

SOBRE PÁSSAROS E GAIOLAS: AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA E CONTROLE PUNITIVO NO DISTRITO FEDERAL (2016-2023)

ABOUT BIRDS AND CAGES: CUSTODY HEARINGS AND PUNITIVE CONTROL IN THE FEDERAL DISTRICT (2016-2023)

Submetido em: 18/02/2025 - **Aceito em:** 10/03/2026

ALEXANDRE PEREIRA DA ROCHA¹

RESUMO

O artigo analisa as audiências de custódia no Distrito Federal (2016-2023), com base em dados do Núcleo de Audiências de Custódia do Distrito Federal. Avalia se o instituto contribui para racionalizar prisões e garantir direitos fundamentais das pessoas presas. A pesquisa combina análise empírica e revisão bibliográfica. Os resultados indicam aumento das concessões de liberdade provisória, redução das prisões preventivas e expansão das medidas cautelares, além de denúncias recorrentes de violência policial, cuja apuração carece de transparência. Conclui-se que, embora haja avanços, persistem desafios quanto à efetividade e ao controle punitivo estatal.

Palavras-chave: Audiência de Custódia. Núcleo de Audiência de Custódia do Distrito Federal. Punitivismo.

ABSTRACT

The article analyzes custody hearings in the Federal District (2016-2023), based on data from the Federal District Custody Hearings Center (NAC/DF). It assesses whether the institute contributes to rationalizing arrests and guaranteeing the fundamental rights of prisoners. The research combines empirical analysis and a literature review. The results indicate an increase in the granting of provisional release, a reduction in preventive detention, and an expansion of precautionary measures, as well as recurring reports of police violence, the investigation of which lacks transparency. The study concludes that, despite some progress, challenges remain regarding effectiveness and state punitive control.

Keywords: Custody Hearing. Federal District Custody Hearing Center. Punitivism.

INTRODUÇÃO

Garantir direitos fundamentais frente ao poder punitivo estatal é um desafio constante para o sistema de justiça criminal brasileiro, e o debate sobre audiência de custódia faz parte dessa empreitada. Nesse contexto, esta pesquisa examina a implementação das audiências de custódia no Distrito Federal entre os anos de 2016 a 2023. O objetivo é compreender, a partir de dados empíricos do sistema de justiça criminal, as dinâmicas desse instituto entremeadas pela busca por garantias da

¹ Graduação em ciência política (UNB) e direito (Projeção). Mestrado em Ciência Política (UNB). Doutorado em Ciências Sociais (UNB). Atua como policial civil no Distrito Federal e professor universitário. **E-MAIL:** alxroch@yahoo.com.br. **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-6681-3931>.

dignidade humana e as exigências do controle punitivo estatal na Capital Federal.

O estudo delimita-se à análise da origem, finalidade e arcabouço jurídico das audiências de custódia, bem como à avaliação empírica de seus resultados, incluindo dados de conversões em prisão preventiva, concessões de liberdade provisória, aplicação de medidas cautelares e denúncias de violência policial. No período de 2016 a 2023, destaca-se o recorte de 2022 e 2023, no qual se realiza análise mais detalhada dos dados.

A metodologia adotada combina abordagens quantitativa e qualitativa, fundamentadas em fontes primárias, com dados do Núcleo de Audiência de Custódia (NAC/DF)², Sistema de Audiência de Custódia, do Conselho Nacional de Justiça (Sistac/CNJ), Secretaria de Administração Penitenciária do Distrito Federal, Polícia Civil do Distrito Federal (PCDF) e secundárias (relatórios governamentais). Ademais, privilegiam-se fontes abertas disponíveis via transparência ativa dos órgãos competentes, como Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Território (TJDTF) e Ministério Público do Distrito Federal e Território (MPDFT).

Com isso, esta pesquisa pretende apresentar e sistematizar os dados coletados pelo NAC/DF, a fim de examinar a evolução e o funcionamento do instituto da audiência de custódia na Capital Federal. Busca-se, assim, analisar a dinâmica dessas audiências no âmbito do sistema de justiça criminal, especialmente quanto à sua contribuição para a proteção dos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade, à verificação da legalidade e da necessidade das prisões efetuadas e aos seus impactos sobre o sistema penitenciário.

O artigo está estruturado em três partes. Em princípio, a contextualização histórica e normativa das audiências de custódia, além da fundamentação teórica. Em seguida, aborda-se a discussão dos resultados encontrados a partir de dados das audiências de custódia no Distrito Federal. Por fim, nas considerações finais, discorre-se sobre os desafios contemporâneos relacionados à transparência, efetividade e racionalidade do poder punitivo estatal.

1. AS GAIOLAS FORAM ABERTAS? CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA, NORMATIVA E FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA DAS AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA NO BRASIL E NO DISTRITO FEDERAL

A implementação do instituto da audiência de custódia no Brasil, a partir de 2015, representou um marco na convergência entre direitos fundamentais, controle do poder punitivo e racionalização das prisões. Concebido para assegurar a imediata apresentação da pessoa privada de liberdade (PPL) à autoridade judicial e prevenir violações de direitos, o instituto se consolidou como mecanismo jurídico fundamental de contenção do encarceramento excessivo, ainda que envolto em narrativas de impunidade e controvérsia social.

Destaca-se que, no campo simbólico, a audiência de custódia tornou-se alvo de disputas discursivas entre setores punitivistas e

2 Os dados do NAC/DF estão disponíveis em: <https://shre.ink/AWHC>. Acesso em: 04 nov. 2024.

defensores dos direitos humanos, especialmente diante da crítica de que “a polícia prende, mas a justiça solta”, o que alimenta a falsa percepção de enfraquecimento da ação estatal. Com efeito, a audiência de custódia – longe de ser uma peculiaridade exclusivamente brasileira³ – confronta a ideologia do “bom senso penal”, a qual defende o endurecimento punitivo como instrumento privilegiado de ação estatal (Wacquant, 2001).

Nesse sentido, mais do que indagar se “as gaiolas foram abertas” e “os pássaros estão soltos” – metáfora que nesta pesquisa associa gaiolas às prisões e pássaros às pessoas privadas de liberdade – pretende-se compreender de que modo as audiências de custódia têm se estruturado entre o ideal de garantia de direitos das pessoas presas e as formas de controle e punição do sistema de justiça criminal na Capital Federal.

Para tal finalidade, observa-se no âmbito da literatura especializada o trabalho de Azevedo, Sinhoretto e Silvestre (2008), que discute a cultura do encarceramento em massa e demonstra como as audiências de custódia, embora concebidas como mecanismos de controle das prisões, inserem-se no tensionamento entre o punitivismo e o desencarceramento.

Ressalta-se, também, o artigo de Crespo e Machado (2021), por trazer uma análise exploratória da literatura sobre as audiências de custódia, com uma revisão de trabalhos de forma comparativa entre realidades distintas do país. Particularmente, a pesquisa traz relevantes apontamentos teóricos e empíricos sobre a discussão da violência policial no momento da prisão.

Outra referência é a pesquisa de Ferreira, Amaral Filho e Rodrigues (2024), que analisa as audiências de custódia no Distrito Federal com base em dados de 2017 a 2022. O estudo examina empiricamente as rotinas do procedimento, seus resultados, os perfis das pessoas presas e os relatos de violência policial, contribuindo para compreender as potencialidades e limitações das audiências na Capital Federal.

Destacam-se, ainda, as pesquisas de Jesus, Ruotti e Alves. (2018) e Silvestre, Jesus e Bandeira. (2021), que analisam os desafios da implementação das audiências de custódia no estado de São Paulo, enfatizando as disputas entre operadores do sistema de justiça criminal quanto à legalidade do instituto. Esse estudo apresenta dados sobre o funcionamento das audiências e evidencia as dificuldades de apuração de denúncias de violência policial.

