo ser pensada como uma medida de “eficientismo reverso”, diante da noção de eficiência como objetivo da gestão política do sistema e os equívocos que nela eventualmente são flagrantes. Assim, as audiências de custódia figuram como (mais) um instrumento frente ao rescaldo de uma política criminal buscando finalidades diretas (e nem sempre empiricamente comprovadas), geradora de um inchaço ineficaz e inoperante, um elemento procedimental que se vale de uma base de dados irrepreensível (tal como os números do encarceramento massivo no país) e de um posicionamento político (lidar com esse encarceramento e suas drásticas consequências sociais), munido de uma composição teórica sólida (crítico-criminológica). Seu uso, de acordo com as decisões do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria e os protocolos até o momento propostos pelo Conselho Nacional de Justiça, propicia uma abertura ao controle externo da atividade policial que merece a atenção de todos aqueles que se comprometem com a diminuição do encarceramento em massa no Brasil.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As possíveis conclusões deste trabalho levam em conta os passos da pesquisa, que ainda está em fase de desenvolvimento e compilação de dados, mas, sobretudo, o que se indica em seu título: se bem investigados,

59 FERREIRA, Carolina Costa. *A política criminal no processo legislativo*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017.

60 SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano; LIMA, José Wilson Ferreira. O processo penal e a engenharia de controle da política criminal. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 7, n. 1, p. 289-290, 2017.

os relatos colhidos em audiências de custódia podem ser uma janela para o aprimoramento do controle externo da atividade policial, tarefa institucional (e, máxime) constitucional deste que acumula uma série de funções — e que, nas audiências de custódia, exerce um “duplo papel”: o de parte, sobretudo na ação penal eventualmente vindoura, e de “fiscal da lei” para as irregularidades na detenção, na prisão e nas práticas atinentes (sobretudo quanto aos casos de torturas e violências congêneres).

Parece claro que, nessa duplicidade de atuação que sabidamente dificulta algumas considerações mais taxativas, o papel do Ministério Público ante a realização das audiências de custódia é — ou deve ser — predominantemente o de fiscal e o de controlador externo. Naquele momento, e dada a evidente função maior da audiência de custódia, a avaliação da necessidade da constrição cautelar e o rigor na análise da própria higidez do procedimento (e a responsabilização dos agentes da lei responsáveis por arbítrios e ilegalidades) devem prevalecer sobre a vertente parcializada de acusador. Caso contrário, começa, inclusive, a perder o sentido a própria ideia-motriz. É preciso que se crie, inclusive, uma cultura de troca de vértice, uma vez que o Ministério Público não pode fazer qualquer ponderação entre a necessidade de submeter as competentes ações penais contra suspeitos de práticas delitivas e os controles externos propositivos (ex: solicitar abertura de inquéritos), com a igualmente fundamental necessidade de fiscalizar os procedimentos e de promover controles externos diretos em relação aos abusos e delitos perpetrados pelos próprios atores legais.

Não se pretende defender, neste artigo, o excessivo ajuizamento de ações penais, como forma de se “fazer justiça”. O que se deve fazer, nesse caso, é utilizar os dados extraídos do próprio NAC para pautar a atuação do MPDFT naquelas áreas que se revelam prioritárias para o aprimoramento do controle externo da atividade policial. A observação frequente das audiências de custódia permitiu às equipes de pesquisa, num primeiro momento e nas duas incursões ao campo, identificar áreas em que relatos de tortura eram mais frequentes. Assim, quando a pessoa presa dizia em que local morava, já se antevia eventual relato. Se tal identificação foi possível pela observação cotidiana das audiências, é importante aproveitar-se, positivamente, da estrutura do NAC — que permite que um mesmo juiz trabalhe sempre com um mesmo promotor de justiça, por exemplo — para que ambos compartilhem suas impressões sobre as práticas de tortura, de modo que esse membro do Ministério Público possa, ele próprio, acompanhar as investigações sobre tortura relatadas em audiências de custódia ou que fique responsável por municiar seus colegas de instituição com elementos de prova importantes à investigação desse crime hediondo.

