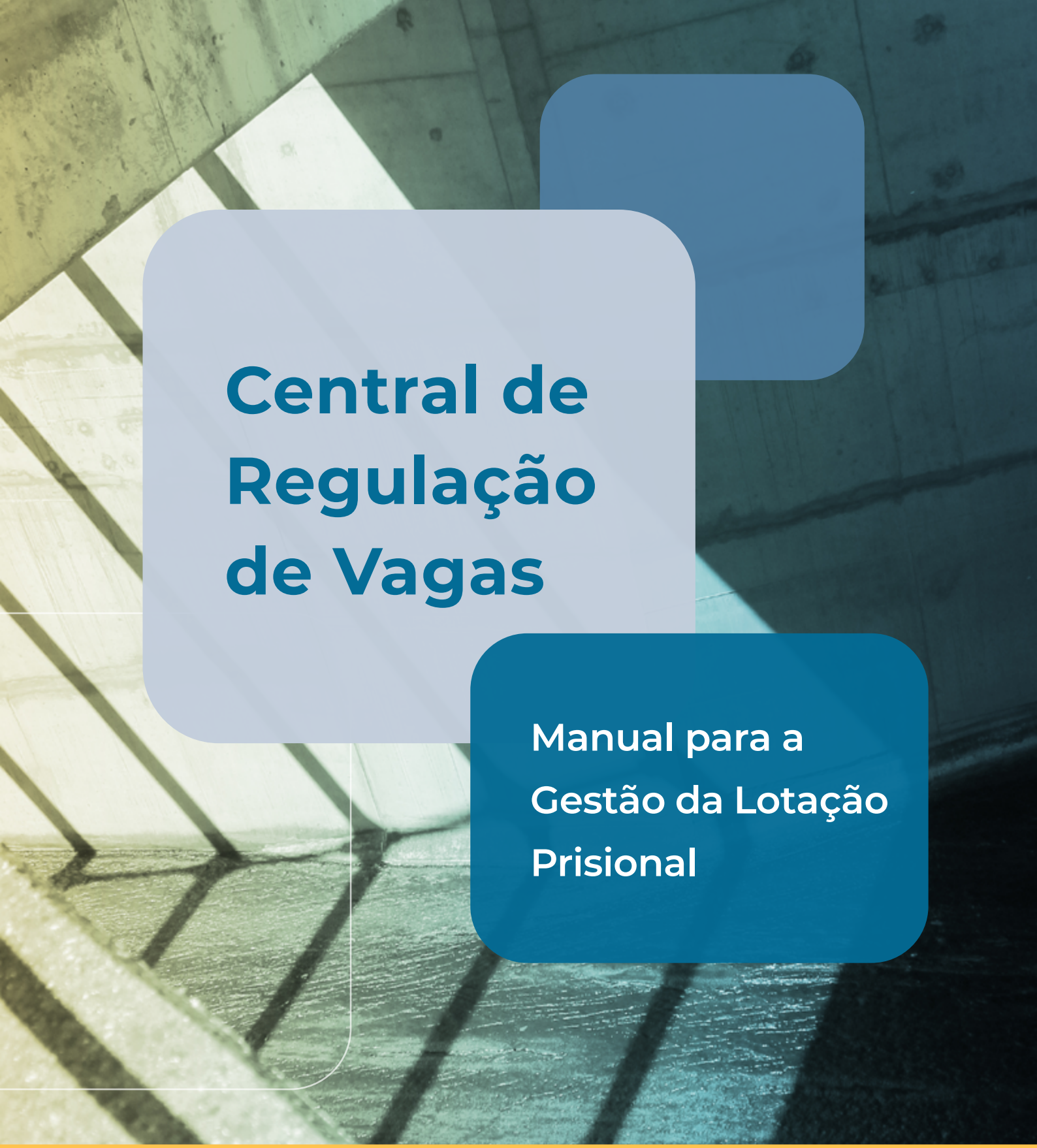


Central de Regulação de Vagas

Manual para a Gestão da Lotação Prisional

SÉRIE FAZENDO JUSTIÇA | COLEÇÃO CENTRAL DE REGULAÇÃO DE VAGAS

DEPEN
Departamento Penitenciário Nacional

PNUD

CNJ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

SÉRIE FAZENDO JUSTIÇA

COLEÇÃO CENTRAL DE REGULAÇÃO DE VAGAS

Central de Regulação de Vagas

Manual para a Gestão da Lotação Prisional

DEPEN
Departamento Penitenciário Nacional

PNUD

CNJ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Esta obra é licenciada sob uma licença *Creative Commons* - Atribuição-Não Comercial-Sem Derivações. 4.0 Internacional.

Dados Internacionais de Catalogação da Publicação (CIP)

B823v

Brasil. Conselho Nacional de Justiça.

Central de Regulação de Vagas [recurso eletrônico] : Manual para a Gestão da Lotação Prisional / Conselho Nacional de Justiça, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Departamento Penitenciário Nacional ; coordenação de Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi ... [et al.]. Brasília : Conselho Nacional de Justiça, 2021.

Inclui bibliografia.

176 p. : fots., gráfs., tabs., organogs. (Série Fazendo Justiça. Coleção central de regulação de vagas).

Versão PDF.

Disponível, também, em formato impresso.

ISBN 978-65-5972-547-2

ISBN (Coleção)

1. Política penal. 2. Sistema prisional. 3. Central de vagas. 4. Sistema regulatório. I. Título. II. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. III. Departamento Penitenciário Nacional. IV. Lanfredi, Luís Geraldo Sant'Ana (Coord.). V. Série.

CDU 343

CDD 345

Bibliotecário: Fhillipe de Freitas Campos CRB1 3282

Coordenação Série Fazendo Justiça: Luis Geraldo Sant'Ana Lanfredi; Natalia Albuquerque Dino de Castro e Costa; Renata Chiarinelli Laurino; Valdirene Daufemback; Talles Andrade de Souza; Débora Neto Zampier

Elaboração: Rafael Barreto Souza; Julianne Melo dos Santos; Janaína Camelo Homerin

Supervisão: Rafael Barreto Souza

Apoio: Comunicação Fazendo Justiça

Projeto gráfico: Sense Design & Comunicação

Revisão: Orientse

Fotos: CNJ; Unsplash; Pexels; Freeimages; Pixabay

APRESENTAÇÃO

A Constituição brasileira alicerça nossas aspirações enquanto sociedade fundada no estado democrático de direito ao mesmo tempo em que fomenta o avanço social com respeito aos direitos fundamentais e à dignidade humana. Nesse sentido, é dever indelével das instituições, especialmente do Judiciário, zelar para que nossas ações apontem para esse norte civilizatório, não apenas rechaçando desvios a essa finalidade, mas agindo já para transformar o presente que almejamos.

Em 2015, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que quase 1 milhão de brasileiros vivem à margem da lei máxima do país enquanto dentro de nossas prisões, com efeitos nefastos para o grau de desenvolvimento inclusivo ao qual nos comprometemos por meio da Agenda 2030 das Nações Unidas. É desse cenário que se ocupa o programa Fazendo Justiça, parceria entre o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, com apoio do Ministério da Justiça e Segurança Pública, na figura do Departamento Penitenciário Nacional.

Mesmo durante a pandemia de Covid-19, o programa vem realizando entregas estruturantes a partir da colaboração e do diálogo entre diferentes atores em todo o país. São 28 ações desenvolvidas simultaneamente para diferentes fases e necessidades do ciclo penal e do ciclo socioeducativo, que incluem a facilitação de serviços, reforço ao arcabouço normativo e produção e difusão de conhecimento. É no contexto desse último objetivo que se insere a presente publicação, agora parte integrante de um robusto catálogo que reúne avançado conhecimento técnico no campo da responsabilização e garantia de direitos, com orientação prática para aplicação imediata em todo o país.

Este Manual oferece uma valiosa contribuição para o enfrentamento à superlotação carcerária, um problema histórico que viola direitos fundamentais das pessoas presas e alimenta o ciclo de violência dentro e fora das prisões. Evidências apontam que as medidas adotadas até aqui não apresentaram a eficácia desejada, sendo necessárias soluções inovadoras a partir de uma abordagem sistêmica para impactos mensuráveis e duradouros.

