

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE DIREITO BACHARELADO

MARCELO IGOR CARVALHO AZEVEDO

AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA E SEGURANÇA PÚBLICA: desafios de implementação,
efetividade e perspectivas de aprimoramento

MARCELO IGOR CARVALHO AZEVEDO

AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA E SEGURANÇA PÚBLICA: desafios de implementação,
efetividade e perspectivas de aprimoramento

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Direito Bacharelado da
Universidade Estadual do Maranhão – UEMA,
campus Bacabal, como requisito para obtenção
do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Esp. Pedro Henrique
Gonçalves Clementino

Azevedo, Marcelo Igor Carvalho.

Audiência de custódia e segurança pública: desafios de implementação, efetividade e perspectivas de aprimoramento / Marcelo Igor Carvalho Azevedo. - Bacabal - MA, 2026.

69 f.

Monografia (Graduação em Direito Bacharelado) - Universidade Estadual do Maranhão, Campus Bacabal, 2026.

Orientador: Prof. Esp. Pedro Henrique Gonçalves Clementino.

1. Audiência de custódia. 2. Segurança pública. 3. Direitos fundamentais. I. Título.

CDU: 343.13+342.7

MARCELO IGOR CARVALHO AZEVEDO

AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA E SEGURANÇA PÚBLICA: desafios de implementação,
efetividade e perspectivas de aprimoramento

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Direito Bacharelado da
Universidade Estadual do Maranhão – UEMA,
campus Bacabal, como requisito para obtenção
do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Esp. Pedro Henrique
Gonçalves Clementino

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente
 **PEDRO HENRIQUE GONCALVES CLEMENTINO**
Data: 30/07/2026 16:40:37-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Orientador: Esp. Pedro Henrique Gonçalves Clementino
Universidade Estadual do Maranhão – UEMA

KEILA DA SILVA FERREIRA Assinado de forma digital por KEILA DA
CASTRO:04026785327 SILVA FERREIRA CASTRO:04026785327
Dados: 2026.07.30 18:03:30 -03'00'

1º Examinador (a):
Universidade Estadual do Maranhão – UEMA

Documento assinado digitalmente
 **MEIRELENE PEREIRA FROES LIMA**
Data: 04/08/2026 18:21:12-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

2º Examinador (a):
Universidade Estadual do Maranhão – UEMA

Dedico este trabalho, primeiramente, a Deus, que me sustentou e guiou ao longo de toda esta caminhada, e à minha família, meu alicerce e minha maior motivação para chegar até aqui.

AGRADECIMENTOS

Ao Senhor Jesus Cristo, que me sustentou ao longo de toda esta caminhada e permanece comigo em todos os momentos, sempre fiel. Como está escrito em Salmos 100:5, na Bíblia Sagrada: “[...] o SENHOR é bom; o seu amor dura para sempre, e a sua fidelidade não tem fim”.

À minha mãe, Edilsa Carvalho, por sempre me orientar, apoiar e acreditar em mim. Por todos os seus sacrifícios e pela incansável dedicação para me proporcionar uma boa educação, mas, sobretudo, pelo cuidado e amor que sempre me ofereceu.

Ao meu pai, Francisco de Assis Azevedo, meu herói e maior exemplo, por sua luta diária, pelo apoio e incentivo constantes e, especialmente, pela educação e pelos valores que me transmitiu e que levarei comigo por toda a vida.

Aos meus familiares e amigos que, de alguma forma, contribuíram para esta caminhada, seja por meio do apoio, do incentivo, da torcida ou das orações. Em especial, à Giovanna Said, pelo companheirismo e pelos momentos compartilhados ao longo dessa trajetória.

Ao meu amigo e irmão Wellryk Lucas, pelos laços de amizade e fraternidade construídos e fortalecidos ao longo destes cinco anos de curso.

À minha amiga e parceira de estudos, Dominique Cole, cuja amizade foi um dos presentes que a PMMA me proporcionou e que tornou esta caminhada mais leve.

Aos bons amigos que a faculdade me permitiu conhecer, especialmente Lucas Araújo, Sarah Batista, Ianka Raquel, Vanessa Moraes, Wesley Oliveira, Herbete Gomes e Irwing Marcello, pela convivência, amizade e pelos momentos compartilhados durante essa jornada.

Aos estimados mestres que fizeram parte da minha formação, cujos ensinamentos, paciência e incentivo foram fundamentais para que este objetivo deixasse de ser apenas um sonho e se tornasse realidade. A todos vocês, minha sincera e eterna gratidão.

Por fim, ao meu orientador, Prof. Pedro Henrique Clementino, por ter aceitado o desafio de me orientar e por, mesmo diante do tempo escasso, ter compartilhado sua experiência e seus conhecimentos, contribuindo de maneira significativa para a construção deste trabalho e para a minha formação acadêmica.

"Não temas, porque eu sou contigo; não te assombres, porque eu sou teu Deus; eu te fortaleço, e te ajudo, e te sustento com a destra da minha justiça."

Isaías 41:10

RESUMO

A audiência de custódia constitui importante mecanismo de controle judicial da prisão e de proteção dos direitos fundamentais. Este trabalho analisa o instituto em seus fundamentos jurídicos, em sua relação com a política de desencarceramento e nos desafios de sua implementação no contexto da segurança pública, buscando compreender como a proteção dos direitos da pessoa custodiada pode ser compatibilizada com a efetividade das respostas estatais. A pesquisa adota abordagem qualitativa, mediante pesquisa bibliográfica e documental, com análise de doutrina, legislação, documentos institucionais e decisões judiciais. Os resultados indicam que a efetividade da audiência de custódia não depende apenas de sua previsão normativa e da realização formal do ato, mas também das condições institucionais relacionadas à aplicação e ao acompanhamento das decisões cautelares. Conclui-se que o aprimoramento do instituto exige a preservação de suas finalidades garantidoras, aliada à avaliação de sua implementação e ao fortalecimento das condições necessárias à efetividade das respostas do sistema de justiça criminal.

Palavras-chave: audiência de custódia; segurança pública; direitos fundamentais.

ABSTRACT

The custody hearing is an important mechanism for judicial review of detention and the protection of fundamental rights. This study analyzes its legal foundations, its relationship with decarceration policy, and the challenges of its implementation in the context of public security, seeking to understand how the protection of the rights of persons in custody can be reconciled with the effectiveness of State responses. The research adopts a qualitative approach based on bibliographic and documentary research, including legal scholarship, legislation, institutional documents, and judicial decisions. The findings indicate that the effectiveness of custody hearings depends not only on their legal framework and formal implementation, but also on the institutional conditions related to the application and monitoring of precautionary decisions. The study concludes that improving custody hearings requires preserving their protective purposes while evaluating their implementation and strengthening the conditions necessary for effective responses within the criminal justice system.

Keywords: custody hearing; public security; fundamental rights

LISTA DE SIGLAS

CADH – Convenção Americana sobre Direitos Humanos

CIDH – Corte Interamericana de Direitos Humanos

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CPP – Código de Processo Penal

EC – Emenda Constitucional

ONU – Organização das Nações Unidas

PIDCP – Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos

STF – Supremo Tribunal Federal

SUSP – Sistema Único de Segurança Pública

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 A AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	14
2.1 Origem histórica e fundamentos internacionais da audiência de custódia	14
2.2 Implementação da audiência de custódia no Brasil	17
2.3 Natureza jurídica, finalidades e procedimento	20
2.4 A audiência de custódia e sua relação com a política de desencarceramento	23
3 SEGURANÇA PÚBLICA E SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL: fundamentos conceituais e dimensões de análise.....	27
3.1 Fundamentos constitucionais e institucionais da segurança pública.....	27
3.2 Segurança Pública como direito fundamental e dever estatal de proteção	29
3.3 Dimensões da segurança pública e percepção social	32
3.4 Reincidência e reiteração delitiva: conceitos e critérios de análise	35
3.5 Legitimidade, confiança institucional e efetividade do sistema de justiça criminal...	37
4 A AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA NO CONTEXTO DA SEGURANÇA PÚBLICA: aspectos da implementação, desafios institucionais e perspectivas de aprimoramento	40
4.1 A harmonização entre direitos fundamentais do custodiado e a segurança pública .	40
4.2 Desafios de implementação da audiência de custódia	46
4.3 Audiência de custódia, segurança pública e percepção da resposta estatal	51
4.4 Avaliação e perspectivas para o aprimoramento da audiência de custódia.....	55
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	62
REFERÊNCIAS	65

1 INTRODUÇÃO

A audiência de custódia consolidou-se no ordenamento jurídico brasileiro como importante mecanismo de controle judicial da prisão e de proteção dos direitos fundamentais da pessoa privada de liberdade. Sua implementação representou relevante transformação na dinâmica processual penal, ao assegurar a apresentação da pessoa presa à autoridade judicial em curto espaço de tempo, possibilitando a análise da legalidade da prisão, da necessidade de sua manutenção e de eventuais violações ocorridas no contexto da detenção. A incorporação do instituto à realidade brasileira ocorreu em um cenário marcado pela elevada utilização da prisão provisória, pelo crescimento da população carcerária e pelas graves deficiências estruturais do sistema penitenciário.

Nesse ambiente, a audiência de custódia passou a integrar as discussões relacionadas à racionalização do uso da prisão cautelar e à aplicação de medidas cautelares diversas da prisão quando juridicamente adequadas. Essa aproximação, contudo, não implica identidade entre a audiência de custódia e a política de desencarceramento. Embora possam convergir quanto a determinados efeitos relacionados à racionalização do uso da prisão cautelar, possuem fundamentos e finalidades que não se confundem. A distinção permite compreender o instituto a partir de suas funções próprias, sem desconsiderar sua inserção no contexto mais amplo da política criminal brasileira.

A aplicação concreta da audiência de custódia ocorre no interior de um sistema de justiça criminal complexo, no qual as decisões judiciais se relacionam à atuação de diferentes órgãos e funções estatais. Seus desdobramentos devem, por isso, ser compreendidos em uma dinâmica institucional mais ampla, que envolve diferentes etapas e estruturas da justiça criminal. A análise do instituto não se limita, portanto, ao reconhecimento de sua legitimidade jurídica ou de suas finalidades normativas. Sua aplicação também suscita questões relacionadas às condições institucionais em que as decisões são produzidas e aos mecanismos necessários à efetividade das respostas delas decorrentes.

A problemática também envolve a relação entre as garantias próprias do processo penal democrático e as responsabilidades estatais no campo da segurança pública. A pesquisa insere-se, assim, no debate sobre a construção de respostas capazes de preservar os direitos da pessoa submetida à persecução penal sem desconsiderar as exigências de efetividade da atuação estatal. Nesse debate, questões relacionadas aos desdobramentos das decisões cautelares e à ocorrência de novos envolvimento delitivos também demandam atenção. A análise desses fenômenos exige cautela, tanto para evitar atribuições causais simplificadoras quanto para

reconhecer sua relevância na avaliação das respostas produzidas pelo sistema de justiça criminal.

A compreensão do problema também envolve a maneira como a atuação das instituições é percebida socialmente. Sem substituir a análise dos dados objetivos, essas percepções integram o debate sobre a confiança nas respostas estatais e a legitimidade das instituições do sistema de justiça criminal. A complexidade dessas relações evidencia a necessidade de superar abordagens polarizadas sobre a audiência de custódia. A relevância do instituto para a proteção dos direitos fundamentais não afasta a possibilidade de análise crítica de sua implementação e das condições institucionais que influenciam sua efetividade.

Diante dessa problemática, a presente pesquisa tem como objeto a audiência de custódia, analisada em seus fundamentos jurídicos, em sua relação com a política de desencarceramento e nos desafios de sua implementação e efetividade no contexto da segurança pública. A partir dessa delimitação, a pesquisa orienta-se pelo seguinte problema: de que forma a implementação da audiência de custódia pode compatibilizar a proteção dos direitos fundamentais da pessoa custodiada com a efetividade das respostas estatais no campo da segurança pública? A formulação dessa questão parte da compreensão de que a legitimidade jurídica do instituto constitui ponto de partida para sua análise, sem impedir o exame crítico de sua aplicação e das condições necessárias ao alcance de suas finalidades.

O objetivo geral consiste em analisar a audiência de custódia, considerando seus fundamentos jurídicos, sua relação com a política de desencarceramento e os desafios de sua implementação no contexto da segurança pública, buscando identificar fatores que influenciam sua efetividade e possibilidades de aprimoramento. Para alcançar esse propósito, busca-se examinar os fundamentos jurídicos, as finalidades e o funcionamento da audiência de custódia no ordenamento brasileiro, delimitando sua relação com a política de desencarceramento e com a racionalização do uso da prisão cautelar. Busca-se, ainda, identificar os fundamentos conceituais da segurança pública e do sistema de justiça criminal.

A pesquisa também pretende investigar os desafios relacionados à aplicação concreta do instituto e às condições institucionais que influenciam suas decisões e seus desdobramentos. Por fim, busca-se indicar perspectivas de aprimoramento da audiência de custódia a partir da avaliação de sua implementação no contexto da segurança pública.

Parte-se da hipótese de que a audiência de custódia constitui importante instrumento de proteção dos direitos fundamentais e de fortalecimento das garantias do devido processo legal, contribuindo para a racionalização do uso da prisão cautelar e para a prevenção de prisões ilegais, arbitrárias ou desnecessárias. Entretanto, pressupõe-se que a efetividade do instituto

depende da adequada estruturação das instituições responsáveis por sua implementação, da atuação integrada dos órgãos que compõem o sistema de justiça criminal e da adoção de mecanismos capazes de compatibilizar a tutela dos direitos da pessoa custodiada com a efetividade das respostas estatais no âmbito da segurança pública.

A relevância da pesquisa decorre da necessidade de examinar a audiência de custódia para além de abordagens que a apresentem como solução isolada para as deficiências do sistema prisional ou como causa presumida de problemas relacionados à segurança pública. A complexidade do tema exige reconhecer a importância do instituto para a proteção dos direitos fundamentais e, simultaneamente, analisar os desafios relacionados à sua aplicação no sistema de justiça criminal.

Quanto aos procedimentos metodológicos, a pesquisa adota abordagem qualitativa, desenvolvida por meio de pesquisa bibliográfica e documental. A investigação utiliza produção doutrinária relacionada ao direito constitucional, ao direito processual penal, à criminologia e à segurança pública, além da análise da legislação pertinente, de documentos e estudos institucionais e de decisões judiciais relevantes para a compreensão do objeto investigado. A articulação dessas fontes permite examinar conjuntamente os fundamentos jurídicos do instituto e as questões relacionadas à sua implementação.

O trabalho está estruturado em três seções de desenvolvimento. A primeira examina a audiência de custódia no ordenamento jurídico brasileiro, seus fundamentos e sua relação com as discussões sobre racionalização do encarceramento. A segunda desenvolve as bases conceituais da segurança pública e do sistema de justiça criminal necessárias à análise do problema. A terceira articula as construções anteriores para examinar os desafios e as perspectivas relacionados à audiência de custódia e no contexto da segurança pública, com atenção às condições de implementação e às possibilidades de aprimoramento do instituto.

A partir desse percurso, pretende-se contribuir para uma compreensão da audiência de custódia que reconheça sua relevância jurídica e, ao mesmo tempo, permita a análise crítica das condições de sua implementação. Busca-se, assim, examinar caminhos de aprimoramento compatíveis com a proteção dos direitos fundamentais e com a efetividade das respostas produzidas no âmbito do sistema de justiça criminal.

2 A AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A audiência de custódia representa importante mecanismo de controle judicial da prisão e de proteção dos direitos da pessoa submetida à privação da liberdade. Sua incorporação ao ordenamento jurídico brasileiro insere-se em um processo de consolidação de garantias previstas no plano internacional e de aperfeiçoamento dos mecanismos internos de controle da legalidade e da necessidade das prisões.

A compreensão do instituto exige a análise de sua formação, de seus fundamentos jurídicos e de sua inserção no sistema processual penal brasileiro. A partir dessa base, torna-se possível delimitar suas funções e compreender sua aproximação com as discussões sobre a racionalização do uso da prisão, estabelecendo os fundamentos necessários às análises desenvolvidas nas seções seguintes.

2.1 Origem histórica e fundamentos internacionais da audiência de custódia

A audiência de custódia constitui importante mecanismo de proteção dos direitos fundamentais da pessoa submetida à prisão, especialmente no que se refere à preservação da liberdade individual, da integridade física e do devido processo legal. Embora sua implementação no Brasil tenha ocorrido apenas na segunda década do século XXI, a origem desse instituto está diretamente relacionada ao desenvolvimento do sistema internacional de proteção dos direitos humanos após a Segunda Guerra Mundial. Os abusos praticados por regimes autoritários durante esse período evidenciaram a necessidade de criação de mecanismos capazes de limitar o poder punitivo estatal e garantir a proteção dos indivíduos diante de prisões arbitrárias e violações de direitos fundamentais.

Nesse contexto, consolidou-se a compreensão de que toda pessoa privada de liberdade deveria ser conduzida, sem demora, à presença de uma autoridade judicial competente para que fossem analisadas as circunstâncias da prisão e a necessidade de manutenção da custódia (Lopes Jr.; Rosa, 2018). A proteção internacional contra prisões arbitrárias passou a integrar diversos instrumentos normativos voltados à tutela dos direitos humanos. Dentre eles, destaca-se o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, adotado pela Organização das Nações Unidas em 1966 e incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº 592, de 1992. O artigo 9º, item 3, estabelece que:

Art. 9º 3. Qualquer pessoa presa ou encarcerada em virtude de infração penal deverá ser conduzida, sem demora, à presença do juiz ou de outra autoridade habilitada por lei a exercer funções judiciais e terá o direito de ser julgada em prazo razoável ou de ser posta em liberdade. A prisão preventiva de pessoas que aguardam julgamento não deverá constituir a regra geral, mas a soltura poderá estar condicionada a garantias que assegurem o comparecimento da pessoa em questão à audiência, a todos os atos do processo e, se necessário for, para a execução da sentença. (BRASIL, 1992a)

A previsão estabelece o controle judicial da privação da liberdade como garantia contra prisões arbitrárias ou mantidas sem adequada fiscalização jurisdicional. Ao determinar a apresentação da pessoa presa à autoridade competente, o tratado confere ao contato pessoal com o custodiado papel relevante na verificação da legalidade e da necessidade de manutenção da prisão.