Outra linha de estudo sobre audiências de custódia aponta a relação do instituto com as medidas cautelares diversas da prisão. Nesse caso, a pesquisa de Melo (2024), evidencia a fragilidade dessas medidas quando não resultam em encarceramento, uma vez que muitos juízes utilizam praticamente os mesmos fundamentos empregados para justificar a prisão ao decidir por tais medidas.

A partir dessas fundamentações, vale resgatar o conhecido bordão “a polícia prende, mas a justiça solta”. Essa expressão é representativa do discurso punitivista que critica o instituto da audiência de custódia. A alegação é que a aplicação da audiência de custódia prejudica o trabalho

3 Associação dos Magistrados Mineiros. Audiências de custódia constam em leis de 27 países que integram a Organização dos Estados Americanos. Disponível em: <https://shre.ink/AWHo>. Acesso em 11 nov. 2025

policial e ocasiona impunidade ao possibilitar a liberação de pessoas presas em situações de flagrantes. Por isso, seria correto indagar que, as “gaiolas foram abertas e os pássaros estão soltos”, numa alusão aos resultados das audiências?

Na verdade, o que se observa é que, apesar de as audiências de custódia representarem uma inovação, trazem à tona conformações sociais preexistentes nas expectativas punitivas e nas relações entre a polícia e o Judiciário, ainda que em outras roupagens (Jesus, Ruotti e Alves, 2018, p. 155). Ou seja, o instituto reafirma a prerrogativa legal do Poder Judiciário de avaliar a necessidade e a legalidade da prisão, o que pode entrar em tensão com os interesses das instituições policiais, voltadas à obtenção de resultados visíveis em termos de segurança pública.

Nas corporações policiais brasileiras, a prisão é frequentemente associada à produtividade institucional. Desse modo, quando, nas audiências de custódia, o Judiciário determina a liberdade da PPL ou examina possíveis ilegalidades ou violências ocorridas no ato da prisão, tal atuação pode ser interpretada, por alguns segmentos policiais, como um obstáculo à sua lógica de trabalho ou como uma deslegitimação de seus esforços operacionais. Assim, ainda que não se trate de “abrir as gaiolas”, o instituto revela a fricção entre a garantia de direitos e as expectativas punitivas que permeiam o sistema de justiça criminal.

Por certo, um dos principais obstáculos das audiências de custódia é suplantar as narrativas punitivistas que apregoam a prisão como modelo predominante da ação punitiva estatal. Por isso, o instituto se configura como anteparo à intervenção máxima do Estado por meio da prisão, quando avalia a legalidade das prisões e sua real necessidade, conforme os princípios da excepcionalidade da privação de liberdade e da proteção da dignidade da pessoa humana.

Nesse contexto, para evitar prisões violentas e à margem da previsão legal, são pensadas as audiências de custódia. Por isso, constitui-se num instrumento jurídico com potencial para inibir a prática de tortura, maus-tratos ou outra forma de tratamento cruel, desumano ou degradante às pessoas presas em flagrante delito (Crespo e Machado, 2021, p. 21). Com efeito, representa um importante mecanismo de proteção dos direitos fundamentais das pessoas presas, especialmente no que se refere à integridade física e psicológica (Marques, 2025, p. 68).

Isso porque, antes da instituição formal da audiência de custódia, as decisões sobre liberdade ou manutenção da prisão de pessoas presas eram tomadas com escassas garantias dos institutos da ampla defesa e do contraditório, pois bastava a comunicação do flagrante (e não a apresentação da pessoa) para se atender aos requisitos previstos no Código de Processo Penal (CPP). Daí, predominava o aprisionamento, pois o juiz dificilmente entrava em contato com a realidade da PPL, o que favorecia a conversão imediata do flagrante em prisão provisória (Santos, 2015). Ademais, praticamente não se apurava a legalidade das prisões, quando realizadas mediante violências às pessoas presas.

Assim, a audiência de custódia surgiu como mecanismo legal voltado à integridade da PPL e à necessidade de sua apresentação ao juiz competente, conforme os direitos fundamentais previstos nos incisos

XLIX, LXI e LXII do art. 5º da Constituição Federal de 1988. Isso está em consonância com a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), que foi ratificada pelo Brasil em 1992, a qual também garante o direito de apresentação imediata da PPL à autoridade judicial. Tratava-se, portanto, de instrumento alinhado aos princípios da garantia da ampla defesa e contraditório, dignidade da pessoa humana, intervenção mínima, proporcionalidade.

Destaca-se que a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, no Art. 7º, trata da questão da liberdade pessoal, especialmente sobre o direito de pessoas presas a fim de evitar ilegalidades nas prisões, numa forma de controle judicial. Diante disso, a liberdade pessoal é colocada como bem material que deve ser observada pelos poderes públicos. Ademais, a prisão passa a ser considerada condição extrema para garantia da ordem quando outras medidas não forem cabíveis.

Ressalta-se que, no Brasil, a Lei nº 12.403 de 04 de maio de 2011, já apresentava mudanças na disciplina da prisão em flagrante e preventiva, assim como da liberdade provisória ao estabelecer um rol de nove medidas cautelares diversas da prisão, bem como a prisão preventiva domiciliar (Silva, 2012). Essa lei emergiu em meio às idiosincrasias do sistema de justiça criminal, porquanto em boa parte dos estados brasileiros, o número de pessoas presas provisoriamente superava o número de condenadas. Como aponta Manzano (2012, p. 256), observava-se um uso excessivo da prisão como medida cautelar. Ainda que não se pudesse generalizá-lo, impunha-se a busca de outros meios para se resolver o grave dilema, ao que despontou a ideia de adoção de mecanismos alternativos, à guisa das penas alternativas.

Destaca-se que a referida lei modificou o Art. 306 do Código de Processo Penal (CPP), que passou a estabelecer que a prisão de qualquer pessoa, bem como o local onde se encontre, devem ser comunicados imediatamente ao juízo competente, ao Ministério Público e à família da PPL ou à pessoa por ela indicada. Ademais, no prazo de até 24 horas após a prisão, o auto de prisão em flagrante deve ser encaminhado ao juízo competente. Caso a PPL não indique advogado, será remetida uma cópia integral do autor à Defensoria Pública. Nesse mesmo prazo, a PPL deverá receber, mediante recibo, a nota de culpa assinada pela autoridade, contendo o motivo da prisão, o nome do condutor e das testemunhas.

Essa inovação legislativa se fundamenta no princípio constitucional da ampla defesa e do contraditório, ao permitir que na fase inquisitorial a pessoa acusada possa se defender com plenitude. Decerto, essa modificação está alinhada ao pressuposto da intervenção mínima do Estado no âmbito do Direito Penal, evitando-se o punitivismo como forma de controle e a prisão cautelar como recurso exclusivo de justiça. Assim, na lição de Bitencourt (2021), surgiu no contexto jurídico o princípio da *ultima ratio* como um meio para restringir o poder incriminador estatal, orientando a sua incidência para recair apenas quando for o único meio necessário para a proteção de determinados bens jurídicos. Daí a prisão, a expressão máxima do direito penal, seria aplicada em casos excepcionais e necessários.

Esse ambiente jurídico possibilitou a implementação das audiências de custódia em 2015, por iniciativa do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), inicialmente por meio de um projeto-piloto em São Paulo⁴. Apesar da resistência inicial, sobretudo por parte do campo policial, que se mostrava refratário ao novo instituto, a medida foi gradualmente incorporada ao sistema de justiça. Vale destacar que, ainda em 2015, a Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (Adepol/Brasil) ingressou com uma ação direta de inconstitucionalidade questionando a validade das audiências de custódia⁵. Contudo, o Supremo Tribunal Federal (STF) validou o instituto como direito fundamental da PPL, além de destacar a eficácia do instituto para prevenir prisões ilegais e reduzir a superlotação carcerária.

Vale ressaltar que, ainda em 2015, foi apresentada a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347, que visava reconhecer o estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário brasileiro, em virtude da violação massiva de direitos fundamentais das PPL, das condições precárias dos estabelecimentos prisionais. Nesse contexto, em decisão liminar do Tribunal Pleno do STF, de 09 de setembro de 2015, ficou estabelecido prazo de noventa dias para que fossem implementadas audiências de custódia, viabilizando o comparecimento da PPL perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contados do momento da prisão⁶.