A partir do levantamento de experiências internacionais e nacionais voltadas à redução da superlotação, esta publicação apresenta estratégias de regulação dos fluxos de entrada e de saída do sistema prisional que incluem ferramentas de dimensionamento de vagas, de aperfeiçoamento tecnológico e de atuação administrativa. Este conjunto de medidas compõem um mosaico de possibilidades para a implantação de uma Central de Regulação de Vagas adaptada à diversidade de realidades locais e centralizadas no Poder Judiciário como articulador das responsabilidades interinstitucionais. O objetivo é apoiar uma intervenção estruturante e eficiente para a reversão do estado de coisas inconstitucional do sistema prisional brasileiro.

Luiz Fux
Presidente do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça

CNJ (Conselho Nacional de Justiça)

Presidente: Ministro Luiz Fux
Corregedora Nacional de Justiça: Ministra Maria Thereza Rocha de Assis Moura
Conselheiros
Luiz Fernando Tomasi Keppen
Tânia Regina Silva Reckziegel
Mário Augusto Figueiredo de Lacerda Guerreiro
Flávia Moreira Guimarães Pessoa
Ivana Farina Navarrete Pena
Marcos Vinícius Jardim Rodrigues
André Luis Guimarães Godinho
Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho
Sidney Pessoa Madruga
Mário Henrique Aguiar Goulart Ribeiro Nunes Maia

Secretário-Geral: Valter Shuenquener de Araujo
Secretário Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica: Marcus Livio Gomes
Diretor-Geral: Johaness Eck

Supervisor DMF/CNJ: Conselheiro Mário Augusto Figueiredo de Lacerda Guerreiro
Juiz Auxiliar da Presidência e Coordenador DMF/CNJ: Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi
Juiz Auxiliar da Presidência - DMF/CNJ: Antonio Carlos de Castro Neves Tavares
Juiz Auxiliar da Presidência - DMF/CNJ: Carlos Gustavo Vianna Direito
Juiz Auxiliar da Presidência - DMF/CNJ: Fernando Pessôa da Silveira Mello
Juiz Auxiliar da Presidência - DMF/CNJ: Walter Godoy dos Santos Júnior
Diretora Executiva DMF/CNJ: Natalia Albuquerque Dino de Castro e Costa
Chefe de Gabinete DMF/CNJ: Renata Chiarinelli Laurino

MJSP (Ministério da Justiça e Segurança Pública)

Ministro da Justiça e Segurança Pública: Anderson Gustavo Torres
Depen - Diretora-Geral: Tânia Maria Matos Ferreira Fogaça
Depen - Diretor de Políticas Penitenciárias: Sandro Abel Sousa Barradas

PNUD BRASIL (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento)

Representante-Residente: Katyna Argueta
Representante-Residente Adjunto: Carlos Arboleda
Representante-Residente Assistente e Coordenadora da Área Programática: Maristela Baioni
Coordenadora da Unidade de Paz e Governança: Moema Freire
Coordenadora-Geral (equipe técnica): Valdirene Daufemback
Coordenador-Adjunto (equipe técnica): Talles Andrade de Souza
Coordenadora Eixo 1 (equipe técnica): Fabiana de Lima Leite
Coordenador-Adjunto Eixo 1 (equipe técnica): Rafael Barreto Souza

FICHA TÉCNICA

Supervisão:
Rafael Barreto Souza

Elaboração:
Rafael Barreto Souza
Julianne Melo dos Santos
Janaína Camelo Homerin

Colaboração:
Caroline Xavier Tassara
Dillyane de Sousa Ribeiro
Ednilson Couto de Jesus Júnior
Fabiana de Lima Leite
Felipe Athayde Lins de Melo
Fernanda Machado Givisiez
Fernanda Nazaré Almeida
Izabella Lacerda Pimenta
João Vitor Freitas Duarte Abreu
Larissa Lima de Matos
Mariana Andrade Cretton
Mário Henrique Ditticio
Nara Denilse de Araújo
Pollyanna Bezerra Lima Alves
Renam Magalhães da Silva
Valdirene Daufemback

SUMÁRIO

1. Introdução 10

2. Por que implementar uma Central de Regulação de Vagas? 14

2.1. Porque o marco jurídico exige providências duráveis 17
2.2. Porque racionaliza os gastos públicos 26
2.3. Porque medidas pontuais, como interdições e mutirões, não resolvem 34
2.4. Porque contribui para a segurança pública 37
2.5. Porque outras políticas já fazem regulação de vagas e funciona 40

3. O que é a Central de Regulação de Vagas? 45

3.1. Perspectiva sistêmica 45
3.2. Princípio da taxatividade carcerária 47

4. Como implementar uma Central de Regulação de Vagas? 56

4.1. Ferramentas espaciais 56
4.1.1. Certificação da capacidade máxima real 57
Capacidade real de um estabelecimento penal 65
4.1.2. Zoneamento penitenciário 71
Capacidade real do sistema prisional local 75
4.2. Ferramentas tecnológicas 79
4.2.1. Sistema de informação em tempo real 79
4.2.2. Sistema de alerta de ocupação carcerária (SAOC) 83
4.3. Ferramentas de regulação de vagas na porta de entrada 84
4.3.1. Lista de espera 85
4.3.2. Vagas excedentes 88
4.3.3. Critérios decisórios na audiência de custódia para toda modalidade de prisão 90
Conforme a modalidade de prisão 91
Conforme grupos suscetíveis a vulnerabilidades específicas 92
4.4. Ferramentas de regulação de vagas na porta de saída 97
4.4.1. Remoção cautelar 97
Efeitos duradouros: saída antecipada 99
Efeitos temporários 99
4.4.2. Transferência entre estabelecimentos penais 101

Quadro comparativo de regulação de vagas na porta de saída 104
4.4.3. Critérios decisórios extraordinários 105
Proximidade temporal com o prazo limite da prisão 106
Percentual de tempo transcorrido na prisão 108
Compensação penal 109
Grupos suscetíveis a vulnerabilidades específicas 113
Zoneamento penitenciário 113

4.5. Ferramentas de atuação administrativa 115
4.5.1. Mutirão carcerário 116
4.5.2. Revisão periódica 116
4.5.3. Audiências concentradas 118
Fluxograma na porta de saída 120

5. Quem é responsável pela Central de Regulação de Vagas? 122

5.1. Poder Judiciário 123
5.1.1. Modelo descentralizado: fracionamento de vagas por juízo 124
5.1.2. Modelo centralizado: órgão central 129
5.1.3. Regras de transição 131

5.2. Poder Executivo 134
5.2.1. Direção dos estabelecimentos penais 134
5.2.2. Central Integrada de Alternativas penais (CIAP) 136
5.2.3. Central de Monitoração Eletrônica 138
5.2.4. Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada (APEC) 139
5.2.5. Escritório Social: pessoas egressas 140

5.3. Atribuições compartilhadas 142
5.3.1. Governança colegiada 142
5.3.2. Monitoramento e avaliação 143
5.3.3. Ações de comunicação 144
Passo a passo para implantação de uma Central de Regulação 146

6. Considerações Finais 148

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 149

INTRODUÇÃO

1 INTRODUÇÃO

O presente Manual tem por vocação servir de referência para a implantação e funcionamento da Central de Regulação de Vagas capitaneada pelo Poder Judiciário. O documento condensa um profundo esforço de análise de experiências, nacionais e internacionais, dedicadas à transformação das condições degradantes características do atual sistema penitenciário brasileiro, mediante a regulação dos fluxos de entrada e saída do sistema penal, assim como diretrizes de cunho espacial e administrativo. Busca-se oferecer insumos práticos que permitam à magistratura brasileira assumir papel de liderança no enfrentamento ao problema estrutural da superlotação carcerária.

Este Manual representa um marco na produção do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que, por meio do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF), vem atuando de forma consistente no planejamento e difusão de políticas judiciárias para a superação de problemas históricos do sistema prisional no país. A partir da decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF n° 347/2015, o envolvimento de magistrados e magistradas bem como de servidores e servidoras do Judiciário se tornou ainda mais premente para enfrentar o "estado de coisas inconstitucional" do sistema penal.

As ações se voltam à racionalização da porta de entrada do sistema prisional, ao aprimoramento das condições de privação de liberdade e à atenção qualificada às pessoas egressas, passando ainda por melhorias em sistemas de informação, ferramentas de gestão e de gerenciamento de dados. Neste sentido, o DMF se dedica à missão de planejar e articular ações com abrangência nacional, contando com a valorosa contribuição dos tribunais e demais atores da justiça criminal, como o Poder Executivo, Ministério Público, Defensoria Pública, advocacia e sociedade civil para o sucesso das iniciativas localmente.