No âmbito regional, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, constitui um dos principais fundamentos convencionais da audiência de custódia. Adotada em 1969, a Convenção foi promulgada no Brasil pelo Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Seu artigo 7º, item 5, assegura que toda pessoa detida ou retida seja conduzida, sem demora, à presença de um juiz ou de outra autoridade autorizada por lei a exercer funções judiciais.

Art. 7º - Direito à liberdade pessoal:

5. Toda pessoa detida ou retida deve ser conduzida, sem demora, à presença de um juiz ou outra autoridade autorizada pela lei a exercer funções judiciais e tem direito a ser julgada dentro de um prazo razoável ou a ser posta em liberdade, sem prejuízo de que prossiga o processo. Sua liberdade pode ser condicionada a garantias que assegurem o seu comparecimento em juízo. (BRASIL, 1992b)

As disposições do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e da Convenção Americana sobre Direitos Humanos convergem ao estabelecer a necessidade de controle judicial célere da privação da liberdade. Em ambos os sistemas de proteção, a garantia não se limita à comunicação formal da prisão à autoridade judicial, mas pressupõe a submissão da medida a um controle capaz de examinar sua legalidade e a necessidade de sua manutenção.

No âmbito do sistema interamericano, Mazzuoli (2023) destaca que a garantia prevista no artigo 7º, item 5, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos constitui um dos mais importantes mecanismos processuais de proteção da pessoa privada de liberdade, funcionando como instrumento de contenção do arbítrio estatal.

A interpretação conferida às normas convencionais reforça a importância da apresentação pessoal da pessoa presa à autoridade judicial. Em diversos precedentes, a Corte Interamericana de Direitos Humanos afirmou que a simples comunicação da prisão ao Poder

Judiciário não satisfaz, por si só, a exigência convencional, uma vez que o controle judicial pressupõe a possibilidade de exame direto das circunstâncias da privação da liberdade.

A partir desses parâmetros normativos, merecem especial atenção as expressões “sem demora” e “outra autoridade habilitada por lei a exercer funções judiciais”, cuja interpretação possui relevante impacto na delimitação da garantia convencional. A compreensão de seu alcance tem sido objeto de debates doutrinários e jurisprudenciais, especialmente quanto ao prazo para apresentação da pessoa presa e à definição da autoridade competente para exercer esse controle.

Conforme destaca Paiva (2018), o contato direto entre a pessoa presa e a autoridade judicial permite verificar a legalidade da prisão, a ocorrência de eventuais atos de tortura ou maus-tratos e a necessidade de manutenção da medida cautelar, ampliando os mecanismos de proteção da dignidade humana e do devido processo legal.

Desse modo, os instrumentos internacionais que fundamentam a audiência de custódia atribuem ao controle judicial imediato funções que não se restringem à análise formal da prisão. A apresentação pessoal permite examinar as circunstâncias em que ocorreu a privação da liberdade, identificar possíveis violações à integridade do custodiado e avaliar a existência de fundamento jurídico para a continuidade da custódia cautelar.

Apesar da ratificação dos tratados internacionais em 1992, o Brasil permaneceu durante décadas sem implementar mecanismo capaz de assegurar o comparecimento imediato do preso perante a autoridade judicial. O modelo processual tradicional limitava-se ao encaminhamento do auto de prisão em flagrante ao magistrado, que decidia sobre a legalidade da prisão sem contato direto com o custodiado.

Tal realidade passou a ser objeto de críticas por parte da doutrina e de organismos internacionais de proteção dos direitos humanos, que apontavam a incompatibilidade da prática brasileira com os compromissos assumidos pelo Estado perante o sistema internacional (Lopes Jr.; Rosa, 2018).

Dessa forma, a audiência de custódia não pode ser compreendida apenas como uma inovação procedimental do processo penal brasileiro, mas como resultado de um processo mais amplo de incorporação de parâmetros internacionais de proteção da liberdade e da integridade da pessoa presa. Sua fundamentação encontra respaldo nos tratados internacionais ratificados pelo Brasil e dialoga com princípios constitucionais como a dignidade da pessoa humana, o devido processo legal e a proteção da liberdade individual.

2.2 Implementação da audiência de custódia no Brasil

Apesar dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, a efetiva implementação da audiência de custódia ocorreu apenas mais de duas décadas após a incorporação dos principais tratados internacionais que previam a apresentação célere da pessoa presa à autoridade judicial. Durante esse período, prevaleceu o modelo estabelecido pelo Código de Processo Penal, no qual o controle inicial da prisão em flagrante era realizado a partir da análise documental do auto encaminhado ao magistrado, sem contato pessoal com o custodiado.

A ausência de apresentação pessoal da pessoa presa à autoridade judicial passou a ser objeto de críticas e de mobilizações voltadas à efetivação das garantias previstas nos tratados internacionais. Nesse contexto, a Rede de Justiça Criminal publicou, em 2013, documento em defesa da implementação da audiência de custódia, destacando a insuficiência do controle exclusivamente documental para a análise da legalidade e da necessidade da prisão, bem como para a identificação de possíveis situações de violência ou violação dos direitos da pessoa presa (Rede de Justiça Criminal, 2013):

A atual lei brasileira prevê o encaminhamento de cópia do auto de prisão em flagrante para que o juiz competente analise a legalidade e a necessidade da manutenção dessa prisão cautelar (art. 306 do Código de Processo Penal). No entanto, essa previsão legislativa tem se mostrado insuficiente tanto para um efetivo controle judicial da legalidade e necessidade da prisão provisória quanto para verificar eventual prática de violência ou desrespeito aos direitos da pessoa presa. No contexto atual, o contato entre a pessoa presa e o juiz só se dará, em muitos casos, meses após sua prisão, no dia da sua audiência de instrução e julgamento. Por isso, a realização de uma audiência imediatamente após a prisão, que possibilite o encontro entre a pessoa presa e o juiz, é fundamental como mecanismo de prevenção e combate à tortura e para um efetivo controle judicial.

Essas críticas contribuíram para ampliar o debate sobre a necessidade de implementação da audiência de custódia no país. A substituição do controle exclusivamente documental pela apresentação pessoal do custodiado passou a ser defendida como medida necessária à efetivação das obrigações internacionais assumidas pelo Brasil e ao fortalecimento dos mecanismos de controle da prisão e de identificação de possíveis violações à integridade da pessoa presa (Andrade, 2016; Piovesan, 2022; Lopes Jr.; Rosa, 2018).

A implementação da audiência de custódia no Brasil, entretanto, não foi impulsionada apenas pela necessidade de cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado. O avanço do instituto também ocorreu em um contexto de agravamento

da crise penitenciária brasileira, marcado pelo crescimento da população carcerária, pela expressiva presença de presos provisórios e pelas deficiências estruturais dos estabelecimentos penais. De acordo com relatório publicado no âmbito da série Justiça Pesquisa, a população prisional brasileira apresentou crescimento significativo e constante nas décadas anteriores à implementação das audiências de custódia, alcançando mais de 607 mil pessoas em junho de 2014 (CNJ, 2018).

Nesse mesmo período, os presos provisórios representavam 38,3% da população carcerária brasileira, e o crescimento de seu número vinha se mantendo constante ao longo da década anterior. A expressiva utilização da prisão antes do julgamento definitivo passou, assim, a ocupar posição relevante nas discussões sobre o encarceramento e a superlotação do sistema penitenciário, reforçando a necessidade de mecanismos destinados ao controle da legalidade e da necessidade da manutenção das prisões cautelares (CNJ, 2018).

Foi nesse cenário que o Supremo Tribunal Federal passou a desempenhar papel decisivo na consolidação da audiência de custódia no ordenamento jurídico nacional. Ao reconhecer a força normativa dos tratados internacionais de direitos humanos incorporados pelo Brasil, a Corte reafirmou a obrigatoriedade de observância das garantias previstas no artigo 7.5 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Esse posicionamento ganhou especial relevância com o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 347, ocasião em que o STF reconheceu a existência de um Estado de Coisas Inconstitucional no sistema penitenciário brasileiro, caracterizado por graves violações de direitos fundamentais decorrentes da superlotação, das condições degradantes de encarceramento e da utilização excessiva da prisão provisória (Brasil, STF, 2015).

Nesse contexto, a audiência de custódia passou a integrar o conjunto de medidas voltadas ao fortalecimento do controle judicial das prisões cautelares. Sua realização possibilita que a manutenção da privação provisória da liberdade seja examinada à luz das circunstâncias do caso concreto, permitindo ao magistrado verificar a legalidade da prisão e avaliar a necessidade da prisão preventiva ou a suficiência de medidas cautelares diversas da prisão, nos termos da legislação processual penal.

Paralelamente à atuação do Supremo Tribunal Federal, o Conselho Nacional de Justiça assumiu protagonismo na implementação administrativa da audiência de custódia. Em fevereiro de 2015, foi lançado projeto-piloto destinado a viabilizar a apresentação da pessoa presa ao juiz no prazo máximo de vinte e quatro horas.

Posteriormente, a Resolução nº 213, de 15 de dezembro de 2015, uniformizou o procedimento em âmbito nacional, estabelecendo diretrizes relativas à realização da audiência,

à participação do Ministério Público, da defesa técnica e da autoridade judicial, bem como às providências que devem ser adotadas diante da constatação de indícios de tortura ou maus-tratos (Brasil, 2015).

Conforme observa Lopes Jr. (2024), a audiência de custódia rompe com a lógica puramente documental que historicamente caracterizou o controle das prisões em flagrante, permitindo decisão judicial baseada no contato direto com o custodiado e nas circunstâncias específicas do caso concreto.

Outro marco relevante para a consolidação do instituto ocorreu com a promulgação da Lei nº 13.964/2019, conhecida como Pacote Anticrime, que alterou o artigo 310 do Código de Processo Penal e passou a prever expressamente a realização da audiência de custódia, nos seguintes termos:

Art. 310. Após receber o auto de prisão em flagrante, no prazo máximo de até 24 (vinte e quatro) horas após a realização da prisão, o juiz deverá promover, por meio de videoconferência em tempo real, audiência de custódia com a presença do acusado, seu advogado constituído ou membro da Defensoria Pública e o membro do Ministério Público, e, nessa audiência, o juiz deverá, fundamentadamente:

I - relaxar a prisão ilegal;

II - converter a prisão em flagrante em preventiva, quando presentes os requisitos constantes do art. 312 deste Código, e se revelarem inadequadas ou insuficientes as medidas cautelares diversas da prisão; ou

III - conceder liberdade provisória, com ou sem fiança. (BRASIL 2019)

A alteração legislativa incorporou expressamente a audiência de custódia ao Código de Processo Penal, conferindo fundamento legal interno a um procedimento que já encontrava sustentação nos tratados internacionais incorporados pelo Brasil e na regulamentação promovida pelo Conselho Nacional de Justiça. A positivação do instituto representou, assim, nova etapa de sua consolidação normativa no ordenamento jurídico nacional (BRASIL, 2019).

A trajetória de implementação da audiência de custódia no Brasil resultou, portanto, de um processo gradual, marcado pela incorporação de compromissos internacionais de proteção dos direitos humanos, pela mobilização de diferentes atores institucionais, pela atuação do Supremo Tribunal Federal, pela regulamentação promovida pelo Conselho Nacional de Justiça e, posteriormente, pela incorporação expressa do procedimento ao Código de Processo Penal. Esse percurso demonstra que a consolidação do instituto não decorreu de um único ato normativo, mas de um conjunto de transformações jurídicas e institucionais desenvolvidas ao longo do tempo.

A consolidação normativa da audiência de custódia tornou necessário compreender, para além de seu processo de implementação, os elementos que definem sua posição no sistema processual penal brasileiro. A análise de sua natureza jurídica, de suas finalidades e do procedimento que orienta sua realização permite compreender o funcionamento do instituto e as funções que lhe são atribuídas, aspectos examinados no subtópico seguinte.

2.3 Natureza jurídica, finalidades e procedimento

A audiência de custódia possui natureza jurídica de ato jurisdicional destinado ao controle imediato da prisão e à proteção dos direitos fundamentais da pessoa custodiada. Sua realização permite que a privação da liberdade seja submetida à apreciação judicial em momento próximo à prisão, possibilitando o exame de sua legalidade e necessidade, bem como a verificação de possíveis violações à integridade física ou psicológica da pessoa presa. Nesse sentido, o instituto assume caráter garantidor, funcionando como mecanismo de contenção de arbitrariedades e de fortalecimento do devido processo legal (Lopes Jr., 2024).

A natureza jurisdicional do ato decorre da submissão da privação da liberdade à apreciação de autoridade investida de poder decisório, não se limitando a uma apresentação meramente formal da pessoa presa. O controle realizado nesse momento envolve a análise das condições jurídicas da prisão e a adoção das providências cabíveis diante das circunstâncias apresentadas, distinguindo a audiência de mecanismos exclusivamente administrativos de comunicação ou registro da detenção. A presença do custodiado perante o magistrado permite, assim, que o controle jurisdicional seja exercido a partir do contato pessoal e da apreciação individualizada da situação submetida à análise.

Do ponto de vista jurídico-processual, a audiência de custódia não se confunde com ato de instrução processual nem com momento destinado à produção de provas acerca da autoria ou da materialidade do delito. Sua finalidade não consiste em antecipar o julgamento da causa ou discutir o mérito da imputação, mas em submeter a prisão e as circunstâncias em que foi realizada ao controle jurisdicional imediato, permitindo a análise de sua legalidade e da necessidade de manutenção da privação cautelar da liberdade¹.

¹ Para fins de delimitação terminológica, adotam-se neste trabalho as seguintes distinções:

a) **Prisão cautelar:** expressão que designa as prisões de natureza processual destinadas a finalidades cautelares, compreendendo, em sentido estrito, a prisão preventiva e a temporária (Lopes Jr., 2024; Badaró, 2024).

b) **Prisão preventiva:** medida cautelar pessoal disciplinada pelos arts. 311 a 316 do Código de Processo Penal. Na audiência de custódia, pode resultar da conversão da prisão em flagrante, nos termos do art. 310 do mesmo diploma (Brasil, 1941).

A partir dessa delimitação, as finalidades da audiência de custódia não se restringem à verificação formal da regularidade do flagrante. Conforme destaca Paiva (2018), o instituto permite que o magistrado examine as circunstâncias da prisão, verifique a existência dos requisitos legais para sua manutenção e avalie a necessidade de adoção de medidas cautelares adequadas ao caso concreto, à luz das garantias que orientam o processo penal constitucional.

No plano constitucional, as finalidades da audiência de custódia relacionam-se à proteção da dignidade da pessoa humana, ao devido processo legal, à presunção de inocência e à vedação da tortura e dos tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, garantias consagradas pelos arts. 1º, III, e 5º, III, LIV e LVII, da Constituição Federal de 1988. Sob essa perspectiva, o instituto integra o conjunto de mecanismos destinados à efetivação dos direitos fundamentais no âmbito da persecução penal, submetendo a restrição cautelar da liberdade aos limites constitucionais e legais aplicáveis (Piovesan, 2022).

As finalidades atribuídas à audiência de custódia podem ser compreendidas a partir de dimensões complementares. De um lado, o instituto permite o controle da legalidade da prisão e a análise da necessidade de sua manutenção; de outro, possibilita a avaliação da adequação de medidas cautelares menos gravosas e a verificação das condições em que ocorreu a detenção. Essas funções convergem para a realização de um controle judicial individualizado, voltado tanto à regularidade jurídica da privação da liberdade quanto à proteção da integridade da pessoa custodiada. Além do controle da legalidade e da necessidade da prisão, a audiência de custódia possui relevante função de prevenção e identificação de possíveis práticas de violência, tortura ou maus-tratos.

A apresentação pessoal da pessoa presa à autoridade judicial em prazo reduzido cria condições para que sejam verificadas eventuais violações ocorridas durante a captura ou no período imediatamente posterior à detenção. Nesse sentido, a Resolução nº 213/2015 do Conselho Nacional de Justiça estabelece que o magistrado deve questionar a pessoa custodiada acerca das circunstâncias da prisão e adotar as providências cabíveis diante da identificação de indícios de tortura ou maus-tratos, conferindo dimensão operacional à finalidade de proteção da integridade da pessoa presa (CNJ, 2015).

c) Prisão temporária: modalidade de prisão cautelar de duração legalmente delimitada, aplicável durante a investigação criminal nas hipóteses previstas na Lei nº 7.960/1989 (Brasil, 1989).

d) Prisão em flagrante: privação imediata da liberdade decorrente de situação de flagrância, submetida a controle judicial. Lopes Jr. (2024) a compreende como medida pré-cautelar, por anteceder a decisão judicial sobre a medida cabível.

Neste trabalho, “prisão provisória” e “encarceramento provisório” serão empregados em sentido amplo para designar a privação da liberdade anterior ao julgamento definitivo.

Quanto ao procedimento, a audiência de custódia deve ser realizada no prazo legal após a prisão, com a apresentação da pessoa custodiada à autoridade judicial e a participação do Ministério Público e da defesa técnica, nos termos da legislação processual e da regulamentação aplicável. A estrutura do ato permite que, antes da decisão judicial acerca da manutenção ou não da privação cautelar da liberdade, sejam ouvidos o custodiado, a defesa e o Ministério Público, possibilitando a apreciação das circunstâncias juridicamente relevantes para o controle da prisão (BRASIL, 2019; CNJ, 2015).

A dinâmica da audiência é marcada pela realização de entrevista pessoal entre o juiz e a pessoa presa, oportunidade em que são examinadas as circunstâncias da prisão e as condições em que ocorreu a detenção. Entretanto, em respeito ao direito ao silêncio e à garantia contra a autoincriminação, a entrevista não deve ser convertida em interrogatório destinado à produção antecipada de elementos probatórios sobre o mérito da imputação. Conforme ensina Lopes Jr. (2024), a finalidade da audiência não é apurar a autoria do delito, mas avaliar a regularidade da prisão e a necessidade da imposição de medidas cautelares, preservando-se integralmente as garantias processuais do investigado.