Por outro lado, os dados da primeira fase de pesquisa demonstram que há lacunas de diversos tipos: (i) institucionais, sob o ponto de vista da produção de dados, quer por parte da magistratura quer por parte do Ministério Público; (ii) administrativas, diante da ausência do acompanhamento do laudo do Instituto Médico-Legal, na audiência de custódia, para que o juiz se sinta municiado para fazer perguntas à pessoa presa sobre a tortura que esta possa ter sofrido; e (iii) político-criminais, diante da dificuldade, comprovada pela subnotificação dos dados sobre os relatos de tortura escutados em audiências de custódia e os registros oficiais sobre os encaminhamentos de ofícios às Corregedorias e ao Ministério Público, o que nos leva a apontar para uma seletividade no fluxo que se monta, institucionalmente, para investigar a tortura, criminal ou administrativamente.

Se as audiências de custódia são uma possibilidade formalmente adequada para estimular a investigação da tortura no Brasil, na realidade da justiça do Distrito Federal, deve-se evitar que se trate de mais uma janela que, construída, não venha a ser aberta.

REFERÊNCIAS

ALBRECHT, Peter-Alexis. *Criminologia*: uma fundamentação para o direito Penal. Tradução: Juarez Cirino dos Santos. Rio de Janeiro: Lumen Juris/ICPC, 2010.

ALMEIDA JUNIOR, João Mendes de. *O processo criminal brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Livraria Freitas Bastos S.A., 1959. v. 2.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. *Pelas mãos da criminologia: o controle penal para além da (des)ilusão*. Rio de Janeiro: Revan, 2012.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Tendências do controle penal na época contemporânea: reformas legais no Brasil e na Argentina. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, n. 18, p. 39-48, 2004.

BARATTA, Alessandro. Observaciones sobre las funciones de la cárcel en la producción de las relaciones sociales de desigualdad (1982). In: BARATTA, Alessandro. *Criminología y sistema penal*. Buenos Aires: Euros Editores S.R.L, 2006. p. 357-375.

BLACKSTONE, William. *Commentaries on the laws of england*. St. Paul: West Publishing Co., 1897.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de lei da Câmara nº 8.045, de 2010*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490263>>.

BRASIL. *Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992*: pacto internacional sobre direitos civis e políticos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.ht>.

BRASIL. *Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992*: convenção americana sobre direitos humanos: Pacto de São José da Costa Rica, de 22 de novembro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>. Acesso em: 20 ago. 2016.

BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. *Implementação das audiências de custódia no Brasil*: análise de experiências e recomendações de aprimoramento. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/politicas-2/alternativas-penais-1/arquivos/implementacao-das-audiencias-de-custodia-no-brasil-analise-de-experiencias-e-recomendacoes-de-aprimoramento-1.pdf>>.

BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. *Levantamento nacional de informações penitenciárias*. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Levantamento nacional de informações penitenciárias*: atualização em junho de 2016. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias-2016/relatorio_2016_22111.pdf>.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de lei do Senado nº 554, de 2011*. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/102115>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade nº 5.240*. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10167333>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 347*. Disponível em: <www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=308712125&tipoApp=.pdf>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso extraordinário nº 466.343-1*: prisão civil de depositário infiel, do tribunal de justiça do estado de São Paulo. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444>>.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Audiência de custódia, prisão provisória e medidas cautelares*: obstáculos institucionais e ideológicos à efetivação da liberdade como regra. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/02/c54ef9cb07028dfaa4f60f22dd1a2333.pdf>>.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução nº 213, de 15 de dezembro de 2015*. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2015/12/48d1666d3cfc32e3449857c6f0a0b312.pdf>>.

CONECTAS DIREITOS HUMANOS. *Tortura blindada*: como as instituições do sistema de justiça perpetuam a violência nas audiências de custódia. Disponível em: <[http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Relato%CC%81rio%20completo_Tortura%20blindada_Conectas%20Direitos%20Humanos\(1\).pdf](http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Relato%CC%81rio%20completo_Tortura%20blindada_Conectas%20Direitos%20Humanos(1).pdf)>.