Inserido na lógica da articulação interinstitucional, este Manual é um produto do **Programa Fazendo Justiça**, renovado ciclo da parceria entre o CNJ e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com apoio do Ministério da Justiça e Segurança Pública, voltado à reforma e otimização de todo o ciclo penal no Brasil. O Programa desenvolve ações alinhadas com tribunais de todo o país e focaliza esforços para a sustentabilidade das iniciativas promovidas no marco desta parceria desde 2019, por meio do anterior Programa Justiça Presente. A partir do protagonismo do Judiciário, o Fazendo Justiça se divide em quatro eixos principais de ação: Eixo 1, orientado à proporcionalidade penal; Eixo 2, centrado sobre o sistema socioeducativo; Eixo 3, que trata da cidadania intramuros e atenção a pessoas egressas; e Eixo 4, dedicado à tecnologia da informação e biometria para identificação civil. Assim, são apoiadas a criação e melhoria de produtos, estruturas e serviços, promovidos eventos, formações e capacitações, além de produtos de conhecimento e atos normativos.

São diversos projetos desenvolvidos de forma simultânea com foco em resultados concretos e sustentabilidade de médio e longo prazo a nível local. O Fazendo Justiça trabalha de forma alinhada aos **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)** das Nações Unidas, em especial ao Objetivo 16, que trata de "Paz, Justiça e Instituições Eficazes".

Ademais, cabe salientar que este Manual também atende à **Estratégia Nacional do Poder Judiciário para 2021-2026**, instituída pela Resolução CNJ nº 325/2020, e resultante de uma construção democrática e participativa no âmbito da Rede de Governança Colaborativa, que estabelece as diretrizes nacionais da atuação institucional e interinstitucional dos órgãos do Poder Judiciário para o próximo sexênio. Importante ressaltar que a Estratégia Nacional parte do reconhecimento de macrodesafios que se impõem ao Poder Judiciário, dentre os quais a necessidade de 'Aperfeiçoamento da Gestão da Justiça Criminal'. Nos termos da Resolução CNJ nº 325/2020, é prioritário adotar "medidas preventivas à criminalidade e ao aprimoramento do sistema criminal, por meio de maior aplicação de penas e medidas alternativas, investimento na justiça restaurativa, aperfeiçoamento do sistema penitenciário e estabelecimento de mecanismos para minimizar a sensação de impunidade e insegurança social". Em adição, a meta visa "reduzir o número de processos, reduzir as taxas de encarceramento e fomentar ações de atenção ao interno e ao egresso, principalmente visando à redução de reincidência; e construir uma visão de justiça criminal vinculada à justiça social". A normativa impele ainda o Judiciário a empreender esforços conjuntamente com os demais órgãos do sistema de justiça criminal para sanar irregularidades e aperfeiçoar as rotinas administrativas.

A superlotação carcerária é um fenômeno de causas multifatoriais, que envolve desde a inadequação de investimentos, obstáculos legislativos e uso excessivo da medida de prisão à lentidão na tramitação de ações criminais e da execução penal. Para enfrentá-la, requer-se uma intervenção articulada dos diferentes Poderes e instituições. Exauridos métodos antigos e ineficazes, a confrontação da superlotação carcerária exige uma iniciativa inovadora que compreenda a prisão e as medidas alternativas de modo sistêmico e que assente parâmetros práticos para atacar este problema estrutural de modo planejado e contínuo.

A fim de cumprir esta finalidade, a **Central de Regulação de Vagas** apresenta uma solução efetiva e de alta relação custo/benefício. Este Manual, então, se divide em quatro capítulos. O primeiro capítulo pontua diferentes justificativas do porquê se pôr em prática a Central. Já o segundo capítulo explica o que é a Central de Regulação de Vagas e quais são seus fundamentos. Na sequência, o terceiro capítulo detalha uma dúzia de ferramentas à disposição do Poder Judiciário que orientam como implementar a regulação penal na prática, permitindo a construção de modelos adaptados às necessidades locais. No quarto capítulo, apresentam-se modelos de governança possível no Judiciário, assim como o papel do Poder Executivo e atribuições compartilhadas entre ambos os poderes.

Por fim, é importante agradecer ao professor Rodrigo Duque Estrada Roig, histórico defensor da introdução do princípio do *numerus clausus* no sistema prisional brasileiro, pelas valiosas contribuições para a revisão deste Manual. Suas pontuações permitiram ampliar o escopo das referências

analisadas e, em consequência, aprofundar o estudo das possibilidades de aplicação de ferramentas e articulação institucional para a regulação de vagas prisionais.

POR QUE IMPLEMENTAR UMA CENTRAL DE REGULAÇÃO DE VAGAS?

2 POR QUE IMPLEMENTAR UMA CENTRAL DE REGULAÇÃO DE VAGAS?

Desde 2017, ao ultrapassar a Rússia, o Brasil passou a ocupar o **terceiro lugar no número absoluto de pessoas presas no mundo**[1], possuindo a maior taxa de pessoas presas por 100 mil habitantes (357) na América do Sul[2]. O Brasil está na contramão de muitos países que estão em um processo descendente de encarceramento, como a China com decréscimo de 0,5% da população carcerária, os Estados Unidos que apontam para uma redução de 4%, a Rússia de 9% e o México de 20%, entre 2015 e 2018. No mesmo período, a população encarcerada brasileira cresceu 14%[3].

Entre 2000 e 2017, o número de pessoas privadas de liberdade no Brasil triplicou, saltando de 232 mil para 726 mil, o que representa um aumento total de 212,93%. O aumento é bem superior ao crescimento de 40% da população encarcerada nas Américas e de 24% no mundo como um todo, no mesmo período (2000-2018)[4]. Somente no intervalo de 10 anos entre 2009 e 2019, o número de pessoas aprisionadas passou de mais 473 mil para mais de 755 mil[5], um aumento percentual de 59,61%. Se mantida essa tendência, em 2029, a população prisional brasileira alcançará o patamar de 1,2 milhão de pessoas, em 2039 alcançará 1,9 milhão, e, em 2049 serão 3 milhões de pessoas presas. Estimativas apresentam que **nesse ritmo, em 2075, um em cada dez brasileiros estará preso**[6].

Em paralelo ao crescimento da população prisional no Brasil, o número de vagas no sistema penitenciário brasileiro cresceu na mesma proporção, sugerindo que a criação de novas vagas não é capaz de resolver o fenômeno da superlotação carcerária. Entre 2009 e 2019, o número de vagas subiu de aproximadamente 278 mil para cerca de 442 mil, um aumento percentual de 58,99%, o que não foi suficiente para conter o renitente déficit de vagas[7] que, em 2009 correspondia a mais 194 mil e, em 2019, correspondeu a mais 312 mil vagas[8] e representou o valor médio unitário de R$ 49.350,00 para construção de uma vaga prisional[9].

1 INSTITUTE FOR CRIME & JUSTICE POLICY RESEARCH, **Highest to Lowest - Prison Population Total | World Prison Brief, World Prison Brief,** disponível em: <https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total?field_region_taxonomy_tid=All>. acesso em: 4 jun. 2021.

2 INSTITUTE FOR CRIME & JUSTICE POLICY RESEARCH, **Highest to Lowest - Prison Population Rate | World Prison Brief, World Prison Brief**, disponível em: <https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison_population_rate?field_region_taxonomy_tid=24>. acesso em: 4 jun. 2021.

3 WALMSLEY, Roy, **World Prison Population List**, [s.l.: s.n.], 2000.

4 *Ibid.*

5 DEPEN, Departamento Penitenciário Nacional, **Levantamento Nacional de Informações Penintenciárias - Julho a dezembro de 2019,** disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZWI2MmJmMzYtODA2MC00YmZiLWI4M2ItNDU2ZmIyZjFjZGQ0IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. acesso em: 4 jun. 2021, p. 2.

6 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, **Modelo de Gestão da Política Prisional: Caderno I: Fundamentos Conceituais e Principiológicos,** Brasília: CNJ, 2020.

7 Se considerado o número de pessoas em cumprimento de prisão domiciliar e a quantidade de mandados de prisão pendentes de cumprimento, o déficit de vagas no sistema penal seria ainda mais volumoso.