Concluída a entrevista da pessoa custodiada, o procedimento prossegue com a manifestação do Ministério Público e, posteriormente, da defesa, que poderão se pronunciar sobre as questões relacionadas à prisão e às medidas cautelares eventualmente cabíveis. A partir dos elementos constantes do auto de prisão em flagrante, das informações obtidas durante a audiência e das manifestações apresentadas, o magistrado deverá decidir acerca da situação jurídica do custodiado, observados os limites e os critérios estabelecidos pela legislação processual penal.

Entre as decisões possíveis, encontra-se o relaxamento da prisão, cabível quando constatada ilegalidade na captura ou na formalização do flagrante. A medida encontra fundamento no artigo 5º, inciso LXV, da Constituição Federal, segundo o qual a prisão ilegal será imediatamente relaxada pela autoridade judiciária (Nucci, 2024).

Outra hipótese decisória consiste na conversão da prisão em flagrante em prisão preventiva, desde que estejam presentes os requisitos previstos nos artigos 312 e 313 do Código de Processo Penal. A prisão preventiva possui natureza cautelar e somente pode ser decretada quando houver elementos concretos que demonstrem sua necessidade para a garantia da ordem pública, da ordem econômica, da conveniência da instrução criminal ou da aplicação da lei penal. Além disso, a decisão judicial deve ser devidamente fundamentada, não sendo admitida a utilização de argumentos genéricos ou baseados exclusivamente na gravidade abstrata do delito (Pacelli, 2024).

Por fim, o magistrado poderá conceder liberdade provisória à pessoa custodiada, com ou sem a imposição de medidas cautelares diversas da prisão. Essa possibilidade decorre da excepcionalidade da prisão cautelar e da necessidade de adequação da medida às circunstâncias do caso concreto. Entre as medidas previstas no art. 319 do Código de Processo Penal encontram-se o comparecimento periódico em juízo, a proibição de acesso ou frequência a determinados lugares, a proibição de contato com pessoa determinada, o recolhimento domiciliar no período noturno e a monitoração eletrônica, entre outras legalmente previstas (BRASIL, 1941).

A aplicação dessas medidas permite a imposição de restrições adequadas às necessidades cautelares do caso concreto sem a manutenção da prisão quando esta não se revelar necessária, em observância aos critérios de necessidade, adequação e proporcionalidade que orientam o sistema cautelar (Avena, 2024).

A análise da natureza jurídica, das finalidades e do procedimento da audiência de custódia evidencia que o instituto ocupa posição relevante no sistema de controle das prisões cautelares, permitindo a apreciação judicial individualizada da legalidade e da necessidade da privação da liberdade. Ao lado do relaxamento da prisão ilegal e da possibilidade de conversão do flagrante em prisão preventiva, a aplicação da liberdade provisória e das medidas cautelares diversas da prisão insere a audiência em uma dinâmica mais ampla de racionalização do uso da privação cautelar da liberdade.

2.4 A audiência de custódia e sua relação com a política de desencarceramento

A aproximação entre a audiência de custódia e a política de desencarceramento exige, inicialmente, a compreensão de que, embora relacionadas no contexto da racionalização do uso da prisão cautelar, ambas possuem naturezas e finalidades distintas. A relação estabelecida entre elas não implica, portanto, identidade conceitual, sendo necessário delimitar suas funções para compreender de que forma passaram a se aproximar no âmbito da política criminal brasileira.

A audiência de custódia constitui ato jurisdicional destinado ao controle imediato da prisão e à proteção das garantias da pessoa custodiada, enquanto a política de desencarceramento corresponde a uma orientação mais ampla de política criminal voltada à racionalização do uso da privação da liberdade e à adoção de medidas menos gravosas quando juridicamente adequadas (Carvalho, 2020).

A compreensão dessa política, contudo, não se restringe à simples diminuição quantitativa da população prisional. O desencarceramento envolve a formulação de estratégias voltadas à contenção e à redução do recurso à prisão, inserindo-se em uma perspectiva mais ampla de transformação das práticas relacionadas ao encarceramento. Ao propor um programa de transformação reducionista da opção prisional, Rivera Beiras (2019, p. 67) afirma:

Este Projeto-Programa pretende delinear as linhas gerais que pode ter uma estratégia que advogue por uma redefinição do conceito de reintegração social das pessoas privadas de liberdade nas prisões a partir dos princípios que são o “garantismo radical” ou o paradigma próprio do “dano social” em direção à sua redução. Portanto, esta proposta não pretende com isso realizar outra reforma prisional, uma vez que, tradicionalmente e desde as instituições oficiais, nunca se levou verdadeiramente em conta as pessoas afetadas pela privação de liberdade. (Rivera Beiras, 2019, p. 67)

A formulação apresentada insere o desencarceramento em uma perspectiva programática mais ampla, que não se limita a reformas internas do sistema prisional, mas propõe a transformação das práticas e das orientações que sustentam o recurso à privação da liberdade. No recorte adotado neste trabalho, a análise dessa política concentra-se especificamente em sua relação com a racionalização do uso da prisão cautelar, sem pretender abranger todas as dimensões teóricas e práticas que integram propostas mais amplas de desencarceramento. É nesse campo específico que a audiência de custódia se aproxima dessas orientações, uma vez que possibilita o controle judicial individualizado da necessidade de manutenção da privação cautelar da liberdade e a análise da adequação de medidas menos gravosas quando juridicamente cabíveis.

Essa aproximação decorre, especialmente, da posição ocupada pela audiência de custódia no controle judicial da prisão cautelar. Nesse momento, o magistrado examina a legalidade da prisão e a necessidade de sua manutenção, podendo, conforme as circunstâncias do caso concreto e os requisitos previstos em lei, conceder liberdade provisória ou aplicar medidas cautelares diversas da prisão. Desse modo, embora a redução do encarceramento não constitua finalidade exclusiva ou automática da audiência de custódia, seu funcionamento produz efeitos sobre a utilização da prisão cautelar e aproxima o instituto das estratégias de racionalização do encarceramento provisório (Lopes Jr., 2024).

A inserção do instituto nessa dinâmica deve ser compreendida, ainda, no contexto mais amplo de questionamento do uso excessivo da prisão provisória e de agravamento da crise do sistema penitenciário brasileiro, cenário anteriormente examinado. A implementação da audiência de custódia inseriu-se, assim, em um período de fortalecimento das discussões sobre a necessidade de racionalização das prisões cautelares e de ampliação do uso de medidas

alternativas à privação da liberdade quando ausentes os requisitos para sua manutenção (CNJ, 2020).

A relação entre audiência de custódia e desencarceramento também se conecta às transformações promovidas no sistema cautelar brasileiro pela Lei nº 12.403/2011, que ampliou as possibilidades de aplicação de medidas cautelares diversas da prisão. A posterior implementação da audiência de custódia criou um espaço jurisdicional específico para a análise individualizada da necessidade da prisão cautelar e da adequação das alternativas legalmente previstas, aproximando o funcionamento do instituto da lógica de racionalização do encarceramento provisório (BRASIL, 2011; Badaró, 2024). A associação entre audiência de custódia e política de desencarceramento também passou a ocupar espaço relevante no debate jurídico e político-criminal.

A racionalização do uso da prisão cautelar é apresentada como consequência da excepcionalidade da privação provisória da liberdade e da necessidade de controle das prisões desnecessárias. Sob essa compreensão, o desencarceramento não significa afastamento da resposta penal, mas utilização da prisão cautelar apenas nas hipóteses em que sua necessidade esteja juridicamente demonstrada (Ferrajoli, 2014; Paiva, 2018).

O debate sobre a racionalização do encarceramento também encontra fundamento nas críticas formuladas pela criminologia crítica ao funcionamento do sistema penal e ao modelo tradicional de privação da liberdade. Essa corrente questiona a capacidade da prisão de cumprir suas funções declaradas de prevenção e ressocialização e destaca seus efeitos sobre a reprodução de processos de seletividade, estigmatização e exclusão social.

No âmbito da prisão cautelar, essas reflexões contribuem para o questionamento de sua utilização excessiva e para a defesa de sua aplicação apenas nas hipóteses em que a privação provisória da liberdade se revele juridicamente necessária. Conforme observa Andrade (2012):

Não é o combate à criminalidade por meio da ressocialização e da intimidação, é a construção de criminosos, é a fabricação de criminosos. A prisão espelha e reproduz a desigualdade social, então a sua função real não é combater a criminalidade, é fabricar seletivamente os criminosos. (Andrade, 2012, p. 306)

A crítica formulada por Andrade insere a discussão sobre o encarceramento em uma dimensão que ultrapassa a análise de suas finalidades formalmente declaradas, direcionando a atenção para os efeitos produzidos pelo funcionamento concreto do sistema penal. Sob essa perspectiva, a racionalização do uso da prisão não se limita à redução quantitativa da população encarcerada, mas envolve o questionamento das condições e dos critérios pelos quais a privação

da liberdade é utilizada como resposta estatal. A inserção da audiência de custódia nas estratégias de racionalização do encarceramento também passou a suscitar controvérsias no debate jurídico e político-criminal.

Enquanto determinadas perspectivas destacam sua contribuição para o controle da prisão cautelar e para a redução de privações de liberdade juridicamente desnecessárias, outras questionam seus possíveis reflexos sobre a resposta estatal à criminalidade e sobre a segurança pública. Essas controvérsias demonstram que a relação entre audiência de custódia e desencarceramento não pode ser compreendida apenas a partir de seus efeitos sobre o número de prisões mantidas ou substituídas por medidas menos gravosas. A discussão envolve diferentes concepções acerca das finalidades da prisão cautelar, dos limites do poder punitivo e dos critérios que devem orientar a resposta estatal no âmbito da política criminal.

Nesse sentido, a audiência de custódia não possui como finalidade promover a liberação automática de pessoas presas, tampouco a política de desencarceramento pressupõe a eliminação da prisão cautelar. A aplicação desses mecanismos permanece submetida aos parâmetros estabelecidos pela Constituição Federal e pela legislação processual penal, exigindo a análise individualizada da necessidade da prisão e da suficiência de medidas menos gravosas diante das circunstâncias do caso concreto (BRASIL, 1988; Pacelli, 2024).

Diante dessas considerações, verifica-se que a aproximação entre audiência de custódia e política de desencarceramento resulta dos efeitos que o controle judicial individualizado da prisão produz sobre a utilização da privação cautelar da liberdade. Nesse contexto, a possibilidade de adoção de medidas menos gravosas quando juridicamente adequadas insere o instituto nas estratégias de racionalização do encarceramento provisório, sem afastar a aplicação da prisão preventiva nas hipóteses legalmente autorizadas.

Essa aproximação insere a audiência de custódia em um debate mais amplo sobre os rumos da política criminal e sobre a capacidade do sistema de justiça de compatibilizar as diferentes finalidades que orientam sua atuação. A compreensão dessa relação fornece a base teórica necessária para o exame posterior dos desafios relacionados à implementação do instituto, à execução das decisões cautelares e à sua inserção no contexto mais amplo da segurança pública.

3 SEGURANÇA PÚBLICA E SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL: fundamentos conceituais e dimensões de análise

A segurança pública constitui fenômeno complexo, cuja compreensão ultrapassa a observação dos índices de criminalidade e da atuação isolada das instituições estatais. Sua análise envolve fundamentos constitucionais, dimensões objetivas e subjetivas e diferentes critérios para a compreensão dos resultados produzidos no âmbito da política criminal e do sistema de justiça.

Nesse sentido, esta seção estabelece as bases conceituais necessárias à compreensão da segurança pública e das relações entre proteção estatal, criminalidade e funcionamento institucional. A construção desse referencial permite conferir maior precisão às análises posteriores, evitando que fenômenos distintos sejam tratados como equivalentes e oferecendo suporte ao exame da efetividade das respostas produzidas pelo sistema de justiça criminal.

3.1 Fundamentos constitucionais e institucionais da segurança pública

A segurança pública constitui elemento indispensável à preservação da vida em sociedade e à estabilidade da ordem jurídica, na medida em que se relaciona à proteção das pessoas, dos bens e das condições necessárias ao exercício dos direitos fundamentais. Sua compreensão envolve a atuação do Estado na preservação da ordem pública e na proteção da coletividade diante das diferentes formas de ameaça à convivência social.

A Constituição Federal de 1988 conferiu à segurança pública tratamento específico ao estabelecer, em seu artigo 144, que ela constitui “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”. A fórmula constitucional atribui ao poder público a função permanente de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Essa atuação, conforme a compreensão de José Afonso da Silva, desenvolve-se por meio de atividades de vigilância, prevenção e repressão de condutas delituosas. Nesse sentido, ao examinar a abrangência da segurança pública, o autor esclarece:

A segurança pública consiste numa situação de preservação ou restabelecimento dessa convivência social que permite que todos gozem de seus direitos e exerçam suas atividades sem perturbação de outrem, salvo nos limites de gozo e reivindicação de seus próprios direitos e defesa de seus legítimos interesses. Na sua dinâmica, é uma atividade de vigilância, prevenção e repressão de condutas delituosas. (Silva, 2005, p. 778)

A concepção apresentada demonstra que a segurança pública não se limita à resposta estatal à prática de infrações penais, abrangendo também a preservação das condições necessárias à convivência social. Ao qualificá-la como direito, a Constituição reconhece a segurança como condição necessária ao exercício efetivo da liberdade e dos demais direitos fundamentais. Por sua vez, a atribuição de responsabilidade a todos evidencia que a segurança pública, embora constitua dever primário do Estado, também pressupõe participação e colaboração social. Essa compreensão afasta a ideia de que a segurança seja matéria restrita às instituições policiais e permite compreendê-la como tarefa coletiva, envolvendo, em diferentes níveis de responsabilidade, o poder público e a sociedade.

A concretização desse dever constitucional pressupõe a existência de instituições estatais organizadas e dotadas de competências específicas para a preservação da ordem pública e a proteção da coletividade. Sob uma perspectiva sociológica, Weber (2011) identifica o Estado moderno a partir da reivindicação do monopólio do uso legítimo da força física dentro de determinado território, concepção que evidencia a necessidade de submissão do exercício da coerção a estruturas institucionais e a uma ordem juridicamente estabelecida. No contexto brasileiro, as funções relacionadas à segurança pública distribuem-se entre diferentes instituições e níveis federativos, exigindo mecanismos de coordenação e integração.

Essa perspectiva foi reforçada pela Lei nº 13.675/2018, que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e estabeleceu a atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social dos diferentes entes federativos, em articulação com a sociedade (BRASIL, 2018). A estrutura constitucional da segurança pública é composta por diferentes instituições, às quais o artigo 144 da Constituição Federal atribui competências específicas. Essa configuração institucional, ampliada pela inclusão das polícias penais e interpretada evolutivamente pela jurisprudência quanto à atuação das guardas municipais, evidencia que a concretização da segurança pública envolve uma pluralidade de órgãos, cujas atribuições se inserem em uma estrutura que demanda articulação e coordenação institucional (BRASIL, 1988; BRASIL, 2019; BRASIL, 2025).

A compreensão contemporânea da segurança pública não pode ser reduzida ao exercício da coerção estatal ou à atuação repressiva posterior à ocorrência do delito. Em um Estado Democrático de Direito, essa atividade deve estar orientada à proteção dos direitos fundamentais e à prevenção das ameaças à convivência social. Ao contrapor as concepções de segurança pública centradas no combate e na prestação de serviço público, Souza Neto afirma:

O combate militar é substituído pela prevenção, pela integração com políticas sociais, por medidas administrativas de redução dos riscos e pela ênfase na investigação criminal. A decisão de usar a força passa a considerar não apenas os objetivos específicos a serem alcançados pelas ações policiais, mas também, e fundamentalmente, a segurança e o bem-estar da população envolvida. (Souza Neto, 2007, p. 06-07)

Nessa perspectiva, prevenção e repressão não constituem dimensões necessariamente excludentes. A atuação estatal pode compreender diferentes estratégias de enfrentamento da criminalidade, desde que desenvolvidas dentro dos limites constitucionais e orientadas à proteção das pessoas e dos bens jurídicos fundamentais.

Diante dessas considerações, a segurança pública pode ser compreendida como função estatal de natureza complexa e permanente, desenvolvida por instituições juridicamente estruturadas e por políticas destinadas à preservação da ordem pública, ao enfrentamento da criminalidade e à proteção da coletividade. Sua concretização exige capacidade institucional, coordenação entre os órgãos competentes e atuação em conformidade com os limites constitucionais.

Essa função ultrapassa a dimensão meramente organizacional ou policial, assumindo relevância na ordem constitucional por sua relação com as condições necessárias ao exercício dos direitos e das liberdades individuais. Tal perspectiva conduz à análise da segurança como direito fundamental.

3.2 Segurança Pública como direito fundamental e dever estatal de proteção

A segurança, além de constituir função essencial do Estado, integra o sistema constitucional de proteção dos direitos fundamentais. A Constituição Federal de 1988 assegura-a no artigo 5º, *caput*, e estabelece, no artigo 144, que a segurança pública constitui direito de todos e dever do Estado. Além disso, o artigo 6º reconhece expressamente sua dimensão social ao dispor que “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988).

A posição constitucional atribuída à segurança revela sua estreita relação com a efetividade dos demais direitos fundamentais. A proteção da vida, da integridade física, da liberdade e do patrimônio pressupõe condições que permitam o exercício desses direitos sem exposição permanente à violência ou a ameaças capazes de inviabilizar sua fruição. Isso não significa atribuir à segurança posição hierarquicamente superior às demais garantias

constitucionais, mas reconhecer sua relevância para a preservação das condições necessárias ao exercício dos direitos e das liberdades.