Por sua vez, em outubro de 2015, o CNJ estabeleceu a implantação das audiências de custódia em todas as unidades da federação, com o lançamento do Sistema Audiências de Custódia (Sistac), para facilitar o monitoramento da política no país. No final desse mesmo ano, o CNJ aprovou a Resolução CNJ nº 213/2015, regulamentando o funcionamento do instituto da audiência de custódia, segundo determinação do STF⁷.

No Distrito Federal, o poder público já estava atendendo aos tratados e pactos internacionais dos quais o Brasil era signatário, logo a temática das audiências de custódia era discutida no âmbito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), Ministério Público, Defensoria Pública e Polícia Civil. Com efeito, já se idealizavam audiências de custódia, ainda que sem regulamentação e sob resistências (Neto, 2018, p. 85-86).

Na discussão das audiências de custódia na Capital Federal, destaca-se a pesquisa do magistrado Pedro Yung-Tay Neto (2018), que abordou o processo de implementação das audiências de custódia e atuou diretamente na viabilização do mecanismo. Em sua pesquisa, ele destacou as dificuldades internas no próprio tribunal para a implementação do referido instituto. Todavia, como já existiam concordâncias quanto aos tratados internacionais, normas e debates sobre regramentos das prisões provisórias, o instituto foi sendo implementado.

Desse modo, em outubro de 2015, o TJDFT aderiu ao projeto de audiências de custódia e implantou o Núcleo de Audiências de Custódia

4 Audiência de Custódia (CNJ). Disponível em: <<https://shre.ink/AWHb>>. Acesso em: 30 set. 2024.

5 Vide ADI 524. STF confirma validade de normas sobre audiências de custódia. CNJ. Disponível em: <<https://shre.ink/AWH8>>. Acesso em: 30 set. 2024.

6 ADPF – 347. Disponível em: <https://shre.ink/AWHf>. Acesso em: 30 set. 2024.

7 Confira linha do tempo das audiências de custódia. CNJ. Disponível em: <<https://shre.ink/AWHd>>. Acesso em: 30 set. 2024.

do Distrito Federal (NAC/DF), pela Portaria Conjunta nº 101, de 7 de outubro de 2015. Nas palavras do magistrado Yung-Tay Neto: “no dia 14 de outubro de 2015, no ponto alto da primavera do planalto central, a Justiça da Capital da República realizava a primeira de muitas audiências de custódia que se seguiriam a partir de então”⁸.

Inicialmente, o NAC/DF funcionava nas dependências do TJDF, em 2017, contudo, foi transferido para o Complexo da Polícia Civil do Distrito Federal (PCDF), com o objetivo de conceder mais celeridade aos procedimentos. Vale destacar que as PPL são encaminhadas das delegacias para a unidade específica de recebimento no referido complexo; assim, com o funcionamento do núcleo nas dependências da polícia judiciária, evitou-se o deslocamento até os tribunais. Nota-se que juiz, membro do Ministério Público e defesa atuam no próprio NAC/DF, o que contribui para a agilidade e para a segurança dos procedimentos.

Em que pese a instalação do NAC/DF nas dependências da PCDF tenha agilizado o fluxo processual, essa configuração também é alvo de críticas. Isso porque a presença de policiais durante os trâmites das audiências poderia dificultar eventuais denúncias de agressões e relatos de tortura, pois seriam fatores de intimidação e de limitação de um relato mais amplo (Ferreira, Amaral Filho e Rodrigues, 2024). Desse modo, argumenta-se que o núcleo aparenta funcionar como uma extensão do procedimento policial, em detrimento da sua vinculação ao Poder Judiciário. Ainda assim, sua atuação no formato atual encontra-se consolidada, apresentando benefícios operacionais para os órgãos envolvidos⁹.

Por fim, com a promulgação da Lei nº 13.964/2019, a audiência de custódia foi definitivamente incorporada ao Código de Processo Penal (CPP), especialmente por meio do art. 310, que estabelece o prazo para a realização da audiência.

Em linhas gerais, a audiência de custódia consiste em procedimento judicial no qual a pessoa presa em flagrante – ou em outras modalidades de prisão, como as temporárias, preventivas e definitivas, conforme entendimento do STF¹⁰ – é apresentada ao juízo, com a finalidade de aferir a legalidade da prisão e assegurar a observância dos direitos da PPL.

2. AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA NO DISTRITO FEDERAL EM NÚMEROS: DADOS DE AUDIÊNCIAS, FLAGRANTES, MAUS-TRATOS E MEDIDAS CAUTELARES 2016-2023

As audiências de custódia estão em vigência há uma década no Brasil. Nesse interim, entre 2016 e 2023, foram realizadas 1.413.167 audiências em todo o país, das quais 1.101.802 decorreram de prisões em

8 Cinco anos da inauguração do Núcleo de Audiência de Custódia do Distrito Federal. TJDF. Disponível em: <<https://shre.ink/AWHa>>. Acesso em: 30 set. 2024.

9 TJDF destaca benefícios da transferência do NAC para o Complexo da PCDF. TJDF. Disponível em: <<https://shre.ink/AWHU>>. Acesso em: 11 nov. 2025.

10 Reclamação 29.303 Rio de Janeiro. Em 06/03/2023, Supremo Tribunal Federal define que a audiência de custódia é um procedimento obrigatório em todos os tipos de prisão.

flagrante, conforme painel do CNJ¹¹. Observa-se que aproximadamente 45% das audiências relativas a prisões em flagrante resultaram na concessão de liberdade às pessoas acusadas.

Ao se considerar o mesmo período da pesquisa antecedente, o portal do CNJ registra que, no Distrito Federal, foram realizadas 37.746 audiências de custódia. Destas, cerca de 65% culminaram na concessão de liberdade provisória. Nota-se, portanto, que as audiências de custódia na Capital Federal apresentam uma proporção significativamente maior de concessão de liberdade quando comparadas ao panorama nacional.

Ressalta-se que dados publicizados pelo CNJ e pelo NAC/DF apresentam diferenças metodológicas. Enquanto o CNJ contabiliza a quantidade de audiências de custódia realizadas, o NAC/DF divulga o número de audiências e a quantidade de pessoas presas apresentadas. Além disso, nota-se que, nos relatórios mensais do NAC/DF referentes ao período de 2016 a 2023, não há um padrão uniforme na forma de apresentação das informações. Por exemplo, nos relatórios de 2016 constavam dados sobre a quantidade de audiências realizadas, mas, em 2023, outras variáveis foram incluídas e algumas suprimidas, como o próprio número de audiências.

Diante desse cenário, e com o objetivo de refletir de maneira mais fidedigna a realidade das audiências de custódia no Distrito Federal, opta-se por utilizar as informações consolidadas apresentadas pelo NAC/DF, ainda que tais dados possam sofrer alterações posteriores ou divergir da metodologia utilizada pelo CNJ.

2.1 Dados de audiências de custódia disponíveis no NAC/DF 2016-2023

Segundo o NAC/DF, entre 2016 e 2023, foram apresentadas 105.390 pessoas às audiências de custódia no Distrito Federal, com aumento de 52,1% no período, evidenciando sua expansão no sistema de justiça local (Tabela 1). Em média, cerca de 13 mil pessoas são apresentadas anualmente, oriundas de flagrantes, mandados de prisão e outras modalidades. Esse número funciona como proxy da quantidade de audiências realizadas, ainda que geralmente superior.

Tabela 1: Série histórica do número de pessoas apresentadas em audiências de custódia no Distrito Federal 2016-2023.