8 DEPEN, **Levantamento Nacional de Informações Penintenciárias - Julho a dezembro de 2019,** p. 7.

9 TCU, Tribunal de Contas da União, Relatório de Auditoria RA 01804720181, 2019.

Este cenário ocasiona uma **taxa nacional de superlotação de 151,9%**[10]**, o que equivale a dizer que a cada três pessoas presas uma ocupa um espaço onde não há vaga**. Contudo, o índice nacional dilui significativas disparidades regionais. De acordo com os dados do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) de 2019, o Centro-Oeste é a região com maior taxa de ocupação, de 196,45%, e o Sul a região de menor taxa, com 131,30%. Há estados com a lotação acima de 200%, tais como Pernambuco (239,16%), Mato Grosso do Sul (230,41%), Amazonas (216,01%), Distrito Federal (212,09%), Ceará (211,58%) e Roraima (200,61%)[11]. Existem ainda unidades com taxa de ocupação que alcançam 1.300% (Cadeia Pública de Novo Gama, GO) e 2.681,71% (Ala masculina do Complexo Penal Dr. João Chaves de Natal, RN). Segundo dados do CNJ de 2021, o país possui 1.267 estabelecimentos prisionais com sobreocupação, o que representa 63,97% das unidades ocupadas no Brasil[12].

Vale ressaltar que, em 2017, o Brasil contabilizava 1.507 unidades prisionais ativas, sendo 50% destes estabelecimentos originalmente destinados a presos provisórios[13]. Dados do Departamento Penitenciário Nacional (Depen) informam que, nos anos 2000, os presos provisórios correspondiam a 34,7% da população carcerária, alcançando o patamar de 33,18% em 2010 e correspondendo a 30,43% em 2019[14]. Já segundo o Monitor da Violência do G1, evidencia-se uma linha de descenso com pequenas variações - 38,6% em 2015, 37,1% em 2017, 34,4% em 2018, 35,9% em 2019, 31,2% em 2020 e 31,7% em 2021[15]. Caso a tendência de queda de presos provisórios no Brasil se consolide, a maior parte dos estabelecimentos penais brasileiros que possuem infraestrutura inadequada necessitarão de reformas que podem ser determinadas pelo Poder Judiciário, implicando em novos custos[16]. A título exemplificativo, os dados do CNJ apresentam que 10,5% dos estabelecimentos penitenciários brasileiros estão em condições ruins (271) e 28,2% em condições péssimas (727)[17].

10 DEPEN, **Levantamento Nacional de Informações Penintenciárias - Julho a dezembro de 2019**, p. 7.

11 CNMP, Conselho Nacional do Ministério Público, **Sistema Prisional em Números**, Tableau Software, disponível em: <https://public.tableau.com/views/Resoluo56-Publicao_1/CumprimentodaResoluoCNMPn562010?:embed=y&:showVizHome=no&:host_url=https%3A%2F%2Fpublic.tableau.com%2F&:embed_code_version=3&:tabs=no&:toolbar=yes&:animate_transition=yes&:display_static_image=no&:display_spinner=no&:display_overlay=yes&:display_count=yes&:language=pt&publish=yes&:loadOrderID=0>. acesso em: 8 maio 2021.

12 CNJ, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, **Painel de dados sobre as inspeções penais em estabelecimentos prisionais,** disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=e28debcd-15e7-4f17-ba93-9aa3ee4d3c5d&sheet=da3c5032-89ad-48d2-8d15-54eb35561278&lang=pt-BR&opt=ctxmenu,currsel>. acesso em: 8 maio 2021.

13 DEPEN, Departamento Penitenciário Nacional, **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - Atualização - Junho de 2017**, Brasília: DEPEN, 2019, p. 12.

14 DEPEN, **Levantamento Nacional de Informações Penintenciárias - Julho a dezembro de 2019,** p. 12.

15 Raio X do sistema prisional em 2021 - G1 Monitor da Violência.

16 É lícito ao Judiciário impor à Administração Pública obrigação de fazer, consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais para dar efetividade ao postulado da dignidade da pessoa humana e assegurar aos detentos o respeito à sua integridade física e moral, nos termos do que preceitua o art. 5º, XLIX, da Constituição Federal, não sendo oponível à decisão o argumento da reserva do possível nem o princípio da separação dos poderes. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF), RE nº 592.581/RS.).

17 CNJ, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, **Painel de dados sobre as inspeções penais em estabelecimentos prisionais**, disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=e28debcd-15-7e4-17f-b93a9-a3ae4e3d5cd&sheet-da3c5032-89ad-48d2-8d15-54eb35561278&lang=pt-BR&opt=ctxmenu,currsel>. acesso em: 8 maio 2021.

Segundo dados mais recentes do Depen, em dezembro de 2019, havia mais de 755 mil pessoas em privação de liberdade no Brasil, parte significativa dessa população sendo constituída por pessoas jovens (44,79%)[18], em maioria, negras (66,69%)[19] e com baixa escolaridade[20]. Vale ainda destacar que, segundo esses dados, aproximadamente 30% dessas pessoas encarceradas são presos provisórios[21].

O problema também atinge fortemente as mulheres. O crescimento do **encarceramento feminino** saltou de 5.600 mulheres em 2000 para mais de 37 mil presas em 2019, o que correspondeu a um vertiginoso **aumento de 564%**. Mesmo diante da vigência do Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016), da inclusão do art. 318-A no Código de Processo Penal em 2018 e da concessão do *Habeas Corpus* **coletivo** nº 143.641[22], que determinou a substituição da prisão preventiva por domiciliar de mulheres presas que sejam gestantes ou mães de crianças de até 12 anos ou de pessoas com deficiência, registrou-se, em 2019, 1.336 crianças, 225 lactantes e 276 gestantes/parturientes no sistema prisional[23]. Assim, neste ano, o déficit de vagas femininas superou 4 mil vagas[24].

Os problemas ocasionados por um sistema prisional superpopuloso e superlotado são gravíssimos e têm sido documentados no país há pelo menos 45 anos. Já em 1976, no relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), criada pela **Câmara de Deputados** para levantamento da situação carcerária no país, consta o depoimento de um diretor de unidade prisional que indicava: "Quanto à superlotação nos estabelecimentos penitenciários, a explicação estaria no reduzido número de estabelecimentos penais e cadeias em ruínas"[25]. Passados 17 anos, em relatório posterior de nova CPI de 1993 sobre o mesmo tema, assinalou-se: "Não apenas presos provisórios, mas também aqueles já condenados pela Justiça, amontoam-se em condições subumanas, nas quais impera um sistema próprio de convivência, baseado na absoluta desvalia da vida"[26].

Em 1990, a **Human Rights Watch**, no seu relatório mundial sobre as violações de direitos humanos conhecido como "World Report", apontou seguir "preocupada com as péssimas condições carcerárias no Brasil", identificando que "em muitas prisões, os detidos são amontoados em celas pequenas, escuras, imundas, úmidas e fedorentas, destinadas à metade, um terço ou até menos ocupantes do que

18 DEPEN, **Levantamento Nacional de Informações Penintenciárias - Julho a dezembro de 2019**, p. 18.

19 DEPEN, Departamento Penitenciário Nacional, **Aprisionamento feminino - Microsolf Power BI**, DEPEN, disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiN2ZlZWFmNzktNjRlZi00MjNiLWFhYmYtNjExNmMyNmYxMjRkIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. acesso em: 22 jun. 2021.

20 *Ibid*., p. 4.

21 DEPEN, **Levantamento Nacional de Informações Penintenciárias - Julho a dezembro de 2019**.

22 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF), HC nº 143.641/SP.

23 DEPEN, **Levantamento Nacional de Informações Penintenciárias - Julho a dezembro de 2019**.

24 *Ibid.*

25 RUDNICKI, Dani; SOUZA, Mônica Franco de, ***Em busca de uma política pública para os presídios brasileiros: as CPIs dos sistemas penitenciários de 1976 e 1993***, 2010.

26 *Ibid.*

os confinados ali"[27]. Pontua também uma violência galopante dentro das penitenciárias, incluindo tortura, corrupção e outros abusos.

Quase 10 anos depois, a **Anistia Internacional** publicou o relatório "Brasil: 'Aqui ninguém dorme sossegado' - violações de direitos humanos contra detentos", evidenciando que a situação permaneceu inalterada. Indicou os presídios brasileiros como: "lugares violentos, onde existe risco de vida. Os internos vivem sob o medo constante da agressão por parte de outros presos." Destaca ainda que a maior parte das mortes de pessoas presas não era documentada ou investigada. Salienta a prática de tortura, assim como a superlotação. Ao descrever uma prisão no Espírito Santo assinalou: "Muitos internos dormem no chão de cimento, em colchões de espuma imundos ou sobre um cobertor. Onde o espaço no chão não é suficiente nem mesmo para permitir que todos se deitem, os internos recorrem a vários métodos engenhosos, tais como o sistema de revezamento e o uso de redes, enquanto alguns se amarram às barras para poderem dormir"[28]. Sobre outra unidade em São Paulo, foi observado que "até 10 homens eram confinados 24 horas por dia em celas para um só ocupante", com estruturas que bloqueavam a ventilação e luz natural, gerando uma "atmosfera fétida e úmida"[29].