A compreensão da segurança como direito fundamental exige considerar que os direitos fundamentais não se limitam ao plano subjetivo, relacionado às posições jurídicas atribuídas aos indivíduos perante o Estado. Eles também possuem um plano objetivo, projetando valores e princípios sobre toda a ordem jurídica e orientando a atuação dos poderes públicos. Nesse sentido, Sarlet (2024) destaca que os direitos fundamentais constituem elementos essenciais da ordem constitucional, irradiando efeitos para além das relações individuais.

Aplicada à segurança pública, essa perspectiva permite compreendê-la não apenas como uma pretensão individual de proteção, mas também como valor constitucional que orienta a atuação estatal. Sua efetivação, portanto, exige medidas positivas e permanentes destinadas à proteção das pessoas e dos direitos fundamentais diante das ameaças à convivência social.

O reconhecimento do plano objetivo dos direitos fundamentais ampliou as funções atribuídas ao Estado. Além dos deveres de abstenção, esses direitos também impõem medidas positivas de proteção contra ameaças e agressões provenientes de terceiros (Mendes; Branco, 2024). Desse modo, a tutela da vida, da integridade física, da liberdade e do patrimônio exige estruturas e medidas estatais capazes de prevenir violações e proteger os bens jurídicos constitucionalmente assegurados. A concretização do dever estatal de proteção em matéria de segurança pública não se limita à atuação de uma única instituição. Sua efetividade pressupõe a existência de instrumentos normativos, políticas de prevenção e estruturas capazes de investigar e responder adequadamente às diferentes formas de violência.

Desse modo, a proteção dos direitos fundamentais depende da atuação coordenada das instituições estatais envolvidas em sua concretização, em consonância com a lógica de integração que orienta o Sistema Único de Segurança Pública (BRASIL, 2018). Os deveres de proteção atribuem ao Estado uma posição ativa na preservação dos direitos fundamentais, exigindo a adoção de medidas destinadas à tutela dos bens constitucionalmente assegurados.

Nessa perspectiva, Novais (2010) relaciona o plano objetivo dos direitos fundamentais à criação de normas de proteção diante de intervenções provenientes de particulares. Tal obrigação não representa, contudo, uma garantia absoluta contra toda ameaça ou infração, mas exige do Estado a adoção de mecanismos adequados à proteção dos bens jurídicos constitucionalmente tutelados.

A vinculação do Estado aos deveres de proteção permite analisar sua atuação em matéria de direitos fundamentais sob duas perspectivas complementares: a proibição do

excesso, que limita intervenções estatais desproporcionais, e a proibição de proteção insuficiente, relacionada à exigência de tutela adequada dos bens constitucionalmente protegidos. Sobre essa segunda perspectiva, Feldens afirma:

Uma vez reconhecido que pesa sobre o Estado o dever de proteção de um direito fundamental, logicamente que a eficácia da proteção constitucionalmente requerida integrará o próprio conteúdo desse dever, pois um dever de tomar medidas ineficazes não faria sentido. Nesse tom, a partir do momento em que compreendemos que a Constituição proíbe que se desça abaixo de um certo mínimo de proteção, a proporcionalidade joga, aqui, como proibição de proteção deficiente. (Feldens, 2008, p. 90)

A proibição de proteção insuficiente submete, assim, não apenas as omissões absolutas, mas também as respostas estatais manifestamente incapazes de oferecer proteção adequada aos bens jurídicos constitucionalmente tutelados. Sob essa perspectiva, o dever de proteção possui uma dimensão de efetividade, de modo que a existência formal de normas, instituições ou mecanismos de atuação não é suficiente quando se mostram inadequados ou insuficientes para o cumprimento das finalidades constitucionalmente estabelecidas.

Essa compreensão não autoriza, contudo, a identificação automática entre proteção eficiente e ampliação do poder punitivo. O dever estatal de proteção pode ser concretizado por diferentes instrumentos normativos, administrativos e institucionais, devendo a escolha dos meios observar os limites constitucionais e os critérios de adequação, necessidade e proporcionalidade.

No âmbito da política criminal e do sistema de justiça penal, portanto, a proteção da coletividade e a preservação das garantias individuais devem ser compreendidas como exigências simultâneas da ordem constitucional. No campo da segurança pública, os deveres estatais de proteção manifestam-se na obrigação de desenvolver políticas e mecanismos capazes de prevenir ameaças e responder adequadamente às violações dos direitos fundamentais. Sua efetivação exige capacidade institucional para a prevenção e o enfrentamento da criminalidade, bem como instrumentos adequados à proteção das pessoas e dos bens juridicamente tutelados.

A compreensão da segurança pública como direito fundamental evidencia que a atuação do Estado deve desenvolver-se em duas direções complementares: de um lado, o respeito aos limites constitucionais impostos ao exercício do poder, protegendo os indivíduos contra intervenções arbitrárias; de outro, a adoção de medidas adequadas à tutela dos direitos fundamentais diante de ameaças e agressões provenientes de terceiros. Essas dimensões não são necessariamente antagônicas, pois a limitação do poder estatal e o dever de proteção integram o mesmo sistema constitucional de tutela da pessoa humana.

Nesse sentido, a efetividade da segurança pública depende da capacidade estatal de proteger a coletividade sem ultrapassar os limites jurídicos que legitimam sua atuação, conciliando a proteção das liberdades individuais com a preservação das condições necessárias à convivência social. Essa dupla perspectiva, contudo, não esgota a análise da segurança pública, cuja efetividade pode ser examinada tanto a partir de elementos objetivos relacionados à criminalidade e à atuação institucional quanto das percepções socialmente construídas acerca do risco, do medo e da capacidade de proteção do Estado.

3.3 Dimensões da segurança pública e percepção social

A análise da segurança pública não se esgota nos índices de criminalidade ou nos resultados quantitativos das instituições responsáveis por sua preservação. Ao lado dessa dimensão objetiva, relacionada à ocorrência de delitos, aos níveis de vitimização e à capacidade de resposta estatal, existe uma dimensão subjetiva, vinculada à percepção dos indivíduos sobre sua exposição ao risco e sobre a capacidade do Estado de protegê-los. A distinção entre essas dimensões evidencia que a sensação de segurança da população não corresponde necessariamente às variações dos indicadores criminais. Sua formação envolve fatores que ultrapassam a ocorrência objetiva de delitos e alcançam a maneira como a violência e a atuação das instituições são percebidas socialmente.

A dimensão objetiva da segurança pública relaciona-se aos aspectos observáveis do fenômeno criminal, especialmente às ocorrências delitivas e à vitimização. Ao tratar dessa dimensão no âmbito das pesquisas de vitimização, Sálvia (2018, p. 29) esclarece:

A dimensão objetiva refere-se aos eventos criminais, ou seja, aborda questões ligadas às ocorrências criminais em seus variados tipos. Nessa dimensão, o principal objetivo das pesquisas é a produção de dados que possam complementar as informações oficiais, no sentido de corroborar, contrapor ou possibilitar análises que os combinem.

A compreensão dessa dimensão exige, contudo, reconhecer as limitações inerentes à mensuração da criminalidade. Embora os registros produzidos pelos órgãos de segurança constituam importantes fontes de informação, eles não correspondem à totalidade dos delitos efetivamente ocorridos, pois parte das situações de vitimização não chega ao conhecimento das instituições estatais. Nesse sentido, Beato Filho (2012) destaca a importância da utilização de diferentes fontes de informação para a compreensão do fenômeno criminal. Isso porque os

registros oficiais refletem não apenas a ocorrência de crimes, mas também fatores relacionados à disposição das vítimas em comunicá-los e à capacidade institucional de registrá-los.

Por essa razão, pesquisas de vitimização e registros administrativos constituem instrumentos distintos e complementares de análise. Sua utilização conjunta permite uma compreensão mais ampla da criminalidade e evita que a dimensão objetiva da segurança pública seja avaliada exclusivamente a partir de uma única fonte de dados.

Por sua vez, a dimensão subjetiva da segurança pública refere-se às percepções da população acerca da própria segurança, abrangendo aspectos relacionados ao risco, ao medo do crime e à percepção de insegurança, bem como avaliações sobre a atuação das instituições policiais e do sistema de justiça criminal (Sálvia, 2018). Esses elementos, embora possam ser influenciados pela ocorrência concreta de delitos, também são formados por experiências pessoais, informações compartilhadas e interpretações socialmente construídas sobre a violência.

Ao analisar a relação entre crime, medo e transformações sociais no contexto urbano, Caldeira (2000) demonstra que as narrativas construídas em torno da criminalidade influenciam a interpretação da realidade e produzem efeitos sobre as práticas cotidianas, as relações sociais e a utilização dos espaços. Desse modo, a percepção de insegurança constitui fenômeno social relevante por seus efeitos concretos sobre os comportamentos e as formas de convivência. Sua análise, portanto, não pode ser limitada aos indicadores criminais, devendo considerar também os processos sociais que influenciam a formação e a difusão do medo.

A dimensão subjetiva da segurança também se relaciona à forma como a sociedade avalia a capacidade do Estado de responder às infrações penais e assegurar a aplicação da lei. Adorno (2019) observa que a percepção acerca da capacidade das instituições estatais de conter a violência e aplicar a lei influencia a forma como a sociedade avalia o funcionamento do sistema de justiça criminal. A sensação de impunidade pode ser associada, nesse contexto, à percepção de que as condutas criminosas não encontram resposta adequada das instituições responsáveis pela persecução penal. A incapacidade percebida do Estado para conter o crime e aplicar a lei pode contribuir para a descrença nas instituições responsáveis pela preservação da ordem pública e pela proteção do direito à segurança.

Embora a percepção social da impunidade não constitua, isoladamente, medida suficiente para avaliar a efetividade do sistema de justiça criminal, ela produz consequências relevantes sobre a confiança dos cidadãos na capacidade de resposta das instituições estatais. A formação das percepções sociais acerca da criminalidade também é influenciada pela circulação pública de informações e pela repercussão atribuída a determinados acontecimentos. A

divulgação reiterada de crimes violentos, falhas institucionais ou episódios nos quais a resposta estatal é percebida como insuficiente pode ampliar a presença desses acontecimentos no debate público e influenciar a maneira como a sociedade avalia os riscos relacionados à criminalidade.

Nesse contexto, a visibilidade conferida às ameaças à segurança pessoal também se insere nas dinâmicas próprias da comunicação contemporânea, em que determinados acontecimentos recebem maior exposição e passam a ocupar posição privilegiada na atenção pública. Ao analisar essa relação, Bauman (2008, p. 188) observa:

Enquanto a proteção pessoal se tornou um grande ponto de venda, talvez o maior, nas estratégias de marketing de mercadorias de consumo, a garantia da “lei e ordem”, cada vez mais confinada à promessa de proteção pessoal, se tornou um grande ponto de venda, talvez o maior, tanto nos manifestos políticos quanto nas campanhas eleitorais ao mesmo tempo em que as ameaças à segurança pessoal foram promovidas à posição de grande trunfo, talvez o maior, na guerra de audiência dos veículos de comunicação de massa, aumentando ainda mais o sucesso dos usos comerciais e políticos do medo.

A reflexão de Bauman evidencia que a exposição pública das ameaças à segurança pode contribuir para ampliar a centralidade do medo no debate social, político e midiático. A visibilidade atribuída à criminalidade participa, assim, da formação das percepções coletivas sobre segurança e risco, sem que isso signifique atribuir exclusivamente aos meios de comunicação a produção do medo social. Em uma perspectiva mais ampla, Garland (2008) demonstra que o crime adquiriu crescente centralidade na experiência social e política contemporânea, passando a integrar permanentemente o debate público. Essa transformação também influencia as expectativas dirigidas às instituições responsáveis pelo controle da criminalidade e à capacidade do Estado de oferecer respostas às demandas sociais por segurança.

Diante dessas considerações, a análise da segurança pública deve considerar conjuntamente suas dimensões objetiva e subjetiva. Os indicadores criminais e as percepções sociais, embora distintos, fornecem elementos complementares para a compreensão da criminalidade, de seus efeitos sociais e da capacidade de resposta das instituições estatais. A análise dos resultados da política criminal deve, portanto, considerar essas diferentes dimensões sem confundi-las ou examiná-las isoladamente. Essa cautela torna-se especialmente relevante na abordagem da reincidência e da reiteração delitiva, cuja interpretação exige a delimitação dos conceitos e critérios utilizados em sua mensuração.

3.4 Reincidência e reiteração delitiva: conceitos e critérios de análise

A discussão acerca dos resultados da política criminal suscita questões relacionadas ao funcionamento do sistema de justiça e aos efeitos das respostas estatais diante da criminalidade. Entre os aspectos que emergem nesse campo está a ocorrência de novas práticas delitivas e de sucessivos contatos de um mesmo indivíduo com as instituições de controle, fenômenos cuja interpretação exige atenção aos conceitos e critérios empregados em sua análise. A análise desses fenômenos apresenta dificuldades conceituais e metodológicas, uma vez que diferentes critérios podem ser utilizados para identificar a ocorrência de novas práticas delitivas ou novos contatos com o sistema de justiça. Ao abordar essa questão, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2015) adverte:

Um desafio colocado a uma pesquisa com esse objetivo consiste em explicitar o conceito de reincidência a ser trabalhado. O termo reincidência criminal é geralmente utilizado de forma indiscriminada, às vezes até para descrever fenômenos bastante distintos. Aponta, na verdade, para o fenômeno mais amplo da reiteração em atos criminosos e da construção de carreiras no mundo do crime. Será citado com essa acepção ampla, portanto pouco rigorosa, até mesmo em alguns contextos deste relatório. Contudo, existem diferentes abordagens em relação a essa temática, matéria de preocupação da sociedade e dos gestores da área de justiça criminal, de modo que a construção de um recorte adequado de pesquisa exige maior esmero conceitual, sem o qual não seria possível sua delimitação como objeto de estudo. (IPEA, 2015, p. 8)

A advertência apresentada evidencia a necessidade de delimitar previamente o fenômeno que se pretende observar. A prática de nova infração, a ocorrência de nova prisão, o retorno ao sistema penitenciário e a configuração da reincidência legal correspondem a situações distintas, que não devem ser automaticamente tratadas como equivalentes. A partir dessa distinção, torna-se necessário examinar os conceitos de reincidência criminal e reiteração delitiva, bem como os critérios utilizados em sua identificação e mensuração. Essa delimitação permite compreender o alcance de cada categoria e os limites de sua utilização na análise dos resultados da política criminal.

Em sentido jurídico-penal, a reincidência possui significado específico. Nos termos do artigo 63 do Código Penal, sua configuração ocorre quando o agente pratica novo crime após o trânsito em julgado de sentença que, no Brasil ou no exterior, o tenha condenado por crime anterior (BRASIL, 1940).

A reincidência legal pressupõe, portanto, a existência de condenação criminal definitiva anterior à prática do novo delito. Conforme explica Bitencourt (2025), a mera existência de investigação, processo criminal em andamento ou prisão anterior não é suficiente para sua caracterização. O artigo 64, inciso I, do Código Penal estabelece, ainda, limite temporal para a consideração da condenação anterior. A reincidência não prevalece quando, entre o cumprimento ou a extinção da pena e a infração posterior, transcorrer período superior a cinco anos, observadas as condições previstas na legislação penal (BRASIL, 1940).

Para além do conceito jurídico, a reincidência pode ser examinada a partir de diferentes critérios operacionais. Conforme o evento considerado, as pesquisas podem observar a prática de novo crime, a ocorrência de nova condenação ou o retorno do indivíduo ao sistema penitenciário, alcançando momentos distintos de sua trajetória no sistema de justiça criminal (IPEA, 2015).

A comparação entre índices de reincidência exige, por essa razão, a identificação do conceito adotado, do período de acompanhamento e da população analisada. A ausência dessa delimitação pode conduzir à comparação entre resultados produzidos a partir de critérios metodológicos distintos.

A reiteração delitiva, embora relacionada à repetição de práticas criminosas, não se confunde com a reincidência em sentido jurídico-penal. Enquanto esta última depende do preenchimento dos requisitos estabelecidos pelos artigos 63 e 64 do Código Penal, a reiteração constitui categoria mais ampla, relacionada à ocorrência de novas práticas delitivas sem que necessariamente esteja configurada a reincidência legal (BRASIL, 1940; IPEA, 2015).

Essa distinção é relevante para a análise dos sucessivos contatos de um indivíduo com o sistema de justiça criminal. A ocorrência de nova prisão ou a imputação de novo fato criminoso não autoriza, por si só, sua classificação jurídica como reincidente, embora possa indicar a existência de um fenômeno distinto a ser examinado: a reiteração delitiva.

A categoria também assume relevância na análise das medidas cautelares, especialmente quando o risco concreto de novas práticas delitivas é considerado na avaliação da necessidade da prisão preventiva. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça admite a consideração do risco de reiteração delitiva como fundamento da custódia cautelar, desde que a decisão esteja apoiada em elementos concretos do caso e submetida aos requisitos legalmente estabelecidos.²

² Nesse sentido, cf. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RHC n. 69.765/SP, Quinta Turma, Rel. Min. Felix Fischer, julgado em 14 jun. 2016, DJe 1º ago. 2016.

A reincidência e a reiteração delitiva fornecem informações relevantes para a análise das trajetórias de indivíduos que mantêm sucessivos contatos com o sistema de justiça criminal. Sua interpretação, contudo, exige cautela, pois a repetição de práticas delitivas pode estar relacionada a diferentes fatores e não deve ser automaticamente atribuída a uma única medida, decisão ou instituição.

A avaliação dos resultados de uma política criminal deve considerar os objetivos da intervenção, os critérios empregados na mensuração e o contexto em que seus resultados são produzidos. Costa e Castanhar (2003) destacam que a avaliação de programas públicos pressupõe a utilização de critérios e indicadores adequados aos objetivos da intervenção, permitindo examinar diferentes dimensões de seus resultados.

Nessa perspectiva, a reincidência e a reiteração delitiva podem integrar a análise do funcionamento do sistema de justiça criminal, mas devem ser examinadas de forma contextualizada e articulada com outros elementos. A ocorrência de novos fatos delitivos, isoladamente considerada, não permite atribuir o êxito ou o fracasso de uma política criminal a uma única intervenção estatal. Diante dessas considerações, a reincidência e a reiteração delitiva constituem categorias distintas, cuja utilização na análise do sistema de justiça criminal exige precisão conceitual e critérios metodológicos definidos. As diferentes formas de identificação e mensuração desses fenômenos devem, portanto, ser consideradas na interpretação dos resultados obtidos.