MEDIDAS DA AUDIÊNCIA	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	var 16/23
TOTAL DE AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA REALIZADAS	11.240	11.203	11.298	12.316	12.423	14.389	15.427	17.094	52,1%
CASOS QUE RESULTARAM EM PRISÃO PREVENTIVA	5.633	5.758	5.511	4.121	3.520	3.714	3.519	3.615	-35,8%
CASOS QUE RESULTARAM EM LIBERDADE	5.607	5.445	5.778	8.129	8.842	9.000	8.397	9.344	66,6%
ALEGAÇÃO DE VIOLÊNCIA NO ATO DA PRISÃO	521	600	702	771	269	661	595	1.388	166,4%
CASOS QUE RESULTARAM EM LIBERDADE %	49,9%	48,6%	51,1%	66,0%	71,2%	62,5%	54,4%	54,7%	
CASOS QUE RESULTARAM EM PRISÃO PREVENTIVA %	50,1%	51,4%	48,8%	33,5%	28,3%	25,8%	22,8%	21,1%	
ALEGAÇÃO DE VIOLÊNCIA NO ATO DA PRISÃO %	4,6%	5,4%	6,2%	6,3%	2,2%	4,6%	3,9%	8,1%	

Fonte: Elaborado pelo autor (2024), com base nos dados do NAC/TJDFT (2024). Dados do recesso do Judiciário podem não ser computados, conforme divulgação dos boletins mensais do NAC/DF.

11 CNJ. Audiências de custódia. Estatísticas. Disponível em: <<https://shre.ink/AWIP>>. Acesso em: 30 set. 2024.

Verifica-se que, entre 2016 e 2023, houve redução de 35,8% nas conversões em prisão preventiva e aumento de 66,6% nas concessões de liberdade provisória. Considerando que os fundamentos da prisão preventiva estão previstos no art. 312 do CPP – garantia da ordem pública, conveniência da instrução criminal ou assecuramento da aplicação da lei penal – e sua adoção fora desses requisitos configura medida excessiva. Assim, a expressiva queda das prisões preventivas sugere que, antes, a custódia cautelar era aplicada como regra, ao passo que, atualmente, vem sendo utilizada de forma mais racionalizada.

Os dados da Tabela 1 indicam que a concessão da liberdade provisória está avançando como regra, desde que presente os requisitos legais para a sua concessão. Diante disso, volta-se à indagação: as audiências de custódia servem como mecanismos de desencarceramento? As gaiolas estão abertas?

Conforme observam Azevedo, Sinhoretto e Silvestre (2008), as audiências de custódia situam-se em um campo de disputa simbólica, sendo frequentemente rotuladas como instrumento de desencarceramento, o que alimenta o discurso de que promoveriam impunidade, com o aumento de liberdades concedidas. No entanto, não é possível afirmar com base nos dados do Distrito Federal que “as gaiolas foram abertas”, pois não há registros anteriores à implementação da audiência de custódia que permitam comparar os índices de prisões convertidas e liberdades concedidas. Essa limitação também se verifica em âmbito nacional, uma vez que a padronização dos dados do sistema judicial é medida recente.

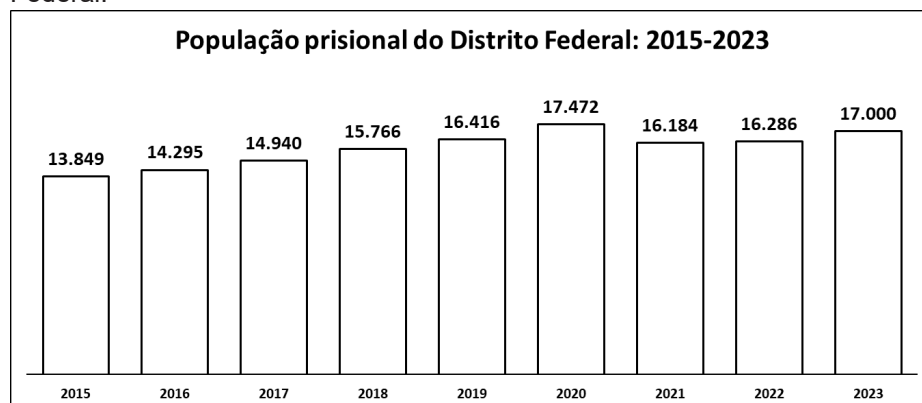
De toda forma, ainda que o projeto das audiências de custódia tenha emergido em meio ao debate sobre o enfrentamento ao encarceramento em massa, seu objetivo central, ao menos na previsão legal, consiste em verificar a integralidade da prisão e assegurar os direitos da PPL. Com efeito, o aumento de concessão de liberdade nas audiências de custódia da Capital Federal, na ordem de mais de 50% dos casos em 2023, pode representar a busca por qualidade no ato de prisão, fundamentado à luz do ordenamento legal vigente.

2.2 Audiências de custódia e população prisional

Curioso que, mesmo com as audiências de custódia, entre 2016 e 2013, o número de PPL aumentou gradualmente no Distrito Federal, com um acréscimo aproximado de 18,0% (Gráfico 1). No entanto, conforme nota técnica do Núcleo de Controle e Fiscalização do Sistema Prisional, do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (Nupri/MPDFT)¹², os dados sobre a população carcerária sugerem que as audiências de custódia podem ter contribuído para a estabilização no número de população prisional no Distrito Federal. Esse mecanismo racionalizou possivelmente o processo de prisão e consolidou os pressupostos da Lei nº 12.403, de 04 de maio de 2011, evitando que o encarceramento se tornasse a regra.

¹² População carcerária do DF tem se mantido estável nos últimos anos. MPDFT. Disponível em: <<https://shre.ink/AWli>>. Acesso em: 29 out. 2024.

Gráfico 1: evolução da população carcerária no sistema prisional no Distrito Federal.



Fonte: Elaborado pelo autor com base no N° 001/2022 - Nupri/MPDFT, com dados de 2015 a 2023. Anuário do Sistema Penitenciário do Distrito Federal, edições 2020-2021 e 2021-2022. Siapen/DF. Disponível em: <https://seape.df.gov.br/anuarios/> (2024). Dados de 2023 com valores aproximados. A população prisional é estabelecida em valores médios de entradas e saídas num dado período, e informada no apurado do último dia do ano.

De toda forma, frisa-se que a finalidade das audiências de custódia não é promover a liberação indiscriminada de pessoas apresentadas para prisão, mesmo que elas tenham ganhado força com os discursos e as políticas de desencarceramento. Ou seja, a finalidade não é o desencarceramento necessariamente, mas a racionalização das prisões que antes eram entendidas pelos operadores do sistema de justiça criminal como regra. Daí, a principal e mais elementar finalidade da implementação da audiência de custódia foi ajustar o processo penal brasileiro aos tratados internacionais de direitos humanos (Paiva, 2015, p. 47).

Apesar da citada avaliação do Nupri/MPDFT e do aumento de 66,6% na concessão de liberdade provisória entre 2016 e 2023 (Tabela 1), a estabilização da população prisional ocorre em patamares superiores aos registrados antes da pandemia de Covid-19, com média de 17 mil PPL, bem acima dos 13.849 apurados em 2015 (Gráfico 1). Dessa forma, embora os dados absolutos das audiências de custódia indiquem aumento na concessão de liberdade provisória, não há redução substancial da população prisional, mas sim estabilização em níveis mais elevados.

Não obstante, é certo afirmar que as audiências de custódia têm contribuído para evitar o aprisionamento em massa e, consequentemente, para o crescimento desordenado da população prisional. Dados referentes ao período de 2016 a 2023 indicam uma redução na imposição da prisão preventiva com impacto substancial na quantidade de pessoas presas provisoriamente. Por exemplo, em 2016, aproximadamente 50,0% dos casos apresentados às audiências de custódia resultaram na manutenção da prisão preventiva, enquanto, em 2023, essa proporção caiu para 21,1%. Por outro lado, cerca de 35,2% dos casos ainda resultaram em prisão preventiva (Tabela 1). Nota-se que a relativa estabilização da

população prisional pode estar associada a essa redução da conversão em prisão como regra, muito embora o número total de pessoas presas ainda permaneça elevado. De todo modo, a prisão parece não ser mais a regra absoluta.