As raízes destas questões se relacionam a problemas estruturais graves, tendo a superlotação carcerária como fator catalisador de condições degradantes e da violência. As responsabilidades por este fenômeno são difusas e se agravam devido à ausência de iniciativas articuladas para seu enfrentamento. Neste capítulo, serão abordadas cinco justificativas para uma política de gestão da lotação: (i) exigência do marco jurídico, (ii) racionalização de gastos públicos, (iii) ineficácia de medidas pontuais, (iv) contribuição para a segurança pública e, (v) experiências bem-sucedidas de outras políticas públicas.

2.1 Porque o marco jurídico exige providências duráveis

A primeira justificativa para a gestão da lotação prisional se arvora em um imperativo de ordem jurídica que determina medidas urgentes e enérgicas para fazer frente à superlotação, respaldado em farto marco normativo com fontes internacionais e nacionais.

A **Constituição Federal** assevera que "ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante" (art. 5º, III), "não haverá penas cruéis" (art. 5º XLVII) e "é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral" (art. 5º, XLIX). Todos estes direitos são passíveis de grave violação no contexto de superlotação carcerária, o que a coloca no centro da proteção a direitos fundamentais protegidos constitucionalmente.

27 HUMAN RIGHTS WATCH, **World Report,** [s.l.: s.n.], 1990.

28 ANISTIA INTERNACIONAL, **Brasil: "Aqui ninguém dorme sossegado" - violações de direitos humanos contra detentos**, [s.l.: s.n.], 1999, p. 43.

29 *Ibid.*, p. 44.

Do ponto de vista infraconstitucional, a Lei de Execução Penal (LEP) insere o instituto do excesso ou desvio de execução, nos termos do art. 185, que dispõe: "haverá excesso ou desvio de execução sempre que algum ato for praticado além dos limites fixados na sentença, em normas legais ou regulamentares". Igualmente, a superlotação configura um desvio de execução, violando os direitos das pessoas presas. Este entendimento é reforçado pelo art. 85, caput, da mesma lei, o qual determina que o "estabelecimento penal deverá ter lotação compatível com a sua estrutura e finalidade", instituindo assim o que pode ser denominado de princípio do *numerus clausus* ou da capacidade máxima taxativa dentro da legislação penal[30].

A par das referências normativas, o *status* jurídico atual do sistema penitenciário é definido como "**estado de coisas inconstitucional**" pelo Supremo Tribunal Federal em decisão de concessão de medida cautelar na **ADPF 347**[31]. Este instituto advém de precedente constituído pela Corte Constitucional da Colômbia, na Sentença T-388 de 2013. Balizado nos parâmetros colombianos, o STF retoma que o reconhecimento deste instituto de "estado de coisas inconstitucional" implica na identificação de três pressupostos principais: (i) situação de violação generalizada de direitos fundamentais; (ii) inércia ou incapacidade reiterada e persistente das autoridades em modificar a situação; (iii) a superação exige a atuação não apenas de um órgão, e sim de uma pluralidade de instituições públicas[32]. A Suprema Corte afirmou estarem presentes estes pressupostos, cabendo-lhe a responsabilidade de "impor aos Poderes Públicos a tomada de ações urgentes e necessárias ao afastamento das violações massivas de direitos fundamentais, assim como supervisionar a efetiva implementação"[33].

JURISPRUDÊNCIA
SENTENÇA T-388/2013: CORTE CONSTITUCIONAL, COLÔMBIA

A ADPF nº 347 se referenciou na Sentença T-388/2013 da Corte Constitucional colombiana que reconheceu o Estado de Coisas Inconstitucional que se encontrava o sistema penitenciário do país a partir da compreensão de que o caso apresentado tratava-se de: (i) violação massiva e generalizada dos direitos constitucionais das pessoas privadas de liberdade; (ii) as obrigações estatais derivadas de tais direitos; (iii) institucionalização de práticas claramente inconstitucionais no cotidiano do sistema prisional; (iv) notável ausência de medidas legislativas, administrativas e orçamentárias urgentes e necessárias; (v) a necessidade de uma intervenção de várias entidades e ações complexas e coordenadas para a resolução de problemas estruturais.

30 GIAMBERARDINO, André Ribeiro, **Comentários à Lei de Execução Penal**, Belo Horizonte: Editora CEI, 2020.
31 PSOL, Partido Socialismo e Liberdade, Petição Inicial - ADPF 347 STF, 2015.
32 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia T-388.
33 PSOL, Petição Inicial - ADPF 347 STF.

No voto do Ministro relator, configurou-se a superlotação carcerária: "Com o déficit prisional ultrapassando a casa das 206 mil vagas, salta aos olhos **o problema da superlotação, que pode ser a origem de todos os males**." A Suprema Corte reconhece, a partir de relatórios do Poder Legislativo, que: "Celas superlotadas ocasionam insalubridade, doenças, motins, rebeliões, mortes, degradação da pessoa humana." Cenário que somente permitiria a conclusão de que há uma violação generalizada de direitos fundamentais em relação à dignidade, higidez física e integridade psíquica, assinalando que superlotação carcerária e a precariedade das unidades, além de afrontar a ordem jurídica, "configuram tratamento degradante, ultrajante e indigno a pessoas que se encontram sob custódia." Expressa claramente: "**As penas privativas de liberdade aplicadas em nossos presídios convertem-se em penas cruéis e desumanas**. Os presos tornam-se `lixo digno do pior tratamento possível`, sendo-lhes negado todo e qualquer direito à existência minimamente segura e salubre"[34].

A decisão cautelar do STF discutiu ainda as responsabilidades pelo atual estágio do quadro de violações, com amplo espectro de deficiência nas ações estatais, atribuindo-as aos três Poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário –, e não só os da União, como também os dos estados e do Distrito Federal. Apontou que existem problemas tanto de formulação e implementação de políticas públicas penais, quanto de interpretação e aplicação da lei penal, marcadas pela ausência de coordenação institucional e sobressaindo-se sistemática inércia e incapacidade das autoridades públicas em superá-la. Além de ser um marco de conteúdo normativo *erga omnes*, este julgado assentou que diversas normas nacionais e internacionais estão sendo violadas pela superlotação carcerária, com destaque para violação aos direitos preconizados no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, na Convenção da ONU contra a Tortura e outros Tratamentos e Penas Cruéis, Desumanos e Degradantes e na Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

Assim, esta decisão considera que há descumprimento de preceito fundamental baseado na situação degradante das penitenciárias no Brasil, em razão do presente quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária. Em conseguinte, determinou duas principais medidas: a realização de audiências de custódia em âmbito nacional e o descontingenciamento do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN).

A ADPF 347 foi um marco na **evolução jurisprudencial da Suprema Corte em matéria penitenciária**. Após 2015, foram prolatadas decisões primordiais para a redução e controle da superlotação, com a finalidade de garantir condições dignas de privação de liberdade e o cumprimento da lei. Dentre as decisões de referência, ressalta-se a Súmula Vinculante nº 56, o Recurso Extraordinário 580.252/MS, *Habeas Corpus* Coletivo 143.641, *Habeas Corpus* Coletivo 143.988/ES e o *Habeas Corpus* Coletivo 188.820.

34 *Ibid.*

Em 2016, o STF aprovou a **Súmula Vinculante nº 56 STF**, estipulando mais um novo paradigma jurisprudencial, aclamado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos[35], que proíbe a ocupação de vagas em regime mais gravoso: "A falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso, devendo-se observar, nessa hipótese, os parâmetros fixados no RE 641.320/RS"[36].