A ocorrência de novas práticas delitivas constitui elemento relevante para a análise do funcionamento do sistema de justiça criminal, mas sua interpretação deve considerar os critérios utilizados em sua identificação e o contexto em que esses fenômenos se manifestam. Essa compreensão fornece as bases para o posterior exame da relação entre a atuação das instituições de justiça, as decisões adotadas e os desafios relacionados à reiteração delitiva.

3.5 Legitimidade, confiança institucional e efetividade do sistema de justiça criminal

A análise do funcionamento do sistema de justiça criminal envolve não apenas sua estrutura normativa e sua capacidade de atuação, mas também a relação estabelecida entre as instituições e a sociedade. Nesse campo, a legitimidade institucional constitui elemento relevante para compreender o reconhecimento social da autoridade exercida pelos órgãos responsáveis pela aplicação da lei. Tyler (2006) demonstra que a disposição das pessoas para aceitar decisões e cumprir as normas não decorre apenas do temor de sanções ou da obtenção de resultados favoráveis, sendo também influenciada pela legitimidade atribuída às autoridades

e pela avaliação dos procedimentos adotados. No sistema de justiça criminal, essa perspectiva direciona a análise tanto para o conteúdo das decisões quanto para a forma pela qual a autoridade é exercida.

Nesse contexto, a justiça procedimental constitui dimensão relevante para a compreensão da confiança e da legitimidade institucional. Essa perspectiva desloca a atenção exclusiva dos resultados alcançados pelas instituições para a maneira como a autoridade é exercida e para a forma como os indivíduos avaliam o tratamento recebido e os procedimentos adotados pelos agentes do sistema de justiça (Hough et al., 2010).

Ao aprofundar essa compreensão, Tyler (2006) destaca que a percepção de justiça dos procedimentos é influenciada por elementos como o tratamento digno e respeitoso, a possibilidade de manifestação e a neutralidade na atuação das autoridades. A observância desses elementos pode contribuir para a legitimidade institucional e favorecer a aceitação das decisões, inclusive quando seus resultados são desfavoráveis aos interesses daqueles por elas afetados.

A confiança institucional, embora relacionada à legitimidade, representa dimensão distinta da relação entre os cidadãos e as instituições. Essa diferenciação não significa que os conceitos estejam isolados, uma vez que a teoria da justiça procedimental estabelece relações entre a confiança depositada nas instituições, a legitimidade que lhes é atribuída e a disposição dos indivíduos para reconhecer e obedecer à autoridade.

Nesse sentido, Hough et al. (2010) afirmam:

As teorias da justiça procedimental, preocupadas com a obediência das pessoas à autoridade institucional, propõem relações específicas entre o tratamento que as pessoas recebem das mãos da polícia e dos agentes da justiça; a confiança resultante que depositam nas instituições de justiça; a legitimidade que, como consequência dessa confiança, atribuem às instituições de justiça; a autoridade que essas instituições podem então exercer quando são consideradas legítimas; e a consequente disposição das pessoas para obedecer à polícia, cumprir a lei e cooperar com a justiça. (Hough et al., 2010, p. 204, tradução nossa)

A confiança institucional envolve, assim, avaliações e expectativas acerca da forma como as instituições atuam e desempenham suas atribuições, enquanto a legitimidade se relaciona ao reconhecimento da autoridade e do direito de exercê-la. Embora conceitualmente distintas, essas dimensões se relacionam e podem repercutir sobre a disposição dos cidadãos para cooperar com as instituições e observar as normas. A efetividade constitui outra dimensão relevante para a análise do sistema de justiça criminal. Sua apreciação não se limita à realização

de atividades institucionais, exigindo também a consideração dos efeitos produzidos pela atuação das instituições em relação às finalidades que orientam suas funções.

Ao examinarem a avaliação de programas públicos, Costa e Castanhar (2003) distinguem diferentes dimensões de análise e demonstram a necessidade de considerar os efeitos e impactos produzidos pelas intervenções. Essa perspectiva permite diferenciar a realização de atividades institucionais da efetiva produção dos resultados pretendidos. Aplicada ao sistema de justiça criminal, essa compreensão exige uma análise multidimensional. Devem ser considerados tanto a observância das garantias jurídicas e a qualidade dos procedimentos quanto a capacidade das instituições de desempenhar suas funções e contribuir, no âmbito de suas competências, para a proteção dos direitos e da segurança pública.

Para além de sua relevância para a avaliação social das instituições, a confiança e a legitimidade podem produzir consequências para o próprio funcionamento do sistema de justiça criminal, favorecendo relações de cooperação entre os cidadãos e as autoridades. Em diferentes graus, a atuação das instituições depende da disposição social para comunicar delitos, fornecer informações e colaborar com as autoridades responsáveis pela aplicação da lei. Sunshine e Tyler (2003) demonstram que a percepção de legitimidade exerce influência sobre a disposição dos cidadãos para cumprir a lei, cooperar com as autoridades e apoiar sua atuação. Sob essa perspectiva, confiança e legitimidade ultrapassam a dimensão da aprovação pública e podem contribuir para o desempenho das próprias funções institucionais.

Diante dessas considerações, a análise do sistema de justiça criminal deve considerar, de forma articulada, a regularidade jurídica dos procedimentos, a capacidade institucional de produzir respostas adequadas, os efeitos decorrentes de sua atuação e a forma como as instituições são percebidas pela sociedade. A proteção da segurança pública, compreendida como direito fundamental e dever estatal, exige a atuação de instituições submetidas aos limites constitucionais e capazes de desempenhar adequadamente suas funções. Sua análise deve considerar tanto os elementos objetivos relacionados à criminalidade e à atuação institucional quanto as percepções sociais e os diferentes critérios utilizados na interpretação de fenômenos como a reincidência e a reiteração delitiva.

Essas premissas fornecem as bases para o exame da aplicação concreta das políticas criminais e dos desafios envolvidos na harmonização entre a proteção dos direitos individuais e as exigências de proteção da segurança pública. A partir dessa perspectiva, a seção seguinte examina os desafios relacionados à aplicação prática da audiência de custódia e seus possíveis reflexos sobre a segurança pública.

4 A AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA NO CONTEXTO DA SEGURANÇA PÚBLICA: aspectos da implementação, desafios institucionais e perspectivas de aprimoramento

A relação entre audiência de custódia e segurança pública envolve questões que ultrapassam a análise abstrata de seus fundamentos jurídicos. A compreensão dessas relações exige considerar as condições concretas em que as decisões são produzidas e executadas, bem como a inserção do instituto em um sistema de justiça criminal marcado pela interdependência entre diferentes órgãos e funções estatais.

Partindo das bases anteriormente estabelecidas, esta seção examina os desafios relacionados à implementação da audiência de custódia e as perspectivas de aprimoramento de sua aplicação. A análise considera que a preservação das garantias fundamentais e a busca por respostas estatais efetivas não constituem objetivos necessariamente incompatíveis, exigindo reflexão sobre as condições institucionais que influenciam a efetividade das decisões e sua relação com a segurança pública.

4.1 A harmonização entre direitos fundamentais do custodiado e a segurança pública

A análise da audiência de custódia no contexto da segurança pública exige considerar os diferentes valores protegidos pela ordem constitucional. Nessa perspectiva, a concordância prática, conforme desenvolvida por Canotilho (2003), orienta a harmonização dos bens constitucionais em tensão, evitando que a proteção de um implique o sacrifício absoluto do outro.

No campo da persecução penal, essa harmonização encontra no garantismo de Ferrajoli (2002) importante fundamento para a limitação do poder punitivo. A atuação estatal permanece submetida a vínculos destinados à contenção do arbítrio e à proteção dos direitos fundamentais, sem excluir a resposta estatal juridicamente adequada à criminalidade. Conforme afirma Ferrajoli (2002):

Garantismo designa um modelo normativo de direito, precisamente, no que diz respeito ao Direito penal, o modelo da estrita legalidade, próprio do estado de direito, que sob o plano epistemológico se caracteriza como um sistema cognitivo ou de poder mínimo, sob o plano político se caracteriza como uma técnica de tutela idônea a minimizar a violência e maximizar a liberdade e, sob o plano jurídico, como um sistema de vínculos impostos à função punitiva do Estado em garantia dos direitos dos cidadãos. (Ferrajoli, 2002, p. 786)

Nesse contexto, institutos como a audiência de custódia e as políticas de racionalização do encarceramento passaram a desempenhar papel relevante na concretização dessas garantias, funcionando como mecanismos destinados a limitar prisões arbitrárias e assegurar maior controle jurisdicional sobre a atuação estatal. Entretanto, é a partir desse momento que se inicia um grande desafio ao Estado, pois a Constituição Federal vigente não se limita à proteção das liberdades individuais. Paralelamente, consagra a segurança pública como direito de todos e dever do Estado, atribuindo aos órgãos responsáveis pela persecução penal a missão de preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, conforme dispõe o artigo 144 da Carta Magna.

Dessa forma, há uma dupla responsabilidade atribuída ao Estado pelo sistema constitucional brasileiro: proteger individualmente os direitos fundamentais daqueles submetidos à persecução penal e, concomitantemente, garantir condições mínimas de segurança para toda a coletividade, considerando o art. 6º da CF/88.

Esse dilema põe em confronto garantias individuais e coletivas, que devem ser analisadas caso a caso e estudadas cuidadosamente pelo Estado, em relação às suas amplitudes e limitações, de modo que não haja violações aos direitos vigentes, conforme preceituam Souza e Leonardi, 2020, p. 79-80:

Tomando-se em conta o crescente nível de complexidade da sociedade, e as potenciais colisões entre direitos que se apresentam, faz-se necessário, para se evitarem soluções arbitrárias e reducionistas, que, em se tratando de prisão preventiva, tanto o direito à liberdade quanto à segurança pública sejam cuidadosamente esmiuçados, analisados e cotejados, a fim de que seja encontrada quase que uma justa medida para o equilíbrio e a convivência mútua, sacrificando-se ou mitigando-se direitos apenas na estrita medida da necessidade.

As considerações apresentadas por Souza e Leonardi evidenciam que a política criminal contemporânea se desenvolve em um ambiente de permanente tensão constitucional, no qual coexistem valores igualmente relevantes, como a proteção das garantias individuais e o dever estatal de preservação da segurança pública.

Não se trata, contudo, de oposição entre direitos fundamentais, mas da necessidade de harmonização entre princípios de igual dignidade normativa, mediante decisões proporcionais, fundamentadas e adequadas às circunstâncias concretas, capazes de preservar, na maior medida possível, a efetividade de ambos. À luz dos deveres estatais de proteção (*Schutzpflicht*³) anteriormente examinados, a análise da audiência de custódia deve considerar

³ *Schutzpflicht*: expressão alemã que significa "dever de proteção".

tanto os limites constitucionais impostos à privação cautelar da liberdade quanto a necessidade de proteção adequada dos direitos fundamentais diante de riscos concretamente identificados. Essa dupla exigência é destacada por Sarlet (2024, p. 56), ao afirmar:

Outra importante função atribuída aos direitos fundamentais e desenvolvida com base na existência de um dever geral de efetivação atribuído ao Estado, por sua vez agregado à perspectiva objetiva dos direitos fundamentais, diz com o reconhecimento de deveres de proteção (Schutzpflichten) do Estado, no sentido de que a este incumbe zelar, inclusive preventivamente, pela proteção dos direitos fundamentais dos indivíduos não somente contra os poderes públicos, mas também contra agressões provindas de particulares e até mesmo de outros Estados.

Sob esse enfoque, a efetividade do instituto não pode ser examinada exclusivamente a partir da quantidade de prisões mantidas ou de liberdades concedidas. A análise deve considerar também a qualidade das decisões, a adequação das medidas impostas e as condições institucionais necessárias ao acompanhamento de seu cumprimento.

A proteção dos direitos e garantias fundamentais não impede o exercício do poder cautelar do Estado. Conforme leciona Gustavo Henrique Badaró, as medidas cautelares pessoais possuem natureza instrumental e somente podem ser impostas quando demonstradas, de forma concreta, sua necessidade e adequação, mediante decisão devidamente fundamentada e respeitados os princípios da proporcionalidade e do devido processo legal. Nesse contexto, a prisão cautelar constitui medida excepcional, legitimando-se apenas quando insuficientes as demais medidas cautelares previstas em lei (Badaró, 2024).

No mesmo sentido, Guilherme de Souza Nucci ressalta que a prisão preventiva constitui medida cautelar de caráter excepcional, cuja decretação exige o preenchimento dos requisitos legais e adequada fundamentação judicial, em observância às garantias do devido processo legal (Nucci, 2014).

É justamente nesse cenário que se insere a audiência de custódia, posteriormente incorporada às políticas públicas voltadas à racionalização do uso da prisão cautelar. O instituto representa importante mecanismo de fortalecimento das garantias fundamentais, especialmente por assegurar o controle judicial imediato da legalidade da prisão, da necessidade de sua manutenção e da adequação de eventual medida cautelar. Conforme destacam Aury Lopes Jr. e Caio Paiva, a audiência de custódia tem por finalidade "promover um espaço democrático de discussão acerca da legalidade e da necessidade da prisão", reforçando o controle jurisdicional sobre a privação cautelar da liberdade (Lopes Jr.; Paiva, 2014).

Ademais, a Resolução do Conselho Nacional de Justiça – CNJ nº 213/2015 consolidou esse mecanismo ao regulamentar a apresentação da pessoa presa à autoridade

judicial para exame da legalidade da prisão, da necessidade de sua manutenção e da eventual aplicação de medidas cautelares diversas da prisão.

Art. 1º Determinar que toda pessoa presa em flagrante delito, independentemente da motivação ou natureza do ato, seja obrigatoriamente apresentada, em até 24 (vinte e quatro) horas da prisão em flagrante, à autoridade judicial competente, para realização de audiência de custódia, pública e oral, para o controle da legalidade da prisão (...)

Art. 8º A audiência de custódia será realizada com o escopo de garantir os direitos fundamentais da pessoa presa, na sua presença, de seu advogado ou advogada constituída ou membro da Defensoria Pública e do Ministério Público (...) (CNJ, 2015, arts. 1º e 8º)

Todavia, a implementação prática da audiência de custódia passou a suscitar intenso debate acerca da capacidade do sistema de justiça criminal de compatibilizar a efetivação das garantias fundamentais da pessoa presa com a tutela da segurança pública. Essa tensão não deve ser compreendida como uma relação de exclusão entre direitos individuais e interesses coletivos, mas como uma hipótese de colisão entre princípios constitucionais igualmente relevantes.

A harmonização entre direitos fundamentais em tensão encontra importante fundamento na teoria dos princípios desenvolvida por Robert Alexy, segundo a qual estes constituem "mandamentos de otimização", cuja concretização depende das possibilidades jurídicas e fáticas existentes em cada caso. Assim, quando princípios constitucionais entram em colisão, a solução não decorre da prevalência abstrata de um sobre o outro, mas da ponderação realizada conforme as circunstâncias concretas.

Essa compreensão é sintetizada pelo autor na denominada Lei do Sopesamento: “quanto maior for o grau de não-satisfação ou de afetação de um princípio, tanto maior terá que ser a importância da satisfação do outro” (Alexy, 2008). Essa construção teórica encontra correspondência no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente no art. 282, incisos I e II, do Código de Processo Penal, que estabelece que as medidas cautelares devem observar os critérios da necessidade e da adequação, considerando a gravidade concreta do fato, as circunstâncias do caso e as condições pessoais do investigado.

Art. 282. As medidas cautelares previstas neste Título deverão ser aplicadas observando-se a:

- I - necessidade para aplicação da lei penal, para a investigação ou a instrução criminal e, nos casos expressamente previstos, para evitar a prática de infrações penais;
- II - adequação da medida à gravidade do crime, circunstâncias do fato e condições pessoais do indiciado ou acusado. (Brasil, 1941)

Assim, a imposição de medidas cautelares exige fundamentação individualizada, capaz de compatibilizar a proteção da liberdade com a efetividade da persecução penal e a tutela da segurança pública. As preocupações anteriormente expostas não implicam negar a legitimidade constitucional da audiência de custódia. Ao contrário, partem do reconhecimento de que a constitucionalidade de um mecanismo estatal não afasta a necessidade de permanente avaliação de sua efetividade prática. Conforme leciona Luís Roberto Barroso, "a efetividade significa, portanto, a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social" (Barroso, 2009).

Sob essa visão, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADPF nº 347/DF e reconhecer a existência de um Estado de Coisas Inconstitucional no sistema penitenciário brasileiro, decorrente da superlotação carcerária, da violação sistemática de direitos fundamentais e da insuficiência estrutural das políticas penitenciárias, tornou evidente que o simples aumento do encarceramento não constitui solução adequada para os problemas da segurança pública. Conforme observa Vera Regina Pereira de Andrade, a ampliação do controle penal e do encarceramento tende a produzir uma resposta predominantemente simbólica à demanda social por segurança, sem enfrentar, por si só, os fatores estruturais relacionados à criminalidade (Andrade, 2003).

O reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional no sistema penitenciário reforçou, assim, a necessidade de enfrentamento das violações estruturais existentes no cárcere e de racionalização do uso da prisão cautelar. Esse cenário confere especial relevância aos mecanismos de controle judicial da privação da liberdade e de prevenção de prisões juridicamente desnecessárias.

A efetividade dessas medidas, contudo, também depende de condições institucionais adequadas à execução das decisões cautelares. A fiscalização das medidas diversas da prisão, seu acompanhamento e a articulação entre os órgãos envolvidos constituem aspectos relevantes para compatibilizar as garantias individuais com o dever estatal de proteção.