Vale ressaltar que um dos principais argumentos para a implementação das audiências de custódia foi a redução do elevado número de pessoas presas provisoriamente. Em 2014, segundo o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias, do Departamento Penitenciário Nacional (Depen, 2015), 41,0% da população prisional brasileira estava nessa condição. Em 2021, esse percentual caiu para 29,75%, redução atribuída como efeito positivo das audiências (CNJ, 2021, p. 37). No Distrito Federal, a proporção passou de 32% em 2014 para 24,3% em 2021 (Relatórios NAC 2016-2018, p. 21; Anuário do Sistema Penitenciário do DF, 2021, p. 35).

Como observa nos relatórios supracitados, a audiência de custódia e a adoção de outras medidas cautelares além da prisão, buscou contribuir para a redução da taxa de pessoas presas provisoriamente, o que pode ser visto nos números nacionais e da Capital Federal. Contudo, as audiências de custódia não seriam, necessariamente, mecanismos de desencarceramento, pois casos de prisões preventivas e condenatórias necessárias permanecem sendo aplicados, como pode ser visto na evolução da população prisional do Distrito Federal.

Portanto, constata-se que, embora tenha havido redução de pessoas presas provisoriamente no Distrito Federal em relação ao cenário nacional, observa-se tendência de estabilização da população carcerária. Por isso, o contingente persistente de aprisionamento agrava os problemas do sistema prisional e desafia a efetividade das audiências de custódia como instrumento de racionalização do encarceramento.

2.3 Audiências de custódia e violência policial

Entre 2016 e 2023, a média de alegações de violência durante a prisão foi de 5,2%, com ênfase em aumento significativo em 2023, quando a proporção de relatos de violência em relação ao total de audiências realizadas foi de 8,1% (Tabela 1).

Em que pese a divulgação do número de denúncias de abuso durante as prisões, não há informações detalhadas sobre as apurações desses fatos. Nesse sentido, Ferreira, Amaral Filho e Rodrigues (2024), ressaltam que, a partir de relatórios descritivos das audiências de custódia no Distrito Federal de 2017 e 2019, não foi possível conhecer sobre o encaminhamento dado às denúncias. Em geral, há comunicação às corregedorias, mas não se discriminam outras ações.

De todo modo, adverte-se a relevância da apuração das situações de maus-tratos e torturas. No âmbito do Ministério Público, inclusive, cita-se a Resolução nº 221, de 11 de novembro de 2022, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), a qual versa sobre providências de investigação à luz do Protocolo de Istambul, da Organização das Nações Unidas (ONU)¹³. Esse documento trata de um conjunto de normas

¹³ Resolução nº 221, de 11 de novembro de 2020. CNMP. Disponível em: <<https://shre.ink/AWIh>>. Acesso em: 30 out. 2024.

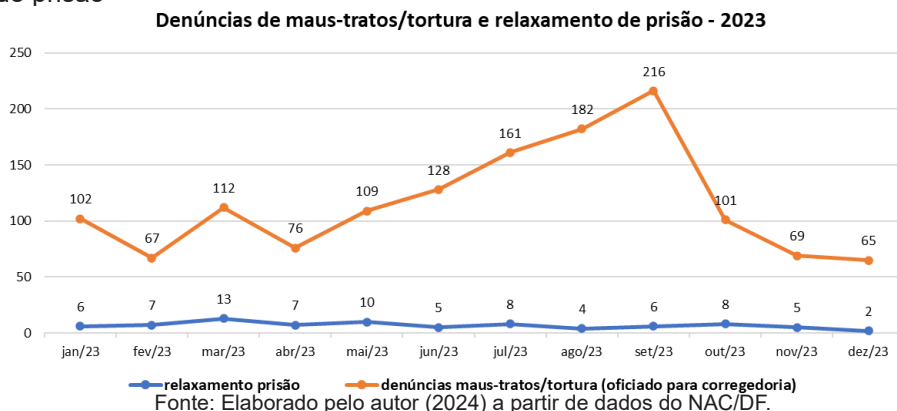
internacionais que visa prevenir e combater a tortura, o qual também se aplica no âmbito das audiências de custódia.

Observe-se que, em relação às denúncias de maus-tratos e tortura na audiência de custódia, há dois importantes desdobramentos jurídicos: (i) a análise sobre a legalidade da prisão e decisão sobre o seu relaxamento, considerando a prática de tortura ou maus-tratos como fator de ilegalidade da prisão em flagrante; e (ii) o cumprimento da obrigação do Estado de apurar atos de tortura ou maus-tratos sempre que houver indícios razoáveis de sua ocorrência ou quando houver apresentação de queixa pela pessoa custodiada (CNJ, 2020, p. 46).

Nesse sentido, a prática de maus-tratos ou tortura se constitui numa das hipóteses de relaxamento da prisão por ilegalidade, conforme Art. 310, CPP. Por conseguinte, a maior incidência de denúncias de abuso policial na execução da prisão geraria maior quantidade de decisões de relaxamento da prisão no contexto das audiências de custódia.

No entanto, dados desta pesquisa apontam que, em 2023, o ano que apresentou a maior quantidade de relatos de violência policial, com 1.338 casos, não há correspondência com o número de relaxamentos de prisão do mesmo período, sendo 81 casos. Além disso, não há informação se as medidas do relaxamento foram tomadas com fundamento na prática de abuso durante o processo de prisão (Gráfico 1).

Gráfico 2: evolução mensal de denúncias de maus-tratos/tortura e relaxamento de prisão



Essa baixa quantidade do número do procedimento relaxamento de prisão frente ao total de denúncias de abuso policial pode decorrer da dificuldade de materializar de fato a violência. Nesse sentido, destaca-se a pesquisa de Ferreira, Amaral Filho e Rodrigues (2024) que ressaltou dificuldades em avaliar o item de violência policial nas audiências de custódia, visto que a sua forma de apuração depende do alinhamento de juízes e promotores envolvidos.

Com efeito, na parte das alegações de maus-tratos ou tortura no ato das prisões, dados do NAC/DF evidenciam frequentes casos ocorridos, porém, não há clareza nas comprovações das violências e, tampouco, em relação às apurações delas. O que se observa é a notificação para as corregedorias dos órgãos responsáveis pelas prisões

e sem mais informações sobre os resultados das apurações. Tal situação lança dúvidas sobre a credibilidade desse procedimento.

Portanto, há dificuldades na rastreabilidade dos encaminhamentos das denúncias de violência policial. Além disso, pesquisas indicam o enfraquecimento das versões apresentadas pelas PPL e o ocultamento de casos de violação (Conectas, 2021; Jesus, Ruotti e Rodrigues, 2018; Silvestre, Jesus e Bandeira, 2021). Nesse contexto, insere-se o Distrito Federal, que carece de transparência ativa quanto às informações sobre essas denúncias nas audiências de custódia, o que levanta dúvidas sobre possíveis arquivamentos pelas corregedorias dos órgãos envolvidos.

2.4 Recorte 2022 e 2023

Em 2022 e 2023, os dados estratificados indicam que a maioria das audiências de custódia no Distrito Federal decorreu de prisões em flagrante, representando, em média, 77% do total no período analisado. Diante disso, este tópico da pesquisa concentra-se nos resultados dessas audiências, por se tratar do primeiro momento em que a PPL é apresentada ao juiz para verificação da legalidade da prisão.

Em 2022, das 11.916 audiências decorrentes de flagrante, 8.254 (69,3%) resultaram em concessão de liberdade provisória, enquanto 3.519 (29,5%) tiveram a prisão convertida em preventiva (Tabela 2). Nesse ano, apenas 1,1% dos casos envolveram relaxamento da prisão, o que indica baixa incidência de ilegalidades. Além disso, foram aplicadas 15.183 medidas cautelares.