JURISPRUDÊNCIA
SÚMULA VINCULANTE Nº 56 STF: PRECEDENTE REPRESENTATIVO

Cumprimento de pena em regime fechado, na hipótese de inexistir vaga em estabelecimento adequado a seu regime. Violação aos princípios da individualização da pena (art. 5º, XLVI) e da legalidade (art. 5º, XXXIX). A falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso. 3. Os juízes da execução penal poderão avaliar os estabelecimentos destinados aos regimes semiaberto e aberto, para qualificação como adequados a tais regimes. São aceitáveis estabelecimentos que não se qualifiquem como "colônia agrícola, industrial" (regime semiaberto) ou "casa de albergado ou estabelecimento adequado" (regime aberto) (art. 33, § 1º, b e c). No entanto, não deverá haver alojamento conjunto de presos dos regimes semiaberto e aberto com presos do regime fechado. 4. Havendo déficit de vagas, deverão ser determinados: (i) a saída antecipada de sentenciado no regime com falta de vagas; (ii) a liberdade eletronicamente monitorada ao sentenciado que sai antecipadamente ou é posto em prisão domiciliar por falta de vagas; (iii) o cumprimento de penas restritivas de direito e/ou estudo ao sentenciado que progride ao regime aberto. Até que sejam estruturadas as medidas alternativas propostas, poderá ser deferida a prisão domiciliar ao sentenciado[37].

Em 2017, a Corte Constitucional firmou tese, no julgamento do **Recurso Extraordinário 580.252/MS** com repercussão geral, sobre a responsabilidade do Estado por danos morais decorrentes de su-

35 "113. Esta Corte constata que a decisão do Supremo Tribunal Federal do Brasil é meridianamente clara e não deixa margem a dúvidas de que, em casos de falta de vagas, ou seja, de superlotação e superpopulação, o Juiz da Execução Penal deve determinar a saída antecipada do preso, sua liberdade eletronicamente monitorada ou prisão domiciliar. [...] A Corte Interamericana considera que a Súmula Vinculante 56 é plenamente aplicável como precedente obrigatório à situação dos beneficiários das presentes medidas provisórias, em razão dos fatos expostos na presente resolução e em resoluções anteriores do Tribunal" (CORTE IDH, CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, Resolução de Medidas Provisórias a respeito do Brasil. Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, parag. 113.).

36 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF), RE nº 641.320, 2016.

37 *Ibid.*

perlotação carcerária. Foi fixada a tese que considera ser dever do Estado assegurar padrões mínimos de humanidade que "é de sua responsabilidade, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição, a obrigação de ressarcir os danos, inclusive morais, comprovadamente causados aos detentos em decorrência da falta ou insuficiência das condições legais de encarceramento"[38]. A ilicitude das condições de detenção impõe o dever de reparação, visto que as pessoas condenadas são enviadas à prisão como forma de punição e não para uma punição decorrente de péssimas condições de detenção[39]. Dito de outro modo, a condenação serve ao propósito de retribuição, mas a administração da pena não serve à punição, ao contrário, visa à ressocialização do indivíduo. A LEP aponta que o objetivo da execução da pena é "proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado" (art. 1º). O conteúdo aflitivo da pena ou da privação de liberdade preventiva aumentaria numa medida que se tornaria ilícita ou antijurídica e poderia implicar inclusive responsabilidade civil do Estado[40].

JURISPRUDÊNCIA
BROWN VS. PLATA, SUPREME COURT, EUA

O caso Brown vs. Plata, julgado pela Suprema Corte dos Estados Unidos em 2013, foi um precedente central sobre o tratamento penal no país. Ao apreciar as condições prisionais no estado da Califórnia, a Corte avaliou o caso das condições dos serviços de saúde e superlotação à luz da 8ª emenda à Constituição estadunidense, que estipula que não "serão infligidas punições cruéis e inusuais"[41]. Decidiu, então, que a **superlotação é a causa primária** das violações constitucionais, ainda que não seja a única causa[42]. Determinou ainda um patamar de ocupação prisional acima do qual proibiu novos ingressos. A decisão resultou em reforma legislativa no estado e mudanças nas políticas penais a nível estadual e municipal[43].

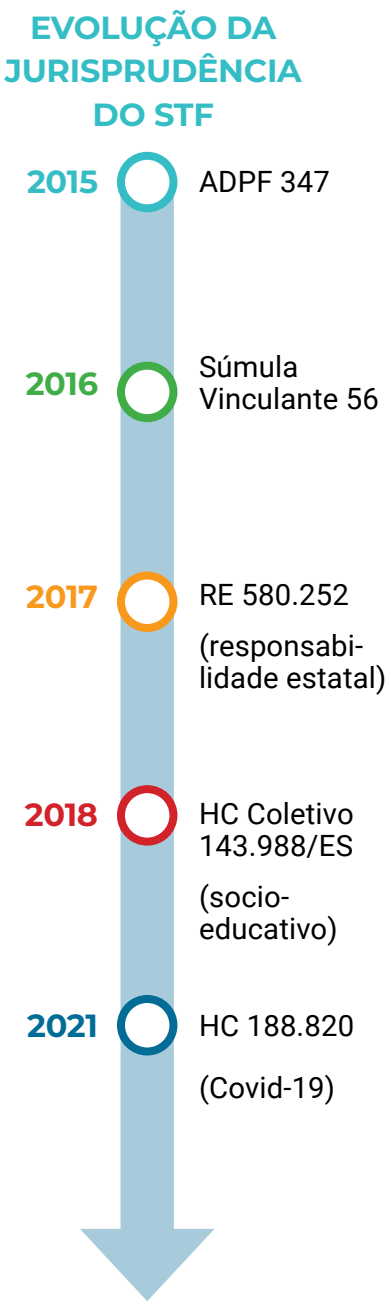
38 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF), RE nº 580.252, 2017.
39 STEINBERG, Jonny, Prison Overcrowding and the Constitutional Right to Adequate Accommodation in South Africa, 2005.
40 CORTE IDH, CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela - Sentencia.
41 SUPREME COURT OF THE UNITED STATES, Brown, Governor of California, et al. v. Plata et al.
42 *Ibid.*
43 *Ibid.*

No ano seguinte, em 2018, a Suprema Corte julgou o **HC Coletivo 143.641**[44] que resultou na ordem de substituição da prisão preventiva por domiciliar de mulheres presas gestantes ou mães de crianças de até 12 anos ou de pessoas com deficiência, aventando a aplicação de outras medidas cautelares diversas da prisão. A decisão fundamentou-se no reconhecimento da situação degradante dos presídios brasileiros prevista na ADPF nº 347 e nos nocivos impactos que produzem em crianças recém-nascidas e suas mães, assim como sobre o cuidado e convivência familiar. Novamente, a superlotação foi fator decisivo para a *ratio decidendi* dos Ministros[45]. Em 2020, a 2ª Turma do STF julgou o **HC Coletivo 165.704**[46], estendendo as medidas do HC 143.641 para todos os presos que sejam os únicos responsáveis por pessoas na mesma situação.

Já em 2018, o ministro relator do **HC Coletivo 143.988/ES**, que tratava das condições desumanas de unidades socioeducativas, concedeu a ordem para determinar que as unidades de privação de liberdade não ultrapassassem a sua capacidade projetada. Impôs, assim, o fim da superlotação em unidades socioeducativas e apresentou critérios e parâmetros a serem observados pelos magistrados e magistradas em unidades lotadas acima de sua capacidade. Estabeleceu-se a centralidade da "adoção do princípio *numerus clausus* como estratégia de gestão, com a liberação de nova vaga na hipótese de ingresso"[47]. A decisão foi referendada pela 2ª Turma do STF em 2020.

No contexto da pandemia de Covid-19, o STF reforçou o rumo decisório adotado nesta linha evolutiva. Em 2021, o STF se pronunciou em decisão liminar no **HC Coletivo 188.820** que "admite-se — analisadas as peculiaridades dos processos individuais pelos respectivos juízos de execução penal, e desde que presentes os requisitos subjetivos — a adoção de medidas tendentes a evitar a infecção e a propagação da Covid-19 em estabelecimentos prisionais, dentre as quais a progressão antecipada da pena". A decisão foi referendada pela 2ª Turma e concedeu "*habeas corpus* coletivo em favor de todas as pessoas presas em locais acima da sua capacidade, as quais sejam integrantes de grupos de risco para a Covid-19 e não tenham praticado crimes com violência ou grave ameaça"[48].

44 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF), HC nº 143641/SP, 2018.
45 PSOL, Petição Inicial - ADPF 347 STF.
46 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF), HC nº 165.704/DF, 2021.
47 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF), HC nº 143.988/ES, 2018.
48 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF), HC nº 188.820/DF, 2020.