Nessa perspectiva, emerge um dos aspectos mais sensíveis da audiência de custódia e frequentemente negligenciado no debate jurídico: a qualidade das informações disponíveis ao magistrado no momento da decisão. A tomada de decisão acerca da manutenção da prisão ou da concessão da liberdade provisória pressupõe análise individualizada do caso concreto, em observância aos critérios da necessidade e da adequação previstos no art. 282 do Código de Processo Penal. Nesse sentido, o *Manual sobre Tomada de Decisão na Audiência de Custódia*, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça, estabelece:

No que diz respeito à verificação da legalidade do flagrante e ao juízo de necessidade sobre a prisão preventiva, a Resolução volta-se à apresentação de orientações e diretrizes sobre a aplicação e o acompanhamento de medidas cautelares diversas da prisão, buscando tanto conter o uso excessivo da prisão quanto, por meio das cautelares, promover a responsabilização da pessoa autuada. Responsabilização, destaca-se, pautada pela garantia de condições de cumprimento dessas modalidades com autonomia e liberdade, e sem prejuízo do encaminhamento, de caráter voluntário, a programas e políticas de proteção e inclusão social da rede pública. (BRASIL, 2020, p. 13)

No mesmo sentido, Gustavo Badaró sustenta que a imposição de medidas cautelares exige decisão fundamentada em elementos concretos extraídos dos autos, não sendo suficiente a utilização de presunções abstratas acerca da gravidade do delito (Badaró, 2024). Entretanto, a tomada de decisão na audiência de custódia ocorre em um contexto de informações naturalmente limitadas, próprio da fase inicial da persecução penal. Essa circunstância pode restringir a avaliação judicial acerca do histórico do custodiado, da existência de riscos processuais concretos e da suficiência das medidas cautelares eventualmente aplicáveis.

Essa limitação informacional não compromete a legitimidade constitucional da audiência de custódia, mas evidencia um desafio inerente à sua implementação prática, especialmente quanto à necessidade de conciliar decisões individualizadas, fundamentadas e tempestivas com a proteção das garantias fundamentais e da segurança pública (Barroso, 2009).

Além da adequada tomada de decisão na audiência de custódia, a efetividade das medidas cautelares diversas da prisão depende da existência de mecanismos institucionais capazes de assegurar sua correta aplicação e acompanhamento. O próprio Conselho Nacional de Justiça ressalta que:

Estabelecer as correlações entre as funções e as medidas cautelares possibilitará a condução do processo decisório até seu desfecho, caracterizado pela concessão fundamentada de liberdade provisória com uma determinada cautelar. (...) Fica claro, assim, o risco que a má administração dessas medidas pode oferecer às liberdades e garantias individuais. (BRASIL, 2020, p. 107-108)

A orientação do Conselho Nacional de Justiça evidencia que a efetividade das medidas cautelares não se esgota na decisão judicial que as impõe, dependendo também da existência de mecanismos institucionais capazes de assegurar sua execução, fiscalização e acompanhamento. Essa necessidade de acompanhamento institucional aproxima-se da concepção de políticas públicas desenvolvida por Maria Paula Dallari Bucci, segundo a qual a efetividade de uma política estatal depende não apenas de sua previsão normativa, mas também da existência de arranjos institucionais aptos a assegurar sua implementação, coordenação e avaliação contínua (Bucci, 2013).

Sob essa perspectiva, parte dos desafios relacionados à aplicação prática da audiência de custódia pode estar associada não apenas à interpretação de sua conformação jurídica, mas também às condições institucionais de implementação, fiscalização e acompanhamento das decisões cautelares. Desse modo, o instituto em análise exige uma abordagem que ultrapasse a falsa oposição entre garantias fundamentais e segurança pública. Sua efetividade pressupõe decisões individualizadas, fiscalização adequada das medidas cautelares e atuação coordenada entre as instituições responsáveis pela persecução penal, de modo a assegurar, simultaneamente, a proteção dos direitos fundamentais e a preservação da ordem pública.

Partindo dessas premissas, torna-se necessário examinar de que forma tais desafios se manifestam na prática da audiência de custódia. A análise da aplicação concreta do instituto permite verificar em que medida os parâmetros jurídicos anteriormente examinados se refletem na atuação dos órgãos responsáveis pela persecução penal, evidenciando os principais obstáculos à compatibilização entre a proteção das garantias fundamentais e a preservação da segurança pública.

4.2 Desafios de implementação da audiência de custódia

As premissas constitucionais anteriormente examinadas evidenciam que a proteção dos direitos fundamentais e a tutela da segurança pública não representam valores antagônicos, mas objetivos igualmente tutelados pela Constituição Federal. A audiência de custódia insere-se justamente nesse cenário, buscando examinar a legalidade da prisão sem afastar o dever estatal de proteção da ordem pública. Todavia, o reconhecimento da legitimidade constitucional desses institutos não encerra a discussão. Ao contrário, desloca o debate para um plano distinto, voltado à análise de sua implementação concreta e da capacidade institucional do Estado de transformar comandos normativos em resultados efetivos. É exatamente nesse contexto que se revela pertinente examinar os desafios operacionais envolvidos na concretização dos objetivos que orientam esses institutos.

Sob esse prisma, Carlos Matus sustenta que a efetividade das políticas públicas não decorre exclusivamente de sua formulação normativa, mas da capacidade institucional do Estado de implementá-las por meio de eficiente organização administrativa, planejamento e coordenação entre os órgãos responsáveis por sua execução (Matus, 1993). Aplicada ao contexto da audiência de custódia, essa compreensão evidencia que a concretização de seus objetivos pressupõe não apenas a correta interpretação da legislação processual penal, mas

também a existência de condições institucionais que assegurem informações suficientes para a tomada de decisão judicial, a fiscalização das medidas cautelares e a atuação integrada dos órgãos que compõem o sistema de justiça criminal.

A implementação da audiência de custódia produz reflexos que ultrapassam a situação jurídica imediata da pessoa presa, alcançando também a atuação das instituições envolvidas e a percepção social acerca da resposta estatal. Nesse contexto, Oliveira, Rodrigues de Oliveira e Adorno (2019), a partir da teoria da legitimidade desenvolvida por Tyler, destacam:

Os sentimentos de legitimidade policial estariam mais associados, para a população geral, ao processo do trabalho da polícia do que aos resultados entregues. Isto é, uma organização policial altamente eficaz não se traduziria necessariamente em uma organização legítima aos olhos do público; ao contrário, a melhor maneira de influenciar o processo de legitimação seria fazer com que os policiais, em suas interações diárias com os cidadãos, os tratassem de forma respeitosa, digna, transparente, explicando claramente o motivo daquela interação, conferindo-lhes voz para que expressem suas opiniões. Quando avaliam que a polícia atua dentro dos parâmetros de justiça procedimental, os cidadãos fortalecem seus sentimentos de legitimidade com relação à instituição policial e às leis, tornando-se mais propensos a um comportamento de aquiescência legal. (Oliveira; Rodrigues De Oliveira; Adorno, 2019, p. 3)

Embora a passagem se refira à atuação policial, sua lógica permite refletir sobre a importância dos procedimentos para a legitimidade das instituições do sistema de justiça criminal. Na audiência de custódia, essa perspectiva evidencia que a análise do instituto não se limita ao conteúdo jurídico das decisões, alcançando também seus reflexos institucionais e sociais.

Entre os diversos fatores que influenciam a efetividade, merece especial atenção a forma como as decisões proferidas em audiência de custódia repercutem na atuação cotidiana dos órgãos responsáveis pela persecução penal e na percepção social acerca da resposta estatal. A partir dessa perspectiva, torna-se relevante examinar alguns aspectos práticos que frequentemente permeiam o debate sobre sua implementação.

Um dos primeiros aspectos a serem considerados refere-se à efetividade da fiscalização das medidas cautelares diversas da prisão. Embora a legislação processual penal preveja instrumentos destinados a substituir a prisão preventiva em situações específicas, a concretização dos objetivos da audiência de custódia pressupõe que tais medidas, quando adotadas, sejam efetivamente acompanhadas durante sua execução. Afinal, a simples imposição da medida cautelar, por si só, não assegura que as restrições determinadas judicialmente sejam observadas na prática.

O Código de Processo Penal prevê que a imposição das medidas cautelares deve observar critérios de necessidade e adequação, evidenciando que sua aplicação possui finalidade específica dentro da persecução penal (BRASIL, 1941). Nessa perspectiva, Aury Lopes Jr. explica que as medidas cautelares possuem natureza instrumental, destinando-se à tutela do processo e à neutralização dos riscos que justificam sua imposição (Lopes Jr., 2023). A partir dessas premissas, mostra-se pertinente refletir que a concretização dos objetivos dessas medidas pressupõe mecanismos capazes de acompanhar seu efetivo cumprimento.

A Resolução CNJ nº 213/2015 evidencia que o acompanhamento das medidas cautelares pressupõe atuação articulada entre os órgãos que integram o sistema de justiça criminal, mediante estruturas específicas de acompanhamento, fluxos de comunicação e encaminhamento das providências cabíveis diante de eventual descumprimento (BRASIL, 2015). Em medidas como o comparecimento periódico em juízo, a proibição de frequentar determinados lugares ou de manter contato com determinadas pessoas, previstas no art. 319 do Código de Processo Penal, a efetividade da decisão judicial passa a depender da existência de mecanismos capazes de verificar se as restrições impostas estão sendo efetivamente observadas.

De forma semelhante, a monitoração eletrônica demanda estrutura tecnológica, acompanhamento contínuo e respostas institucionais diante de possíveis violações das condições fixadas pelo juízo. Sob esse enfoque, o desafio deixa de consistir apenas na escolha da medida cautelar mais adequada ao caso concreto e passa a compreender a capacidade institucional de assegurar sua execução. Nesse cenário, ganha especial relevância a circulação das informações relativas ao cumprimento ou ao eventual descumprimento dessas medidas entre os órgãos responsáveis por sua fiscalização, elemento diretamente relacionado à efetividade da atuação estatal.

A adequada circulação dessas informações revela-se particularmente relevante porque as medidas cautelares possuem natureza dinâmica, podendo ser substituídas, cumuladas, revogadas ou novamente decretadas, conforme a alteração das circunstâncias do caso concreto ou o descumprimento das condições impostas ao investigado ou acusado durante a persecução penal, conforme dispõe o art. 282, §§ 4º e 5º, do Código de Processo Penal:

Art. 282. As medidas cautelares previstas neste Título deverão ser aplicadas observando-se a:

§ 4º No caso de descumprimento de qualquer das obrigações impostas, o juiz, mediante requerimento do Ministério Público, de seu assistente ou do querelante, poderá substituir a medida, impor outra em cumulação, ou, em último caso, decretar a prisão preventiva, nos termos do parágrafo único do art. 312 deste Código.

§ 5º O juiz poderá, de ofício ou a pedido das partes, revogar a medida cautelar ou substituí-la quando verificar a falta de motivo para que subsista, bem como voltar a decretá-la, se sobrevierem razões que a justifiquem (BRASIL, 1941).

Desse modo, o acompanhamento do cumprimento das medidas cautelares constitui elemento relevante para que a decisão judicial permaneça compatível com a finalidade cautelar que justificou sua imposição, permitindo sua reavaliação sempre que houver alteração das circunstâncias que lhe deram origem.

Verifica-se, portanto, que a adequada execução das medidas cautelares não depende exclusivamente da decisão judicial que as impõe, mas também da capacidade institucional de assegurar seu acompanhamento, a circulação das informações e a atuação coordenada dos órgãos responsáveis por sua execução. Nesse cenário, a atuação integrada entre Poder Judiciário, Ministério Público, Polícia Penal, polícias ostensiva e judiciária e demais instituições assume papel relevante para a concretização dos objetivos das medidas cautelares.

A própria Constituição Federal distribui entre esses órgãos competências distintas, porém complementares, relacionadas à persecução penal e à preservação da ordem pública (BRASIL, 1988). A adequada circulação das informações contribui, nesse contexto, para que eventuais descumprimentos sejam prontamente comunicados à autoridade judicial, permitindo a adoção das providências previstas na legislação processual penal.

Sob essa ótica, Antonio Henrique Graciano Suxberger destaca que o sistema de justiça criminal deve ser compreendido como um arranjo institucional formado por diferentes atores estatais, cujas atribuições, embora autônomas, são funcionalmente interdependentes para a concretização da política criminal. Assim, a efetividade das medidas cautelares não depende apenas da decisão judicial que as impõe, mas também da adequada articulação entre as instituições responsáveis por sua execução e acompanhamento (Suxberger, 2017).

Além da necessária articulação entre as instituições envolvidas, a execução efetiva das referidas medidas também depende da existência de estrutura administrativa compatível com as demandas decorrentes de sua execução. As diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça caminham nesse sentido ao preverem estruturas específicas destinadas ao acompanhamento das alternativas penais e das medidas cautelares, evidenciando que a implementação desses institutos pressupõe mecanismos permanentes de execução e fiscalização (BRASIL, 2015).

Nesse contexto, mostram-se relevantes a disponibilidade de serviços especializados para o acompanhamento das medidas, a existência de sistemas de registro e monitoramento, a manutenção de canais permanentes de comunicação entre os órgãos responsáveis e a

disponibilidade de recursos humanos suficientes para assegurar a continuidade dessas atividades. A inexistência ou insuficiência desses mecanismos pode dificultar a execução das medidas cautelares e o alcance das finalidades que justificaram sua imposição. As dificuldades relacionadas ao acompanhamento assumem especial relevância diante da necessidade de assegurar o cumprimento das condições estabelecidas judicialmente durante a vigência da medida.

A efetividade das alternativas à prisão preventiva, nesse sentido, não decorre apenas de sua imposição, mas também da capacidade institucional de acompanhar as situações que se desenvolvem posteriormente à decisão judicial. Nessas hipóteses, eventual descumprimento pode deixar de ser identificado em tempo oportuno, retardando sua comunicação à autoridade competente e a adoção das providências previstas na legislação processual penal. Essa situação pode comprometer a possibilidade de reavaliação da medida diante de circunstâncias supervenientes relevantes.

O acompanhamento das medidas cautelares relaciona-se, portanto, à própria capacidade do sistema de justiça criminal de responder às situações concretas verificadas após a realização da audiência de custódia. A existência de mecanismos adequados de execução e fiscalização permite que alterações relevantes sejam identificadas e consideradas pelos órgãos competentes durante o desenvolvimento da persecução penal. Sob essa perspectiva, as insuficiências relacionadas ao acompanhamento das medidas e à articulação entre as instituições não se restringem a dificuldades de natureza administrativa. Seus reflexos podem alcançar a aplicação concreta das decisões proferidas, a atuação dos órgãos envolvidos e a capacidade de resposta do sistema diante das situações surgidas após a concessão da liberdade submetida a condições cautelares.

As dificuldades de natureza operacional anteriormente examinadas podem ultrapassar o funcionamento interno das instituições e alcançar a própria percepção acerca da efetividade da política criminal. Nesse sentido, David Garland observa que as políticas criminais contemporâneas são avaliadas não apenas por seus fundamentos jurídicos, mas também pela forma como seus resultados são percebidos socialmente e relacionados à capacidade estatal de responder ao fenômeno da criminalidade e de produzir segurança (Garland, 2008).

A partir dessa relação entre implementação e percepção da efetividade, os desafios relacionados à audiência de custódia não permanecem restritos à esfera administrativa. Seus possíveis reflexos sobre a percepção da resposta estatal e sua relação com a segurança pública tornam necessário examinar, de forma mais específica, como esses institutos se inserem na

atuação concreta dos órgãos responsáveis pela persecução penal e na realidade social em que são aplicados.

A análise dessas condições evidencia que o aprimoramento da audiência de custódia não depende apenas de sua regulamentação normativa, mas também da capacidade institucional de executar, acompanhar e avaliar as decisões cautelares. Essa constatação conduz ao exame das relações entre os diferentes órgãos que integram o sistema de justiça criminal e dos efeitos decorrentes de sua atuação interdependente.

4.3 Audiência de custódia, segurança pública e percepção da resposta estatal

Entre os campos em que podem ser observados reflexos relacionados à implementação da audiência de custódia encontra-se a atuação cotidiana dos órgãos de segurança pública. Embora a decisão proferida em audiência de custódia possua natureza jurisdicional, seus efeitos ultrapassam a esfera do Poder Judiciário, alcançando as instituições responsáveis pela prevenção, repressão e investigação das infrações penais.

A atuação dos órgãos de segurança pública desenvolve-se em ambiente marcado pela necessidade de conciliar a proteção dos direitos fundamentais com o dever constitucional de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, atribuição expressamente conferida pelo art. 144 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Nessa conjuntura, o exercício das funções de segurança pública não se limita à execução das atividades ostensivas e investigativas, pressupondo permanente interação com as decisões produzidas pelo Poder Judiciário e pelas demais instituições que compõem o sistema de justiça criminal.

Sob essa ótica, Luís Flávio Saporì observa que o sistema de justiça criminal constitui um complexo arranjo institucional formado por organizações autônomas, porém funcionalmente interdependentes, cuja atuação se desenvolve mediante divisão de trabalho e complementaridade de funções. Embora o ordenamento jurídico estabeleça mecanismos destinados a articular essas instituições, o autor ressalta que a dinâmica cotidiana do sistema nem sempre reproduz a coordenação prevista no plano normativo, sendo frequentes situações de desarticulação, conflitos institucionais e sobreposição de prioridades institucionais entre os diferentes segmentos que compõem o sistema de justiça criminal (Saporì, 2007).

Ao tratar da dinâmica institucional do sistema de justiça criminal, Saporì sintetiza essa realidade ao afirmar que:

O equilíbrio e a articulação previstos no arcabouço formal dos sistemas de justiça criminal não se realizam plenamente em sua dinâmica cotidiana. O sistema de justiça criminal é mais bem descrito como arena de conflito e de negociação de segmentos organizacionais frouxamente conectados." (Sapori, 2007)

A coexistência de perspectivas institucionais distintas faz com que uma mesma decisão judicial seja compreendida de maneira diversa pelos atores envolvidos na persecução penal. Enquanto o Poder Judiciário orienta sua atuação pelos pressupostos constitucionais e processuais que disciplinam a prisão cautelar, os órgãos de segurança pública frequentemente analisam essas decisões também à luz das repercussões que produzem sobre o exercício de suas atribuições constitucionais, especialmente no tocante ao exercício das funções policiais, à continuidade das investigações e à preservação da ordem pública.