Tabela 2: Dados agregados de Audiência de Custódia NAC/DF – 2022

MEDIDAS DA AUDIÊNCIA	jan/22	fev/22	mar/22	abr/22	mai/22	jun/22	jul/22	ago/22	set/22	out/22	nov/22	dez/22	TOTAL
Total de Pessoas Apresentadas às Audiências de Custódia	1.167	1.251	1.476	1.261	1.347	1.227	1.317	1.406	1.200	1.353	1.221	1.201	15.427
Flagrantes	939	964	1.075	989	945	949	978	1.138	939	1.084	980	944	11.924
Mandados	228	285	401	272	402	278	339	268	261	269	232	257	3.492
Liberdades Provisórias Concedidas	713	682	743	695	697	689	706	782	642	699	630	576	8.254
Conversões em Prisões Preventivas	224	267	324	278	233	251	261	341	283	376	330	351	3.519
Relaxamento de Prisão	2	15	7	11	14	9	8	15	14	8	19	13	135
Declínio de competência					1							4	5
Substituição de Preventiva em Prisão Domiciliar			1							1	1		3
FLAGRANTES EM %	939	964	1.075	984	945	949	975	1.138	939	1.084	980	944	11.916
Conversões em Prisões Preventivas	23,9%	27,7%	30,1%	28,3%	24,7%	26,4%	26,8%	30,0%	30,1%	34,7%	33,7%	37,2%	29,5%
Liberdades Provisórias Concedidas	75,9%	70,7%	69,1%	70,6%	73,8%	72,6%	72,4%	68,7%	68,4%	64,5%	64,3%	61,0%	69,3%
Relaxamento de Prisão	0,2%	1,6%	0,7%	1,1%	1,5%	0,9%	0,8%	1,3%	1,5%	0,7%	1,9%	1,4%	1,1%
MEDIDAS CAUTELARES													
Proibição de ausentar-se da Comarca	491	488	534	382	444	422	375	399	329	393	348	358	4.963
Violência doméstica													
Medidas Protetivas Deferidas (Violência Doméstica)	247	201	276	236	222	212	232	268	298	264	263	201	2.920
Proibição de manter contato com pessoa determinada	248	248	306	213	243	203	218	306	223	266	258	186	2.918
Proibição de acesso ou frequência a determinados lugares	221	193	287	217	171	216	250	234	274	142	117	110	2.432
Comparecimento periódico em juízo	34	47	26	24	45	46	62	60	42	40	39	86	551
Monitoração Eletrônica	123	105	148	103	100	89	79	93	70	142	77	77	1.206
Fiança	50	54	47	18	0	0	0	24	0	0	0	0	193
Encaminhamento de ofício à(s) corregedoria(s)	35	60	49	55	41	94	33	44	19	46	53	59	588
Atendimento/ Encaminhamento Assistencial	41	156	128	86	82	55	21	64	23	52	29	33	770
Pessoa em situação de rua													
TOTAL DE MEDIDAS CAUTELARES*	1.414	1.336	1.624	1.193	1.225	1.188	1.216	1.384	1.236	1.247	1.102	1.018	15.183
Denúncia de violência policial ou tortura	37	60	49	55	41	94	33	44	19	46	58	59	595
Denúncia de violência policial ou tortura (em %)	3,2%	4,8%	3,3%	4,4%	3,0%	7,7%	2,5%	3,1%	1,6%	3,4%	4,8%	4,9%	3,9%

Fonte: NAC/DF. Elaborado pelo autor (2024).

Em 2023, foram realizadas 17.094 audiências, sendo 12.959 de prisões em flagrante. Dessas, 77,5% resultaram em liberdade provisória e também mantiveram baixa incidência de relaxamento da prisão (0,7%). Em relação a 2022, houve aumento de 1.667 casos no total de audiências e de 982 casos nas concessões de liberdade, além de 1.871 medidas cautelares a mais (Tabela 3).

Tabela 3: Dados agregados de Audiência de Custódia NAC/DF – 2023.

MEDIDAS DA AUDIÊNCIA	jan/23	fev/23	mar/23	abr/23	mai/23	jun/23	jul/23	ago/23	set/23	out/23	nov/23	dez/23	TOTAL
Total de Pessoas Apresentadas às Audiências de Custódia	1.311	1.218	1.626	1.476	1.473	1.405	1.381	1.469	1.432	1.492	1.385	1.426	17.094
Flagrantes	1.071	969	1.210	1.075	1.066	1.059	1.034	1.062	1.090	1.156	1.080	1.087	12.959
Mandados	240	249	416	401	407	346	347	407	342	336	305	339	4.135
Liberdades Provisórias Concedidas	765	681	891	743	807	774	744	726	758	860	734	753	9.236
Conversões em Prisões Preventivas	293	277	304	324	248	280	281	331	325	287	335	330	3.615
Relaxamento de Prisão	6	7	13	7	10	5	8	4	6	8	5	2	81
Declínio de competência	7	3			1						4		15
Substituição de Preventiva em Prisão Domiciliar	0	1	2	1			1	1	1	1	2	2	12
FLAGRANTES EM %	1.071	969	1.210	1.075	1.066	1.059	1.034	1.062	1.090	1.156	1.080	1.087	12.959
Conversões em Prisões Preventivas	27,4%	28,6%	25,1%	30,1%	23,3%	26,4%	27,2%	31,2%	29,8%	24,8%	31,0%	30,4%	30,3%
Liberdades Provisórias Concedidas	71,4%	70,3%	73,6%	69,1%	75,7%	73,1%	72,0%	68,4%	69,5%	74,4%	68,0%	69,3%	77,5%
Relaxamento de Prisão	0,6%	0,7%	1,2%	0,7%	1,1%	0,5%	0,8%	0,4%	0,6%	0,7%	0,5%	0,2%	0,7%
MEDIDAS CAUTELARES E INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES													
Proibição de ausentar-se da Comarca	483	399	502	413	453	454	422	489	534	621	481	591	5.842
Violência Doméstica						240	254	270	269	385	319	349	
Medidas Protetivas Deferidas (Violência Doméstica)	223	223	281	248	211	147	143	138	142	270	261	270	2.557
Proibição de manter contato com pessoa determinada	300	253	331	263	309	308	277	237	238	318	368	302	3.504
Proibição de acesso ou frequência a determinados lugares	168	151	272	182	202	250	248	144	195	398	326	356	2.892
Monitoração Eletrônica	115	103	146	127	170	176	128	79	76	103	85	104	1.412
Comparecimento periódico em juízo	50	35	91	63	44	154	73	51	65	85	69	69	849
Fiança													0
Encaminhamento de ofício à(s) corregedor(a)s	102	67	112	76	109	128	161	182	216	101	69	65	1.388
Atendimento/ Encaminhamento Assistencial	114	125	209	149	214	191	233	158	125	83	93	108	1.802
Pessoa em situação de rua			67	67	49	55	56	54	65	103	85	66	
TOTAL DE MEDIDAS CAUTELARES*	1.339	1.164	1.623	1.296	1.389	1.489	1.291	1.138	1.250	1.795	1.590	1.692	17.056
Denúncia de violência policial ou tortura	102	67	112	76	109	128	161	182	216	101	69	65	1.388
Denúncia de violência policial ou tortura (em %)	7,8%	5,5%	6,9%	5,1%	7,4%	9,1%	11,7%	12,4%	15,1%	6,8%	5,0%	4,6%	8,1%

Fonte: NAC/DF. Elaborado pelo autor (2024). No RHC 74.395/MG (2020), o STJ reconheceu que as medidas protetivas de urgência possuem caráter autônomo e natureza cautelar satisfativa, distinta da cautelar penal. Para fins desta pesquisa, essas medidas são consideradas como proxy das medidas cautelares aplicadas nas audiências de custódia.

Portanto, entre 2022 e 2023, houve aumento nas concessões de liberdade provisória e de aplicação de medidas cautelares. Previstas nos artigos 282 e 319 do CPP, essas medidas visam garantir a aplicação da lei penal, a investigação e a instrução criminal, devendo ser proporcionais à gravidade do crime e às condições da pessoa acusada. Podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente. Ressalta-se que tais medidas devem ser alternativas à prisão preventiva, aplicadas antes desta e com a finalidade de conter o controle penal, não de ampliá-lo (Ferreira, Amaral Filho e Rodrigues, 2024).