Além da jurisprudência dos Tribunais Superiores, o **Conselho Nacional de Justiça**, como órgão regulador da atuação administrativa do Poder Judiciário, tem aprovado atos normativos com diretrizes que fortalecem estruturas e medidas judiciais tendentes ao desafogamento penitenciário. A **Resolução CNJ nº 214/2015**[49] delimitou, dentre as competências dos Grupos de Monitoramento e Fiscalização (GMFs) dos Tribunais, que "fiscaliz[em] e monitor[em] as condições de cumprimento de pena, de medida de segurança e de prisão provisória e supervision[em] [...] com a adoção das providências necessárias para observância das disposições legais aplicáveis e para assegurar que o número de pessoas presas não exceda a capacidade de ocupação dos estabelecimentos". Com o advento da pandemia de Covid-19, o CNJ proferiu a **Recomendação nº 62/2020**[50], com orientações ao Judiciário para evitar contaminações no sistema prisional e socioeducativo, dentre elas, destacam-se as diretrizes para reavaliação das prisões provisórias e medidas de saída antecipadas, tendo como fulcro a superlotação prisional.

Na esfera internacional, a superlotação é um tema bastante analisado e referenciado por parâmetros jurídicos de órgãos das Nações Unidas, do sistema interamericano e experiências comparadas. Muito mais do que uma questão matemática, a superlotação implica sérios problemas que geram tratamento cruel, desumano e degradante. Em primeiro lugar, acarreta uma **insuficiência da infraestrutura** para acomodar uma população desproporcional à capacidade[51] e esta circunstância resulta em **condições materiais de detenção insalubres e inseguras**. Outro efeito inerente à sobreocupação é a **escassez de pessoal** frente ao elevado contingente de presos ou presas. Este fenômeno gera um dos problemas mais sérios relacionados à superlotação: o **autogoverno** entre as pessoas privadas de liberdade e o exíguo ou inexistente controle exercido por agentes do Estado[52].

49 CNJ, Conselho Nacional de Justiça, Resolução nº 214/2015.

50 CNJ, Conselho Nacional de Justiça, Recomendação nº 62/2020.

51 O Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (UNOPS), agência da ONU com enfoque em projetos de infraestrutura, apresenta em termos simples que "uma prisão planejada para manter exatamente 400 prisioneiros pode ter uma fossa séptica incapaz de atender às necessidades de uma população que, devido à superlotação, excederá 600 prisioneiros de forma contínua". (UNOPS, United Nations Office for Project Services, **Orientaciones técnicas para la planificación de establecimientos penitenciarios**, Copenhagen: UNOPS, 2016.).

52 Neste cenário, o controle da ordem interna, em geral, fica a cargo de grupos mais violentos, organizados para a sobrevivência ou para a autodefesa, com frequente imposição de poder pela força aos demais indivíduos presos, também comumente promovendo regras de conduta inadequadas para a posterior convivência em liberdade. CORTE IDH, CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela - Sentencia.

JURISPRUDÊNCIA
CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

Em diferentes decisões, a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconhece que celas superlotadas provocam sujeira, maus cheiros e proliferação de insetos[53], assim como geram ambientes indignos para descanso noturno sem possibilidade de que todos durmam em espaço próprio. Além disso, pontua que a superlotação tende a estar relacionada também à carência de mecanismos efetivos de prevenção e combate a incêndios, agravado pela eventual existência de colchões não resistentes ao fogo em número elevado, por exemplo[54]. Atribuindo significação jurídica à matéria, a Corte estabeleceu que "**a superlotação constitui em si mesma uma violação da integridade pessoal**", direito salvaguardado pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos[55]. Estabelece ainda que a superlotação é **um dos principais fatores que contribuem para a violência dentro de presídios**, a qual favorece agressões, humilhações e grave deterioração de sua subjetividade e autoestima, gerando um alto risco de reprodução de violência com delitos inclusive mais graves do que aqueles que motivaram a prisão[56].

A isso se soma a **insuficiência dos serviços** prestados na unidade. O excesso populacional obstrui o funcionamento regular dos serviços de alimentação, saúde[57], segurança, visitas, treinamento, trabalho, entre outros[58]. Quando há superlotação carcerária "a saúde é pior, a higiene é pior, a alimentação é pior, a segurança pessoal tanto dos presos quanto do pessoal é pior, e assim por diante"[59]. Em relação às questões de saúde, essas podem ser agravadas pela superpopulação, especialmente quando associadas a inadequações de ventilação, dos meios de higiene pessoal, da nutrição, do acesso à água potável e a serviços médicos. Destaca-se que, nessas condições, há um aumento da vulnerabilidade da população privada de liberdade à infecção pelo HIV, à tuberculose e outras doenças infecciosas, aumentando também as taxas de morbidade e mortalidade desta população[60]. Riscos agravados no contexto da pandemia de Covid-19.

53 *Ibid.*
54 CORTE IDH, CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, Loayza Tamayo Vs. Perú - Sentencia.
55 *Ibid.*
56 CORTE IDH, CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, Resolução de Medidas Provisórias a respeito do Brasil. Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, parag. 88.
57 *Ibid.*
58 CORTE IDH, CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, Vélez Loor Vs. Panamá - Sentencia, parag. 204.
59 CARRANZA, Elías, Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe ¿Qué hacer?, **Anuario de Derechos Humanos**, n. n. 8, p. 31–66, 2012.
60 UNITED NATIONS PROGRAMM HIV/AIDS, World Health Organization, **HIV/Aids em Ambientes Prisionais: Prevenção, Atenção, Tratamento e Apoio**, New York: [s.n.], 2009.

Em 2015, as Nações Unidas (ONU) revisaram as Regras Mínimas para o Tratamento de Presos, renomeando-as **Regras de Nelson Mandela**. Este regulamento elenca parâmetros universalmente reconhecidos para a gestão e tratamento prisional. Nelas consta expressamente recomendação de que os Estados-Membros devem "envidar esforços para reduzir a superlotação carcerária" e "recorrer às medidas não privativas de liberdade como alternativas à detenção preventiva, a promover o aumento do acesso à justiça e aos mecanismos jurídicos de defesa, a reforçar alternativas ao encarceramento, e a apoiar programas de reabilitação e integração social"[61].

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) também estabeleceu uma gama de parâmetros contra a superlotação carcerária nos **Princípios e Boas Práticas para a Proteção das Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas**. O princípio XVII, dita que a superlotação deverá ser proibida por lei e que será considerada pena ou tratamento cruel, desumano ou degradante. Adiciona que devem se estabelecer "mecanismos para remediar de maneira imediata qualquer situação de alojamento acima do número de vagas estabelecido"[62]. Além disso, coloca os juízes e juízas em ênfase como atores responsáveis por enfrentar a questão, estipulando que "deverão adotar medidas corretivas adequadas na ausência de regulamentação legal efetiva"[63].

Tendo no polo passivo o Estado brasileiro, tramitam perante a Corte Interamericana quatro Medidas Provisórias tratando de unidades de privação de liberdade. Em 2017, à sombra dos graves massacres em três estados brasileiros, em decisão inédita, a Corte unificou os procedimentos e realizou pedido de informações gerais sobre o sistema penitenciário brasileiro, o que ficou conhecido como o **supercaso carcerário**. O órgão consignou que os fatos de violência carcerária e superpopulação prisional sob sua jurisdição transcendem diferentes estados e regiões, indicando consistir em um "fenômeno de maior extensão do que os quatro casos trazidos a esta Corte e que poderia ser um indício de eventual generalização de um problema estrutural de âmbito nacional do sistema penitenciário"[64].

Todo este arcabouço jurídico redunda em uma consequência uníssona: é necessário adotar medidas eficazes para controlar a superlotação e atenuar as violações aos direitos das pessoas privadas de liberdade. Retomando o marco da decisão na ADPF nº 347, o voto do Ministro Marco Aurélio problematiza a inércia das autoridades públicas em buscar "**qualquer tentativa de modificação da situação**, uma vez identificada a insuficiência da proteção conferida pela execução das normas vigentes" e alavanca o necessário protagonismo do Judiciário:

61 ONU, Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos - Regras de Nelson Mandela.

62 CIDH, Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Princípios e boas práticas para a proteção das pessoas privadas de liberdade nas Américas.

63 *Ibid.*

64 CORTE IDH, CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, Resolução de Medidas Provisórias a respeito do Brasil. Assunto da Unidade de Internação Socioeducativa, Complexo Penitenciário de Curado, Complexo Penitenciário de Pedrinhas e Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho.