Entre as instituições que integram o sistema de justiça criminal, os órgãos policiais ocupam posição singular, por constituírem a principal interface entre o Estado e a sociedade na prevenção e repressão às infrações penais. Por essa razão, as decisões proferidas em audiência de custódia repercutem diretamente sobre a dinâmica do trabalho dos agentes de segurança pública, especialmente na execução das medidas cautelares, na continuidade das investigações e no acompanhamento das ocorrências envolvendo seus eventuais descumprimentos.

Sob esse enfoque, Jacqueline Muniz observa que a atividade policial não se resume ao cumprimento mecânico das normas jurídicas, desenvolvendo-se em um contexto marcado por decisões permanentes diante de situações concretas, muitas vezes permeadas por incertezas, riscos e demandas imediatas de preservação da ordem pública. Segundo a autora, o "fazer ostensivo da polícia" pressupõe significativo espaço de manobra decisória dos policiais de rua, que precisam conciliar, em sua atuação cotidiana, os princípios da legalidade e da legitimidade (Muniz, 1999).

Essa realidade demonstra que os reflexos da audiência de custódia sobre a segurança pública não se esgotam na esfera jurisdicional. Ao alcançarem o cotidiano das instituições encarregadas da preservação da ordem pública, tais decisões passam a influenciar diferentes percepções acerca da efetividade da resposta estatal, aspecto que também envolve a forma como a sociedade compreende a atuação do sistema de justiça criminal. A diversidade de perspectivas que caracteriza o sistema de justiça criminal também influencia a forma como os resultados da política criminal são percebidos pelos diferentes atores institucionais e pela sociedade.

Em um contexto marcado por atribuições complementares, mas por vezes orientadas por lógicas institucionais distintas, uma mesma decisão judicial pode receber

interpretações diversas quanto à sua adequação, necessidade e aos seus reflexos sobre a segurança pública. Em determinadas circunstâncias, a ausência de compreensão acerca das competências exercidas por cada instituição pode contribuir para que decisões tomadas no âmbito do Poder Judiciário sejam indevidamente associadas à atuação dos órgãos de segurança pública. Retomando as contribuições de David Garland (2008), observa-se que a legitimidade das políticas criminais não se esgota em sua conformidade com os parâmetros jurídicos que as fundamentam, mas também se relaciona à forma como seus resultados são compreendidos pelos cidadãos (Garland, 2008).

Nessa lógica, a percepção social acerca da efetividade da resposta estatal constitui elemento relevante para a consolidação da confiança nas instituições que integram o sistema de justiça criminal. Aplicada ao contexto da audiência de custódia, essa compreensão evidencia que a percepção social acerca da efetividade da resposta estatal nem sempre decorre do conhecimento das competências constitucionalmente atribuídas a cada instituição da persecução penal. Em determinadas circunstâncias, decisões judiciais que resultam na concessão de liberdade provisória ou na aplicação de medidas cautelares diversas da prisão podem ser interpretadas, pela sociedade, como insuficiência da atuação estatal no enfrentamento da criminalidade, sem que se considere a repartição constitucional de atribuições entre os órgãos de segurança pública, o Ministério Público e o Poder Judiciário.

Nesse cenário, a divergência entre a fundamentação jurídica das decisões e a percepção construída por parte da sociedade ou dos próprios atores institucionais pode produzir impactos relevantes sobre a legitimidade das políticas criminais. Quando os objetivos da audiência de custódia e das medidas cautelares não são adequadamente compreendidos ou quando sua implementação não se mostra acompanhada de mecanismos eficazes de fiscalização e comunicação institucional, intensificam-se os debates acerca da efetividade da resposta estatal no enfrentamento da criminalidade.

Nesse ponto de vista, Eugenio Raúl Zaffaroni adverte que a racionalidade do discurso jurídico-penal não se esgota em sua coerência interna, exigindo também correspondência entre sua formulação normativa e os efeitos produzidos na realidade social. Nesse sentido, afirma:

Mas a racionalidade do discurso jurídico-penal não pode esgotar-se em sua coerência interna. Embora pareça difícil imaginar - em razão de interdependência recíproca dos extremos configuradores da racionalidade - poder-se-ia pensar em um discurso jurídico-penal que, embora esteja antropológicamente fundamentado e respeite a regra da não-contradição, não fosse racional por ser sua realização social impossível ou totalmente diferente de sua programação. A projeção social efetiva da planificação

explicitada no discurso jurídico-penal deve ser minimamente verdadeira, ou seja, deve realizar-se em alguma medida. (Zaffaroni, 2001, p. 18)

A reflexão proposta por Zaffaroni evidencia que a legitimidade das respostas produzidas pelo sistema de justiça criminal não decorre exclusivamente de sua conformidade com os parâmetros jurídicos que as fundamentam. Exige-se, igualmente, que essas respostas sejam capazes de produzir efeitos concretos compatíveis com os objetivos que justificam sua implementação, circunstância que se mostra particularmente relevante no contexto da audiência de custódia e da aplicação das medidas cautelares diversas da prisão.

À luz dessas premissas, verifica-se que os desafios relacionados à audiência de custódia extrapolam a discussão acerca da legalidade ou da constitucionalidade de suas decisões, alcançando também aspectos relacionados à legitimidade institucional, à coordenação entre os órgãos da persecução penal e à percepção social da efetividade das respostas produzidas pelo Estado. A compreensão desses fatores evidencia a necessidade de refletir sobre mecanismos capazes de aperfeiçoar a implementação da audiência de custódia, buscando conciliar a proteção dos direitos fundamentais com a efetividade da segurança pública.

Outro aspecto que frequentemente ocupa o debate público diz respeito aos episódios de reiteração delitiva envolvendo indivíduos colocados em liberdade provisória após a realização da audiência de custódia. Embora ocorrências dessa natureza, consideradas isoladamente, não sejam suficientes para aferir o êxito ou o fracasso da política criminal adotada, sua ampla divulgação tende a influenciar a percepção social acerca da efetividade da audiência de custódia e da própria política criminal de desencarceramento, especialmente quanto à capacidade do Estado de prevenir novos delitos e assegurar a proteção da ordem pública.

Para Claus Roxin, a política criminal deve orientar o sistema jurídico-penal a partir da proteção dos bens jurídicos e da prevenção da criminalidade, funcionando como parâmetro para a formulação, interpretação e aplicação das normas penais dentro dos limites impostos pelo Estado Democrático de Direito. Nesse entendimento, a intervenção estatal deve buscar soluções juridicamente adequadas e funcionalmente aptas a cumprir as finalidades preventivas que justificam sua atuação (Roxin, 2000). Aplicada ao contexto da audiência de custódia, essa compreensão evidencia que a concessão de liberdade provisória ou a aplicação de medidas cautelares diversas da prisão exigem que as providências adotadas sejam capazes de atingir as finalidades cautelares que justificaram sua imposição.

Quando esses objetivos deixam de ser alcançados, especialmente diante da reiteração delitiva durante o período de cumprimento das medidas, intensificam-se os

questionamentos acerca da efetividade do instituto em análise e da capacidade do Estado de conciliar a proteção dos direitos fundamentais com a preservação da ordem pública. No mesmo sentido, Alessandro Baratta sustenta que a avaliação das políticas criminais deve ultrapassar a análise estritamente normativa, alcançando também seus efeitos concretos sobre a realidade social e sua efetiva capacidade de realizar os objetivos que justificam sua implementação (Baratta, 2011).

Sob essa análise, a audiência de custódia e as medidas cautelares diversas da prisão também podem ser examinadas a partir dos resultados produzidos em sua aplicação prática, especialmente quanto à prevenção da reiteração delitiva, à preservação da ordem pública e à confiança social nas respostas oferecidas pelo sistema de justiça criminal. No contexto das medidas cautelares, a repercussão pública de episódios de reiteração delitiva pode ampliar os questionamentos acerca da efetividade das respostas produzidas pelo sistema de justiça criminal. Embora casos isolados não permitam avaliar, por si sós, os resultados dessas medidas, sua divulgação pode alimentar críticas sobre a capacidade de acompanhamento e fiscalização das decisões cautelares.

Diante dessas repercussões, o debate ultrapassa o caso concreto e alcança a própria credibilidade das políticas criminais adotadas pelo Estado. Tornam-se relevantes, assim, as discussões sobre a efetividade das medidas cautelares, seus mecanismos de acompanhamento e a capacidade institucional de conciliar a proteção dos direitos fundamentais com a preservação da segurança pública.

Os aspectos anteriormente examinados demonstram que a efetividade da audiência de custódia não pode ser aferida exclusivamente pela observância dos direitos fundamentais assegurados ao custodiado, nem apenas pelos índices de criminalidade ou de reiteração delitiva. Sua adequada implementação pressupõe a harmonização entre garantias constitucionais, eficiência das medidas cautelares, coordenação institucional e preservação da confiança social no sistema de justiça criminal.

4.4 Avaliação e perspectivas para o aprimoramento da audiência de custódia

Os desafios relacionados à aplicação prática da audiência de custódia, examinados ao longo desta seção, demonstram que a consolidação do instituto não se encerra em sua previsão normativa ou na realização formal do procedimento. As limitações identificadas não afastam sua relevância como instrumento de proteção dos direitos fundamentais, mas evidenciam a relevância da análise dos efeitos concretamente produzidos por sua aplicação.

À luz dessas considerações, o presente estudo adota a perspectiva da avaliação de políticas públicas como referencial analítico para examinar a audiência de custódia, não por lhe atribuir natureza de política pública, mas por reconhecer que essa abordagem permite analisar sua implementação, seus resultados, seus efeitos práticos e as possibilidades de aprimoramento institucional.

Sob esse aspecto, a avaliação constitui dimensão fundamental das políticas públicas, pois permite examinar a relação entre os objetivos estabelecidos e os resultados alcançados. Para além da verificação do cumprimento formal das medidas previstas, esse processo possibilita identificar os efeitos produzidos pela atuação estatal, suas limitações e eventuais necessidades de aperfeiçoamento. Desse modo, a avaliação fornece elementos para compreender a efetividade da audiência de custódia em sua implementação prática e orientar seu aprimoramento institucional.

Nesse sentido, a avaliação integra o próprio processo de desenvolvimento das políticas públicas, constituindo etapa necessária para a compreensão de seus resultados e efeitos concretos. Ao abordar o modelo do ciclo da política pública, Souza (2006, p. 29) esclarece que:

Esta tipologia vê a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado. O ciclo da política pública é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. (Souza, 2006, p. 29)

A compreensão do ciclo das políticas públicas evidencia seu caráter dinâmico e demonstra que a avaliação constitui mecanismo de aprendizado institucional, permitindo identificar avanços, limitações e oportunidades de aperfeiçoamento. Embora a audiência de custódia não constitua uma política pública em sentido estrito, o referencial da avaliação de políticas públicas oferece parâmetros úteis para examinar sua implementação, seus resultados e seus efeitos práticos.

Nessa perspectiva, a trajetória do instituto pode ser analisada a partir das evidências produzidas desde sua implementação, considerando sua inserção no âmbito da política criminal relacionada ao controle da prisão cautelar. Esse enfoque permite identificar tendências e transformações verificadas ao longo do tempo, evitando que a compreensão acerca do alcance da audiência de custódia seja construída apenas com base em situações isoladas ou percepções imediatas.

A partir desse olhar mais amplo sobre a trajetória do instituto, diferentes informações podem contribuir para a compreensão de seu alcance. Dados relativos ao número

de atos realizados e às decisões proferidas constituem importantes fontes de análise, cuja interpretação pode ser ampliada pela consideração conjunta de outros indicadores relacionados às finalidades do referido instituto e aos desdobramentos decorrentes de sua aplicação. A definição dos elementos considerados no processo avaliativo deve guardar relação com os objetivos da avaliação e com as dimensões da implementação que se pretende examinar.

Nesse sentido, Costa e Castanhar (2003, p. 973) afirmam que “a lista dos critérios que podem ser utilizados é longa e a escolha de um, ou vários deles, depende dos aspectos que se deseja privilegiar na avaliação”. Essa compreensão permite reconhecer que diferentes critérios podem revelar dimensões distintas do objeto avaliado. A partir dessa orientação, a análise pode considerar aspectos relacionados às diferentes finalidades atribuídas ao instituto, como o controle da legalidade e da necessidade da prisão, a proteção da integridade da pessoa custodiada e a identificação de situações de violência ou maus-tratos. A esses elementos podem ser associados indicadores relacionados à implementação do instituto, aos desdobramentos das decisões proferidas e aos seus reflexos ao longo do tempo.

A observação desses diferentes aspectos permite considerar que os efeitos relacionados à implementação do instituto podem se manifestar em momentos distintos e sob diferentes dimensões. Enquanto determinadas informações revelam consequências mais próximas de sua aplicação, outros desdobramentos exigem uma análise capaz de considerar repercussões que se manifestam de forma gradual e progressiva. Essa diferenciação temporal também é contemplada por Costa e Castanhar (2003), que, ao aprofundarem a análise dos processos avaliativos, distinguem os resultados imediatos daqueles que se manifestam como impactos de médio e longo prazo. Tal distinção permite organizar a avaliação conforme a natureza dos resultados observados e o período em que suas repercussões se tornam perceptíveis.

Aplicada ao objeto em análise, essa diferenciação possibilita estabelecer diferentes níveis de observação acerca dos aspectos relacionados à implementação da audiência de custódia. Enquanto as decisões proferidas revelam respostas imediatas decorrentes da atuação judicial, outras dimensões podem ser examinadas a partir das repercussões relacionadas ao cumprimento das medidas adotadas e à trajetória posterior dos indivíduos submetidos ao instituto. A análise desses aspectos requer, contudo, especial cautela, uma vez que os desdobramentos observados após a realização da audiência podem estar relacionados a diferentes fatores sociais, econômicos e institucionais.

Nesse sentido, a avaliação deve considerar a complexidade das circunstâncias que envolvem a trajetória posterior da pessoa custodiada, evitando atribuir ao instituto, de forma

isolada, resultados cuja formação pode decorrer da interação de múltiplos elementos. A compreensão dos resultados de uma política pública exige, ainda, atenção às condições que envolvem sua implementação e o contexto em que ela se desenvolve. Ao destacar a influência de diferentes elementos sobre a execução e os resultados das políticas públicas, Jannuzzi (2022, p. 4) afirma:

O ritmo e dificuldades de implementação de um programa, o sucesso ou parcialidade de seus resultados dependem em parte da equipe envolvida na operação do mesmo, mas também de apoios e resistências de vários atores políticos- mídia, movimentos sociais, prefeituras etc-; das mudanças nos marcos institucionais- que podem limitar ou potencializar as atividades e esforços dos agentes operadores-; e dos valores, humores e ideias-força prevaletentes na sociedade. (Jannuzzi, 2022, p. 4)

As considerações do autor reforçam a necessidade de interpretar os resultados de uma política pública em conexão com as circunstâncias que envolvem sua execução. A consideração desses elementos amplia as possibilidades de compreensão do fenômeno analisado e permite reconhecer que os resultados observados podem decorrer da interação entre fatores institucionais, políticos e sociais. A produção desse conhecimento contribui para que a avaliação ultrapasse uma função meramente descritiva, oferecendo subsídios para a revisão de práticas e o aperfeiçoamento dos mecanismos relacionados à implementação da política.

No âmbito da audiência de custódia, a identificação de dificuldades recorrentes, de experiências bem-sucedidas e de diferenças verificadas em sua implementação permite examinar práticas, procedimentos e formas de atuação à luz das experiências acumuladas, favorecendo seu aprimoramento institucional e maior aproximação às finalidades que orientam o instituto, ao mesmo tempo em que amplia a compreensão acerca de sua implementação e de seus resultados.

Para que o conhecimento produzido pela avaliação contribua efetivamente para o desenvolvimento da política pública, as informações obtidas devem encontrar espaço nos processos de análise e decisão institucional. Sua incorporação pode fornecer subsídios para a revisão de procedimentos, o planejamento das ações e a definição de ajustes compatíveis com as necessidades identificadas, aproximando a atividade avaliativa dos processos de aperfeiçoamento institucional.

A incorporação dos resultados da avaliação à condução da política pública, entretanto, não ocorre de forma automática. Ao analisar a relação entre a produção do conhecimento avaliativo e sua utilização nos processos decisórios, Faria (2005, p. 101) destaca que:

Nesses primórdios, partia-se da premissa que os resultados da avaliação seriam automática e necessariamente encampados pelos tomadores de decisões para a melhoria da política ou do programa em questão. A discussão acerca do uso da avaliação restringia-se, assim, ao que hoje se denomina uso “instrumental”. (Faria, 2005, p. 101)

A análise do autor demonstra que a realização da avaliação, por si só, não assegura a incorporação de seus resultados à condução da política. Entre a produção do conhecimento e sua utilização institucional, é necessário considerar as condições que favorecem sua apropriação e inserção nos processos decisórios. Desse modo, o potencial de aperfeiçoamento associado à atividade avaliativa também se relaciona à forma como as informações produzidas são consideradas na condução da política. No âmbito da audiência de custódia, essa compreensão permite direcionar a análise para a utilização institucional das informações produzidas a partir de sua implementação e avaliação.

Nesse contexto, assume relevância a forma como essas informações circulam e são compartilhadas entre os diferentes órgãos envolvidos, de modo a favorecer uma compreensão articulada dos resultados observados e dos diversos elementos relacionados à implementação da audiência de custódia. A análise do instituto pode avançar por meio da identificação de recorrências, variações e tendências verificadas ao longo de sua implementação. A observação sistemática desses elementos permite ultrapassar situações isoladas e compreender, de forma mais ampla, como determinados fenômenos se manifestam na aplicação prática do instituto, inclusive quanto aos seus reflexos na segurança pública.

Nessa perspectiva, a utilização sistemática das informações produzidas pela avaliação pode contribuir para o aperfeiçoamento contínuo da audiência de custódia, favorecendo a adoção de medidas compatíveis com seus objetivos, com as necessidades identificadas em sua implementação e com a busca por maior efetividade na concretização de suas finalidades constitucionais.