A partir dessas observações, nota-se que a aplicação de medidas cautelares pela NAC/DF é atividade frequente. Desse modo, o montante acumulado de 32.327 medidas estabelecido entre 2022-2023 supera o de liberdades provisórias concedidas em quase o dobro. Nota-se que as medidas podem ser aplicadas cumulativamente, o que contribui para o volume delas no período.

Nesse contexto, Ferreira, Amaral Filho e Rodrigues (2024), alertaram para o uso desproporcional de medidas cautelares, o que pode se configurar numa forma de ampliação do controle punitivo do Estado, visto que a violação injustificada delas significa a determinação para a prisão preventiva, conforme Art. 282, § 4º c/c 312, § 1º, ambos do CPP. Ademais, ressalta-se que as medidas cautelares diversas da prisão, embora tenham o fundamento da provisoriedade, podem permanecer enquanto se estiverem presentes os requisitos do artigo 282, CPP¹⁴, o que amplia o poder punitivo estatal para além da prisão.

Na Resolução 213 de 2015, do CNJ, que trata das audiências de custódia, no tópico sobre as medidas cautelares diversas da prisão, o texto aponta que tais medidas também devem se pautar pela

14 HC 737.657. Medidas cautelares diversas da prisão podem durar por tempo indeterminado, decide Quinta Turma. Disponível em: <<https://shre.ink/AWlt>>. Acesso em: 04 nov. 2024.

subsidiariedade e intervenção penal mínima. Ou seja, tais medidas não devem figurar como forma de substituição da prisão por outra reprimenda penal. No entanto, na aplicação de medidas cautelares penais, o que está em jogo é a defesa da “ordem” e da sociedade, e não do processo penal, parece lógica a assimilação, pela prisão processual, de finalidades típicas à prisão-pena (Melo, 2024, p. 15).

Os dados de 2022-2023 (Tabelas 2 e 3) indicam que as medidas cautelares têm se consolidado como alternativa à prisão, diante da redução das conversões em preventiva. Embora isso sinalize menor preponderância da prisão após as audiências de custódia, observa-se expansão do controle penal por meio dessas medidas, sem avaliação de sua efetividade. Particularmente, estudos sobre a tornozeleira eletrônica já apontam limitações como instrumento de prevenção e na redução da recidiva criminal (Silveira, 2022). Por isso, torna-se necessária a análise do impacto dessas medidas, que vêm sendo ampliadas como novas formas punitivas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A metáfora dos pássaros e gaiolas sintetiza o debate simbólico em torno das audiências de custódia. É fato. Longe de abrir indiscriminadamente as “gaiolas”, o instituto tem contribuído para racionalizar o uso da prisão, fortalecer garantias legais e conter abusos estatais, ainda que sem promover propriamente o desencarceramento.

Assim, dizer que “a justiça solta” ignora que o ordenamento jurídico brasileiro não autoriza o encarceramento como regra, mas como exceção. A liberdade é a regra constitucional, e a prisão cautelar, uma medida restritiva de direitos que exige justificativa idônea, proporcional e fundamentada. As audiências de custódia, portanto, não “abrem gaiolas”, mas apenas garantem que elas sejam fechadas pelos motivos corretos, sem o cometimento de ilegalidades e desproporcionalidade.

Os dados do Distrito Federal (2016-2023), demonstram aumento das concessões de liberdade provisória, redução das prisões preventivas e expansão das medidas cautelares, indicando mudança no padrão decisório do Judiciário, com menor centralidade da prisão. Contudo, observa-se o crescimento da população prisional em patamares mais elevados e a ampliação de formas alternativas de controle penal, o que sugere reconfiguração – e não diminuição – do poder punitivo.

A implementação das audiências de custódia no Distrito Federal, com dados entre 2016 e 2023, demonstrou ser um instrumento eficaz na racionalização da prisão, contestando a percepção popular punitivista de que o mecanismo promove a impunidade ou a “abertura de gaiolas”. Os dados do Núcleo de Audiências de Custódia do DF (NAC/DF) indicam uma notável redução de 35,8% nas conversões de prisões em preventivas e um aumento de 66,6% nas concessões de liberdade provisória no período analisado. Aproximadamente 60% das audiências no DF resultaram na liberdade provisória das pessoas acusadas, uma proporção significativamente maior do que a média nacional. Além disso,

a proporção de pessoas presas provisoriamente no DF caiu de 32% em 2014 para 24,3% em 2021, um efeito positivo atribuído às audiências.

Contudo, apesar de ter contribuído para evitar o crescimento desproporcional da população carcerária e para sua estabilização, o sistema prisional da Capital Federal ainda opera em patamares elevados (17.000 PPL em 2023, um aumento de 18,5% em relação a 2015) e vivencia problemas como superlotação e precariedade. A estabilização observada não se traduziu em uma redução substancial da população prisional.

Por outro lado, o sistema de justiça criminal demonstrou uma reconfiguração do controle punitivo através da expansão das medidas cautelares diversas da prisão. O montante de 32.329 medidas cautelares aplicadas entre 2022 e 2023 supera em quase o dobro o número de liberdades provisórias concedidas, levantando a dúvida se há um uso desproporcional dessas medidas, que podem se configurar em uma nova forma de ampliação do controle punitivo estatal, dada a incerteza sobre sua efetividade e sua longa duração. Tal fenômeno pode ser interpretado à luz das discussões sobre política criminal e seletividade penal, indicando deslocamentos na lógica tradicional de encarceramento.

Nesse sentido, torna-se relevante investigar não apenas a frequência com que essas medidas são aplicadas, mas também sua efetividade em garantir direitos fundamentais, especialmente diante do desafio de equilibrar a contenção e reprimenda do poder estatal com a proteção das pessoas em conflito com a lei. Essa análise pode contribuir para compreender se tais medidas cumprem sua função de reduzir a prisão provisória ou se operam como mecanismos complementares de vigilância e controle social, conforme apontam análises de Wacquant (2001), Azevedo, Sinhoretto e Silvestre (2008) e Silveira (2022).

Outro fator desafiante no contexto das audiências de custódia na Capital Federal é a falta de transparência na apuração das denúncias de maus-tratos ou tortura relatadas durante as audiências de custódia. Embora as denúncias sejam frequentes (1.338 casos em 2023), a decisão de relaxamento da prisão por ilegalidade é baixa (81 casos em 2023), e os dados do NAC/DF apenas indicam o encaminhamento das denúncias às corregedorias dos órgãos responsáveis, sem oferecer informações posteriores sobre as apurações ou seus resultados. Essa ausência de rastreabilidade impacta na credibilidade do procedimento nesse quesito fundamental para a garantia dos direitos humanos.

De todo modo, o instituto da audiência de custódia consolidou-se no Distrito Federal como um mecanismo de dupla função: atua simultaneamente como garantia jurídica de direitos fundamentais e como ferramenta de política criminal voltada para a racionalização da prisão provisória. Os dados empíricos (2016-2023) comprovam que, longe de “escancarar as gaiolas”, a audiência permite racionalizar a prisão como regra, bem como questionou o paradigma do encarceramento em massa como sinônimo de justiça.

Entretanto, a plena efetividade do instituto é desafiada por lacunas estruturais. No caso da Capital Federal, acredita-se que sua efetividade depende da superação dos obstáculos relacionados à garantia de direitos, especialmente por meio da ampliação da transparência sobre as

denúncias de violência policial. Além disso, convém o aprimoramento das formas de publicização das informações, com dados abertos e dinâmicos capazes de serem pesquisados com simplicidade e qualidade.