DISTRITO FEDERAL. *Ministério Público do Distrito Federal e Territórios*. Disponível em: <<http://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/conhecampdft-menu/nucleos-e-grupos/ncap>>.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Paz Social. *Estatísticas*: acompanhamento mensal. Disponível em: <<http://www.ssp.df.gov.br/estatisticas/estatisticas-oficiais/acompanhamento-mensal.html>>.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. *Portaria Conjunta nº 101, de 7 de outubro de 2015*. Disponível em: <<http://www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/portarias-conjuntas-gpr-e-cg/2015/portaria-conjunta-101-de-30-09-2015>>.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. *TJDFT institui audiência de custódia*. Disponível em: <<https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2015/outubro/tjdft-institui-a-audiencia-de-custodia>>.

DIVAN, Gabriel Antinolfi. Justa causa para a ação penal e suas possibilidades criminológicas: criminologia(s) no processo penal: hipótese preliminar. *Revista eletrônica Direito e Sociedade*, Canoas, v. 3, n. 1, p. 83-94, 2015a.

DIVAN, Gabriel Antinolfi. *Processo penal e política criminal*: uma reconfiguração da justa causa para a ação penal. Porto Alegre: Elegancia Juris, 2015b.

FERREIRA, Carolina Costa. *A política criminal no processo legislativo*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017.

FERREIRA, Carolina Costa. O estudo de impacto legislativo como possível estratégia de contenção do encarceramento em massa no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 129, ano 25, p. 137-180, mar. 2017.

FORTES, Pedro Rubim Borges. Direitos e restos humanos: uma hipótese para o enfrentamento jurídico-penal da tortura no Brasil. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, v. 1, n. 1, p. 28-45, jan. 2014.

GARCIA, Rafael de Deus. A audiência de custódia e o sentido histórico e político jurídico do habeas corpus. In: Encontro nacional do conpedi, 26, 2017, Florianópolis. *Anais do XXVI Encontro Nacional do Conpedi*. VASCONCELOS, Fernando Antônio de; ÁVILA, Gustavo Noronha de; RIBEIRO, Luiz Gustavo Gonçalves (Coord.) Florianópolis: CONPEDI, 2017. Disponível em: <<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/roj0xn13/9t8274u3/7D6jrNRVTtrHY4NW.pdf>>.

GIACOMOLI, Nereu José. *O devido processo legal*: abordagem conforme a constituição federal e o Pacto de San José da Costa Rica. São Paulo: Atlas, 2014.

HASSEMER, Winfried; MUNÓZ CONDE, Francisco. *Introducción a la criminología y al derecho penal*. Valencia: Tirant lo Blanc, 1989.

INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA - IDDD. *Audiências de custódia*: panorama nacional. São Paulo: IDDD/Open Society Foundation, 2017. Disponível em: <http://www.iddd.org.br/wp-content/uploads/2017/12/Audiencias-de-Custodia_Panorama-Nacional_Relatorio.pdf>.

INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA - IDDD. *Monitoramento das audiências de custódia em São Paulo*: pelo Instituto de Defesa do Direito de Defesa. São Paulo: IDDD/ Open Society Foundation, 2016.

LEMBRUBER, Julita et al. *Liberdade mais que tardia*: as audiências de custódia no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: CeSec/ISER, 2016.

MASI, Carlos Velho. A audiência de custódia frente à cultura do encarceramento. *Revista dos Tribunais*, v. 960,

p. 77-120, 2015.

MOURA, Maria Thereza Rocha de Assis. *Justa causa para a ação penal*: doutrina e jurisprudência. São Paulo: RT, 2001.

PAIVA, Caio. *Audiência de custódia e o processo penal brasileiro*. São Paulo: CEI, 2015.

PIOVESAN, Flavia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 16. ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2016.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. *Provimento conjunto nº 3/2015*. Disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/Handlers/FileFetch.ashx?id_arquivo=65062>.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano; LIMA, José Wilson Ferreira. O processo penal e a engenharia de controle da política criminal. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 7, n. 1, p. 289-290, 2017.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. A interação entre o direito internacional e o direito interno na proteção dos direitos humanos. *Arquivos do Ministério da Justiça*, Brasília, v. 46, n. 182, jul./dez. 1993.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.