Sob esse enfoque, podem ser considerados diferentes aspectos da realidade examinada ao longo desta seção. A reiteração delitiva, a percepção de justiça pela sociedade e pelos agentes envolvidos, a sensação de segurança e a confiança nas instituições constituem aspectos distintos, mas relevantes para a avaliação dos reflexos relacionados à implementação da audiência de custódia. Sua consideração permite ampliar o campo de observação sem estabelecer relações automáticas de causalidade entre esses fenômenos e o instituto.

A diversidade dessas dimensões também evidencia que a avaliação não se limita a uma única forma de observação da realidade. Enquanto determinados fenômenos podem ser

examinados a partir de registros e dados objetivos, outros envolvem percepções e experiências dos diferentes atores relacionados à política, igualmente relevantes no campo da segurança pública. A articulação dessas diferentes perspectivas amplia as possibilidades de compreensão acerca da efetividade da audiência de custódia em relação às finalidades que orientam sua implementação.

A consideração de elementos relacionados às percepções e experiências dos atores envolvidos encontra respaldo nas contribuições dos métodos qualitativos para a avaliação de políticas públicas. Pires (2010) destaca que essas abordagens permitem examinar comportamentos, crenças, práticas, opiniões e narrativas construídas a partir da experiência cotidiana, possibilitando apreender elementos contextuais, institucionais e valorativos relacionados ao funcionamento das políticas públicas.

No campo da segurança pública, a ampliação do olhar avaliativo permite direcionar a atenção para questões que ultrapassam o momento de realização da audiência de custódia. A decisão proferida insere-se em uma trajetória que pode envolver o cumprimento de medidas cautelares, a atuação dos órgãos responsáveis por seu acompanhamento e, eventualmente, novos contatos do indivíduo com o sistema de justiça criminal. A observação desse percurso pode oferecer elementos concretos para compreender aspectos da relação entre a audiência de custódia e a realidade da segurança pública.

Essa relação também evidencia que a audiência de custódia se insere em uma realidade marcada por problemas que ultrapassam o alcance específico do instituto. Questões relacionadas à criminalidade, à atuação dos órgãos de segurança pública, ao funcionamento do sistema de justiça criminal e às condições do sistema prisional possuem múltiplas dimensões e demandam respostas estatais igualmente abrangentes.

Nesse cenário, o aprimoramento da audiência de custódia deve ser compreendido em articulação com outras iniciativas e políticas relacionadas à justiça criminal e à segurança pública, reconhecendo que seus resultados também dependem da atuação coordenada de diferentes instituições e instrumentos estatais. A análise desses aspectos evidencia que os resultados observados não decorrem exclusivamente do instituto em análise, mas da interação entre diferentes fatores institucionais, sociais e normativos que influenciam sua implementação e seus efeitos práticos.

O reconhecimento dessa complexidade permite situar a audiência de custódia de forma mais adequada no conjunto das respostas estatais relacionadas à justiça criminal. Embora possua finalidades próprias e constitucionalmente relevantes, sua atuação ocorre em conexão com outras estruturas e políticas responsáveis pela prevenção da criminalidade, fiscalização das

medidas aplicadas, investigação, persecução penal e execução das decisões judiciais. Nesse contexto, a preservação das garantias fundamentais que justificam a existência do instituto não impede a consideração de sua aplicação concreta e de sua relação com a segurança pública.

A compatibilização dessas dimensões exige uma atuação estatal capaz de assegurar direitos e, simultaneamente, observar os fenômenos que se manifestam na realidade em que a política se desenvolve. A partir dessas considerações, as perspectivas de aperfeiçoamento podem ser orientadas pelo fortalecimento dos processos de avaliação, pelo acompanhamento dos desdobramentos relacionados à aplicação da política e pela utilização das informações produzidas em sua condução. Esses elementos podem favorecer respostas institucionais mais ajustadas às necessidades evidenciadas no desenvolvimento da política. A integração entre diferentes fontes de informação, a observação de fenômenos relacionados à segurança pública e a consideração das percepções dos atores envolvidos também podem contribuir para esse processo.

Articulada às demais políticas e estruturas da justiça criminal, essa perspectiva permite reconhecer a especificidade das funções da audiência de custódia sem desconsiderar a realidade mais ampla na qual o instituto está inserido. Dessa forma, seu aprimoramento deve preservar os fundamentos jurídicos e as garantias que lhe conferem legitimidade, ao mesmo tempo em que incorpora o conhecimento produzido acerca de sua implementação e de seus resultados. Assim, a proteção dos direitos fundamentais, a consideração dos reflexos da audiência de custódia na segurança pública e o fortalecimento dos processos de avaliação constituem elementos complementares para o aperfeiçoamento contínuo do instituto, em consonância com os objetivos do Estado Democrático de Direito.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida neste trabalho permitiu reconhecer a relevância jurídica da audiência de custódia para o controle da privação da liberdade e a proteção dos direitos fundamentais. Evidenciou, igualmente, que sua efetividade não pode ser examinada apenas a partir de sua previsão normativa ou da realização formal do ato processual. A pesquisa demonstrou que a audiência de custódia possui fundamentos e finalidades próprios, relacionados ao controle da prisão e à proteção da pessoa custodiada. Embora sua implementação se insira em um contexto de racionalização do uso da prisão cautelar, sua relação com a política de desencarceramento não permite a identificação entre os dois fenômenos.

Essa distinção mostrou-se importante para a compreensão do objeto investigado. A audiência de custódia não deve ser reduzida a um instrumento de diminuição da população prisional, assim como sua avaliação não pode se limitar à quantidade de prisões mantidas ou de liberdades provisórias concedidas. Sua análise deve considerar as finalidades jurídicas do instituto e as condições concretas de aplicação de suas decisões. O estudo da segurança pública, por sua vez, evidenciou a complexidade dos elementos envolvidos na avaliação da atuação estatal. Sua análise não se esgota nos indicadores de criminalidade, assim como a percepção de insegurança não constitui simples reprodução desses dados.

O medo do crime, a sensação de impunidade e a confiança nas instituições integram uma realidade mais ampla, na qual indicadores objetivos e percepções sociais se relacionam sem necessariamente apresentar correspondência direta. Essa cautela, entretanto, não significa que novos envolvimento delitivos devam ser ignorados. Tais fenômenos são relevantes para a compreensão do funcionamento do sistema de justiça criminal, desde que não sejam utilizados para estabelecer relações causais simplificadoras ou atribuir a uma única decisão, instituição ou política resultados produzidos por fatores diversos. A pesquisa permitiu compreender que a audiência de custódia está inserida em um sistema composto por instituições com competências distintas e atividades interdependentes.

Embora o instituto possua funções específicas, seus resultados não podem ser compreendidos isoladamente das condições institucionais que envolvem a produção das decisões cautelares e seus posteriores desdobramentos. Nesse sentido, a análise realizada indica que a efetividade do instituto depende de fatores que ultrapassam a simples escolha entre manutenção da prisão e concessão da liberdade. A disponibilidade de informações adequadas, a análise individualizada das circunstâncias do caso, a aplicação de medidas compatíveis com

as necessidades concretamente identificadas e a existência de condições para seu acompanhamento constituem aspectos relevantes para a qualidade das respostas produzidas.

Da mesma forma, a atuação articulada das instituições revela-se importante em um sistema no qual diferentes órgãos participam, em momentos distintos, da prevenção, investigação e persecução criminal, da tomada de decisões e da fiscalização das medidas impostas. Falhas na circulação de informações e dificuldades de coordenação podem comprometer a compreensão integral das situações submetidas à análise e limitar a capacidade de acompanhamento dos desdobramentos das decisões adotadas.

A partir dessas constatações, a pergunta que orientou a pesquisa — de que forma a implementação da audiência de custódia pode compatibilizar a proteção dos direitos fundamentais da pessoa custodiada com a efetividade das respostas estatais no campo da segurança pública não encontra resposta na prevalência absoluta de uma dessas dimensões sobre a outra. A análise desenvolvida permite concluir que essa compatibilização depende de uma implementação que preserve as finalidades garantidoras do instituto e, simultaneamente, assegure condições adequadas para a produção, execução e acompanhamento das decisões cautelares. A proteção contra restrições arbitrárias da liberdade e a efetividade das respostas estatais constituem exigências que devem orientar conjuntamente a atuação das instituições.

Desse modo, a efetividade da audiência de custódia não deve ser aferida apenas pela realização do ato processual ou pela quantidade de prisões mantidas e liberdades concedidas. Sua avaliação deve considerar a adequação das decisões, as condições de acompanhamento das medidas aplicadas e os resultados observados no desenvolvimento da política. A identificação de limitações práticas e institucionais não pressupõe o enfraquecimento das garantias que fundamentam o instituto. Ao contrário, a avaliação contínua de sua implementação pode fornecer elementos para ajustes e contribuir para o desenvolvimento de respostas mais adequadas às circunstâncias concretas e às finalidades juridicamente estabelecidas.

A pesquisa desenvolvida apresenta limitações decorrentes de sua abordagem bibliográfica e documental, que não permite estabelecer relações causais entre a implementação da audiência de custódia e variações nos indicadores de criminalidade. Também não se pretende generalizar experiências institucionais específicas para realidades distintas. Tais limitações indicam a necessidade de estudos empíricos sobre os desdobramentos das decisões cautelares, as condições de acompanhamento das medidas aplicadas e as diferentes experiências de implementação do instituto.

Ao final, conclui-se que a audiência de custódia deve ser compreendida como parte de um sistema institucional mais amplo, no qual a proteção dos direitos fundamentais e a efetividade das respostas estatais dependem tanto da adequação jurídica das decisões quanto das condições concretas de sua implementação. A legitimidade do instituto não afasta a necessidade de avaliação crítica, assim como a identificação de desafios não reduz a importância das garantias que justificam sua existência.

O aprimoramento da audiência de custódia exige, portanto, a preservação de suas finalidades próprias e a atenção às condições institucionais que influenciam seus resultados. Mais do que estabelecer uma oposição entre liberdade e segurança, o desafio consiste em fortalecer a capacidade das instituições de proteger direitos, produzir respostas adequadamente fundamentadas e avaliar os efeitos de sua atuação. Nesse equilíbrio encontram-se as possibilidades de fortalecimento do instituto e de aperfeiçoamento das respostas do sistema de justiça criminal.

REFERÊNCIAS

- ADORNO, Sérgio. **Crise no sistema de justiça criminal**. Ciência e Cultura, São Paulo, v. 54, n. 1, p. 50-51, jun./set. 2019.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.
- ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **A ilusão da segurança jurídica: do controle da violência à violência do controle penal**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.
- ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Pelas mãos da criminologia: o controle penal para além da (des)ilusão**. Rio de Janeiro: Revan, 2012.
- AVENA, Norberto. **Processo penal**. 17. ed. Rio de Janeiro: Método, 2024.
- BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy. **Processo penal**. 12. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024.
- BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal**. 6. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.
- BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira contemporânea**. 9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.
- BAUMAN, Zygmunt. **Medo líquido**. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.
- BEATO, Cláudio. **Crime e cidades**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.
- BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal: parte geral**. v. 1. 31. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2025.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 6 jul. 2026.
- BRASIL. **Lei nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989**. Dispõe sobre prisão temporária. Brasília, DF: Presidência da República, 1989. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7960.htm. Acesso em: 6 jul. 2026.
- BRASIL. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 6 jul. 2026.
- BRASIL. **Lei nº 12.403, de 4 de maio de 2011**. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), relativos à prisão processual, fiança, liberdade provisória e demais medidas cautelares. Brasília, DF: Presidência da República,

2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112403.htm. Acesso em: 6 jul. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019.** Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal (Pacote Anticrime). Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113964.htm. Acesso em: 6 jul. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 213, de 15 de dezembro de 2015.** Dispõe sobre a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2015. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2234>. Acesso em: 4 jul. 2026.

BRASIL. **Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Decreto n. 592, de 6 de julho de 1992.** Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 7 jul. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 4 jul. 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Código Penal. Diário Oficial da União: seção 1, Rio de Janeiro, DF, 31 dez. 1940.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 104, de 4 de dezembro de 2019.** Altera o inciso XIV do caput do art. 21, o § 4º do art. 32 e o art. 144 da Constituição Federal, para criar as polícias penais federal, estaduais e distrital. Brasília, DF: Presidência da República, 2019.

BRASIL. **Lei n. 13.675, de 11 de junho de 2018.** Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp). Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113675.htm. Acesso em: 2 jul. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso em Habeas Corpus n. 69.765/SP.** Relator: Ministro Felix Fischer. Quinta Turma. Julgado em: 14 jun. 2016. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 1º ago. 2016. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=1519101&tipo=0&nreg=201600992890&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20160801&formato=PDF&salvar=false>. Acesso em: 2 jul. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 608.588/SP.** Tema 656 da repercussão geral. Relator: Ministro Luiz Fux. Tribunal Pleno, julgamento concluído em 20 fev. 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incidente=3832832&numeroProcesso=608588&numeroTema=656>. Acesso em: 2 jul. 2026.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: Editora 34; Edusp, 2000.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO, Salo de. **Antimanual de criminologia**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. **Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, set./out. 2003. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6509>. Acesso em: 2 jul. 2026.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A política da avaliação de políticas públicas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005. DOI: 10.1590/S0102-69092005000300007. Disponível em: <https://politicassocial.uff.br/avaliacao-de-politicas-sociais/>. Acesso em: 2 jul. 2026.

FELDENS, Luciano. **Direitos fundamentais e direito penal: a Constituição penal**. 2. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

GARLAND, David. **A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Tradução, apresentação e notas de André Nascimento. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

HOUGH, Mike; JACKSON, Jonathan; BRADFORD, Ben; MYHILL, Andy; QUINTON, Paul. **Procedural justice, trust, and institutional legitimacy**. Policing: A Journal of Policy and Practice, v. 4, n. 3, p. 203–210, 2010. DOI: 10.1093/police/paq027. Disponível em: <https://www.slcdocs.com/ODHR/Website/Right%20to%20Safety/Literature/ProceduralJustice.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2026.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Reincidência criminal no Brasil: relatório de pesquisa**. Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

JACKSON, Jonathan; BRADFORD, Ben; HOUGH, Mike; MYHILL, Andy; QUINTON, Paul; TYLER, Tom R. **Why do people comply with the law? Legitimacy and the influence of legal institutions**. The British Journal of Criminology, Oxford, v. 52, n. 6, p. 1051-1071, nov. 2012.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas**. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, DF, n. 36, p. 251-275, jan./jun. 2011.

LOPES JR., Aury. **Direito processual penal**. 21. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

MATUS, Carlos. **Política, planejamento e governo**. Brasília, DF: Ipea, 1993.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de direitos humanos**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 19. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira. **Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser: cultura e cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro**. 1999. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos Fundamentais: Trunfos contra a maioria**. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de processo penal e execução penal**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

OLIVEIRA, Thiago R.; RODRIGUES DE OLIVEIRA, André; ADORNO, Sergio. **Legitimidade policial: um modelo de mensuração**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 34, n. 100, e3410007, 2019. DOI: 10.1590/3410007/2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/3dfmgXNQVxfZscsQVWkzPtD/?lang=pt>. Acesso em: 2 jul. 2026.

PACELLI, Eugênio. **Curso de processo penal**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2024.

PAIVA, Caio. **Audiência de custódia e o processo penal brasileiro**. 3. ed. Belo Horizonte: CEI, 2018.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 21. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

PIRES, Roberto Rocha C. **Métodos qualitativos de avaliação e suas contribuições para o aprimoramento de políticas públicas**. In: IPEA. Brasil em desenvolvimento 2010: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília, DF: Ipea, 2010. v. 3. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/ad89427b-3bb1-494f-ade1-d0a2baf438d2>. Acesso em: 2 jul. 2026.

REDE DE JUSTIÇA CRIMINAL. **Audiência de custódia: uma mudança de paradigma na justiça criminal brasileira**. São Paulo: Rede de Justiça Criminal, 2013. Disponível em: <https://redejusticacriminal.org/>. Acesso em: 4 jul. 2026.

RIVERA BEIRAS, Iñaki. **Desencarceramento: por uma política de redução da prisão a partir de um garantismo radical**. Tradução e revisão de Bruno Rotta Almeida e Maria Palma Wolff. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2019.

ROXIN, Claus. **Política criminal e sistema jurídico-penal**. Tradução de Luís Greco. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

SÁLVIA, Denis Berté. **Segurança pública e pesquisas de vitimização**. 2018. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/188212/PSOP0614-D.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 2 jul. 2026.

SAPORI, Luís Flávio. **Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 14. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2024.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. A segurança pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. **Revista de Direito do Estado**, Rio de Janeiro, ano 2, n. 8, p. 19-73, out./dez. 2007.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Segurança pública**. In: CANOTILHO, J. J. Gomes et al. (coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

SOUZA, André Peixoto de; LEONARDI, Lucas Cavini. Colisão entre direitos fundamentais na prisão preventiva: o direito à liberdade em face do direito à segurança pública. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 36, n. 2, p. 95-111, jul./dez. 2020.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SUNSHINE, Jason; TYLER, Tom R. **The role of procedural justice and legitimacy in shaping public support for policing**. *Law & Society Review*, v. 37, n. 3, p. 513-548, 2003.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. A superação do dogma da obrigatoriedade da ação penal: a oportunidade como consequência estrutural e funcional do sistema de justiça criminal. **Revista do Ministério Público do Estado de Goiás**, Goiânia, ano XXI, n. 34, p. 35-50, jul./dez. 2017.

TYLER, Tom R. **Why people obey the law**. 2. ed. Princeton: Princeton University Press, 2006.

WEBER, Max. **Ciência e política: duas vocações**. 18. ed. São Paulo: Cultrix, 2011.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Em busca das penas perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal**. 5. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; BATISTA, Nilo; ALAGIA, Alejandro; SLOKAR, Alejandro. **Direito penal brasileiro: primeiro volume: teoria geral do direito penal**. 4. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.