Vale assinalar que os sistemas penais são indicadores do tipo de sociedade e as mudanças nesses sistemas são relacionadas a transformações mais amplas nas próprias sociedades (Christie, 2011, p. 104). As audiências de custódia, por sua vez, representam uma significativa mudança no sistema penal brasileiro, com a exigência de garantia de direitos à PPL e de racionalização do uso da prisão. Contudo, paira na opinião pública uma visão adversa às audiências de custódia, por acreditar que elas promovem impunidade. Daí, mudanças do sistema penal e anseios da sociedade podem ainda não coincidir no quesito relevância das audiências de custódia.

Nesse contexto, destaca-se a Lei nº 15.272, de 26 de novembro de 2025, que alterou o art. 310 do Código de Processo Penal para incluir, no § 5º, recomendações à conversão da prisão em flagrante em prisão preventiva. Embora a norma estabeleça critérios objetivos e elenque circunstâncias que orientam a decretação da preventiva, é notório que a alteração legislativa foi apresentada como reação ao instituto da audiência de custódia, sob o argumento de que este promoveria solturas automáticas.

O risco dessa nova legislação, como aponta Loureiro (2026), é que ela permite tanto qualificar a motivação e o controle da prisão preventiva quanto reforçar a padronização e o punitivismo, caso aplicada como repertório de fórmulas pré-formatadas. Com efeito, com a finalidade de enrijecer as possibilidades da liberdade provisória, numa afronta ao instituto da audiência de custódia, pode-se tomar o encarceramento como regra nas circunstâncias do § 5º, art. 310, CPP, isso independente das particularidades dos casos e dos envolvidos.

Por conta disso, para superar essas resistências e abordagens exclusivamente punitivistas, sugere-se o aprimoramento das práticas institucionais das audiências de custódia. Isso envolve ampliar o conhecimento e a divulgação do instituto, bem como fortalecer a transparência quanto aos seus resultados, aos dados sobre a aplicação de medidas cautelares e às apurações de abusos no momento da prisão. Afinal, tais ações são essenciais para garantir a credibilidade do instituto, especialmente na Capital Federal, onde ainda há lacunas significativas nesse processo.

REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, R. G. de., SINHORETTO, J., & SILVESTRE, G.. Encarceramento e desencarceramento no Brasil: a audiência de custódia como espaço de disputa. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 24, n. 59, p. 264–294, 2022. <https://doi.org/10.1590/15174522-103835>
- BITENCOURT, C. R. **Tratado de Direito Penal: Parte Geral**. São Paulo: Saraiva, 2021.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: <<https://shre.ink/AWIB>>. Acesso em: 11 nov. 2025.

BRASIL. **Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: <<https://shre.ink/AWIW>>. Acesso em: 11 nov. 2025.

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, demais medidas cautelares, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: <<https://shre.ink/AWaj>>. Acesso em: 11 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT). **Relatório da Gestão 2016-2018**. Núcleo de audiência de custódia. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <<https://shre.ink/AWaE>>. Acesso em: 24 set. 2024.

BRASIL. Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Distrito Federal (Saipen/DF). **Anuário do Sistema Penitenciário do Distrito Federal, edições 2020-2021 e 2021-2022**. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <<https://shre.ink/AWlg>>. Acesso em: 24 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 15.27, de 26 de novembro de 2025**. Altera o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para dispor sobre as circunstâncias que recomendam a conversão da prisão em flagrante em preventiva, sobre a coleta de material biológico para obtenção e armazenamento do perfil genético do custodiado e sobre os critérios para aferição da periculosidade do agente para concessão de prisão preventiva, inclusive quando da audiência de custódia. Disponível em: <<https://shre.ink/AWa3>>. Acesso em: 02 fev. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental**: ADPF 347/15. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF: STF, 2015. Disponível em: <<https://shre.ink/AWa7>>. Acesso em: 11 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT). Núcleo de Audiências de Custódia. **Estatística**. Disponível em: <<https://shre.ink/AWay>>. Acesso em: 24 set. 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. **Relatório de Gestão do Exercício de 2015**. Disponível em: <<https://shre.ink/AWaw>>. Acesso em: 12 nov. 2025.

CHRISTIE, Nils. **Uma razoável quantidade de crime**. Rio de Janeiro: Revan, p. 131, 2011.

CONNECTAS. **Investigações em labirinto**: os caminhos da apuração das denúncias de violência policial apresentadas em audiências de custódia. São Paulo: Conectas, 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução Nº 213, de 15 de dezembro de 2015**. Disponível em: <<https://shre.ink/AWIQ>>. Acesso em: 24 set. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Manual de prevenção e combate à tortura e maus-tratos para audiência de custódia**. Conselho Nacional de Justiça, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime; coordenação de Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi ... [et al.]. Brasília : Conselho Nacional de Justiça, 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Relatório Audiência de Custódia – 6 anos**. Brasília, 2021. Disponível em: <<https://shre.ink/AWlc>>. Acesso em: 24 set. 2024.

CRESPO, André Pereira. **Audiências de custódia no Distrito Federal:** arranjos institucionais e práticas do sistema de justiça. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

CRESPO, André Pereira; MACHADO, Bruno Amaral. As audiências de custódia no Brasil: desafios para a implantação. **Revista Eletrônica Direito e Sociedade (Redes)**, Canoas, v. 9, n. 1, p. 17-37, 2021.

FERREIRA, C. C., AMARAL FILHO, C. M. do ., & RODRIGUES, K. M. M.. Uma análise de conteúdo dos desafios das audiências de custódia no Distrito Federal. **Revista Direito e Práxis**, v. 15, n.2, e69292, 2024. <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2023/69292>

JESUS, Maria Gorete Marques de; RUOTTI, Caren; ALVES, Renato. “A gente prende, a audiência de custódia solta”: narrativas policiais sobre as audiências de custódia e a crença na prisão. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 12, n. 1, p. 152-172, 2018.

LOUREIRO, João Vitor Rodrigues. **Audiências de custódia na berlinda:** mudanças legislativas e o punitivismo preditivo. Fonte Segura, edição 308, Múltiplas Vozes. 28 jan. 2026. Disponível em: <<https://shre.ink/AWaY>>.

MANZANO, Luís Fernando de Moraes. Da prisão, das medidas cautelares e da liberdade provisória segundo a lei nº 12.403/11. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**, v. 1, p. 251-285, 2012.

MARQUES, S. P. . Efetividade da audiência de custódia no enfrentamento da violência policial. **Revista Da Defensoria Pública Da União**, v. 23, n.23, p. 53-86, 2025. <https://doi.org/10.46901/revistadadpu.i23.p53-86>

MELO, Ana Clara Klink de. Audiências de custódia e a gramática da punição: registros da teoria da racionalidade penal moderna na aplicação de medidas cautelares penais. **Revista Electrônica Direito e Sociedade (Redes)**, v. 12, n. 1, p. 8, 2024.

PAIVA, Caio. **Audiência de custódia e o processo penal brasileiro**. Florianópolis: Empório do Direito, 2015.

SANTOS, Rogério Dutra (coord). Excesso de prisão provisória no Brasil: um estudo empírico sobre a duração da prisão nos crimes de furto, roubo e tráfico. (Bahia e Santa Catarina, 2008-2012). In: **Pensando o Direito**, n. 54. Brasília, DF: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL); Ipea, 2015.

SILVA, David Medina da. **Prisão e Liberdade na Lei nº 12.403/2011**. 2012. Disponível em:< <https://shre.ink/AWaR>>. Acesso em: 27 set. 2024.

SILVEIRA, Andréa Maria. Monitoração eletrônica e recidivismo criminal: uma análise da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 24, n. 60, p. 390-414, mai./ago. 2022. <https://doi.org/10.1590/18070337-118301>

SILVESTRE, Giane; JESUS, Maria Goreth Maria de; BANDEIRA, ALV. de V. Audiência de custódia e violência policial: análise do encaminhamento das denúncias em duas gestões na cidade de São Paulo. **Antropolítica—Revista Contemporânea de Antropologia**, v. 51, p. 36-60, 2021.

WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

YUNG-TAY NETO, Pedro de Araújo. **O processo de implantação de audiência de custódia no Distrito Federal**. Brasília, DF: Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, 2018. *E-book*.