> *[...] o papel que deve desempenhar o Tribunal em favor da superação do quadro de inconstitucionalidades do sistema prisional: retirar as autoridades públicas do estado de letargia, **provocar a formulação de novas políticas públicas**, aumentar a deliberação política e social sobre a matéria e monitorar o sucesso da implementação das providências escolhidas, assegurando, assim, a efetividade prática das soluções propostas. Ordens flexíveis sob monitoramento previnem a supremacia judicial e, ao mesmo tempo, promovem a integração institucional cogitada pelo ministro Gilmar Mendes, formuladas que são no marco de um **constitucionalismo cooperativo**[65].*

O voto do Ministro Luiz Fux trilha análogo percurso argumentativo, salientando o entendimento de que "**cabe, sim, ao Judiciário, num estado de inércia e de passividade em que os direitos fundamentais não estão sendo cumpridos, interferir**." Pondera, ainda, exemplos do Direito comparado provenientes de cortes constitucionais da Índia, África do Sul e Colômbia, que sentenciaram no sentido da implementação de políticas públicas, desempenhando um papel fundamental no seu acompanhamento e coordenação.

Assim, há marco jurídico robusto que impõe a adoção de medidas consistentes, duráveis e eficientes a partir de esforços coordenados dos Poderes para o desenvolvimento de políticas penais de enfrentamento da superlotação carcerária.

A gestão eficiente exercida pelo Poder Público, através da regulação de vagas prisionais, representa uma ação preventiva às situações de colapso em unidades prisionais, que tendem a ocorrer quando não adotadas as medidas adequadas para controle prévio da relação proporcional entre preso e vaga.

2.2 Porque racionaliza os gastos públicos

A segunda justificativa apontada diz respeito a um aspecto financeiro-orçamentário relacionado ao sistema penitenciário, tanto na prisão provisória quanto na execução penal. A privação de liberdade sob custódia do Estado impõe a esse a obrigação de suprir as necessidades básicas das pessoas presas, como alimentação, segurança, vestuário, saúde, educação, dentre outros. A manutenção desses direitos implica um custo ao Estado[66], que vai desde a construção do estabelecimento penal, aquisição dos equipamentos, contratação de pessoal, fornecimento dos insumos e manutenção da infraestrutura até a disponibilização de serviços de saúde, trabalho, estudo e convivência familiar.

65 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADPF 347 MC/DF.a.

66 A Corte Interamericana de Direitos Humanos já considerou em sentença que "Os Estados não podem alegar dificuldades econômicas para justificar condições de detenção que não atendam aos padrões internacionais mínimos na matéria e que não respeitem a dignidade inerente ao ser humano" (tradução nossa). (CORTE IDH, CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, Pacheco Teruel y otros Vs. Honduras - Sentencia.).

Em 2018, diante das diversas rebeliões e mortes ocorridas em unidades prisionais nos anos anteriores, o Tribunal de Contas da União (TCU), em conjunto com Tribunais de Contas estaduais e municipais, apresentou relatório de auditoria sobre o sistema prisional em 18 unidades da federação[67], concluindo que: "**[a]inda que não seja possível estabelecer relação causal entre a superlotação carcerária e a ocorrência de rebeliões, o excesso populacional nas unidades prisionais prejudica a atuação do Estado na garantia da ordem e da segurança dos indivíduos encarcerados**, como também favorece a atuação de facções criminosas dentro desses estabelecimentos"[68]. O relatório observa que 78% dos casos de rebelião ocorreram em prisões com superlotação: 18 das 23 unidades carcerárias analisadas haviam enfrentado algum tipo de motim ou conflito entre outubro de 2016 e maio de 2017[69].

O TCU constatou ainda que **a distribuição de recursos por unidade federativa não prioriza o déficit de vagas no sistema prisional e provoca desigualdade na concessão de verbas**. Adicionalmente, o Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional (Pnasp)[70], inserido no Plano Plurianual (2012-2015) com o fim de amenizar a precária situação dos presídios brasileiros, não teria obtido os resultados esperados[71]. O relatório consigna que, embora as transferências obrigatórias de recursos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) tenham potencial de promover mudanças a médio e longo prazos, os repasses precisam aperfeiçoar os instrumentos de planejamento e de controle, os prazos para certos atos, as ferramentas informatizadas e o uso da força de trabalho, entre outros[72].

São identificadas "dificuldades nas relações entre os atores governamentais, uma vez que a solução para o problema do déficit de vagas não advirá da atuação isolada do Poder Executivo" e que "o déficit não se resolverá com a criação de vagas"[73]. Recomenda que haja engajamento para **redefinição sobre o "modo de entrada, de permanência, de progressão de regime e de saída do indivíduo no sistema prisional**", além de propor uma atuação cooperativa entre todos os atores envolvidos[74].

Assim, é importante encontrar uma forma de garantir uma máxima efetividade da política prisional diante de recursos escassos. Para isso, há diferentes metodologias para definição do chamado "custo preso", fundamental para planejamento dos gastos e avaliação dos serviços ofertados. A diversidade de métodos gera comparações baseadas em parâmetros diferentes e embaraça a real percepção sobre os gastos com o encarceramento no Brasil. Em 2012, houve a primeira iniciativa a nível nacional para

67 São eles: Acre, Amazonas, Bahia, Distrito Federal, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Piauí, Paraná, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Rio Grande do Sul, Sergipe e Tocantins.

68 TCU, Tribunal de Contas da União, **Relatório de Auditoria**, Brasília: Tribunal de Contas da União, 2017.

69 *Ibid.*

70 O Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional (Pnasp), visava apoiar, no mínimo, 20% das vagas geradas no sistema carcerário pelas unidades da Federação e criar 42,5 mil novas vagas no sistema prisional.

71 O relatório do TCU apresenta que, apesar da meta do Pnasp ser de criação de vagas até 2015, não houve entregas durante o período de implementação do Plano Plurianual (2012-2015) e que, em 2016 e 2017, foram entregues apenas 400 e 1.090 vagas, respectivamente, totalizando 1.490 vagas, número expressivamente aquém do almejado.

72 TCU, Tribunal de Contas da União, **Relatório de Auditoria**, Brasília: Tribunal de Contas da União, 2017, parag. 204.

73 *Ibid.*, p. 475.

74 *Ibid.*, parag. 475.

uniformizar a forma de análise dos custos penitenciários, por meio da Resolução nº 6/2012 do **Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP)**[75]. No entanto, os desafios dessa contabilização de modo padronizado persistem. Em auditoria do TCU de 2018, já referida, identificou-se que apenas três estados declararam seguir os procedimentos da Resolução CNPCP nº 6/2012[76].

Mais recentemente, em 2021, o CNJ elaborou o relatório "**Calculando custos prisionais: panorama nacional e avanços necessários**", pendente de publicação, em que sistematiza as diretrizes de cálculo do custo da pessoa presa no sistema brasileiro, a partir de uma pesquisa dos dispêndios junto às unidades da Federação para investigar as metodologias utilizadas nos cálculos e os custos implicados na política prisional. O texto analisa que, a despeito de parecer tarefa simples, o cálculo dos custos prisionais é pautado por várias dificuldades, como o fato de que as despesas com a população prisional, mesmo quando existe um órgão gestor específico, estão fragmentadas entre diferentes secretarias, como comumente ocorre em relação os serviços de saúde e educação, por exemplo. Esta fragmentação leva à desconsideração destes custos, o que gera a subestimação do custo de manutenção de uma pessoa presa. Ademais, o CNJ destaca que a comparação entre diferentes sistemas é desafiadora, pois os estados adotam métodos diferenciados para o cálculo dos custos e há discrepâncias até mesmo entre estabelecimentos penais de um mesmo estado. Soma-se a isso a oferta de serviços com qualidades diversas, políticas prisionais marcadas pela superlotação, por estruturas precárias e por violações das previsões constitucionais e legais[77]. O relatório registra que somente seis estados possuíam dados minimamente organizados segundo os parâmetros da Resolução CNPCP nº 6/2012.

O relatório aponta caminhos para o cálculo dos custos prisionais e para a racionalização dos recursos despendidos com a política prisional no Brasil. Assim, considerando o contexto de violações de direitos da população presa, o CNJ propõe um **índice de qualidade/efetividade** que facilite a aferição dos custos e a comparação da qualidade da política prisional. Nessa proposição, são ponderadas nove dimensões, cada uma com seus próprios indicadores: assistência material; saúde; educação; assistência jurídica; trabalho; segurança e acessibilidade; contato com o mundo externo e convívio; servidores penais; e ocupação.

A fim de ilustrar os custos do sistema prisional brasileiro para este Manual, elaborou-se uma estimativa a partir da divisão do valor fixado nos orçamentos para as despesas correntes e de capital, destinadas ao sistema prisional, contrapondo-o à quantidade de pessoas presas em cada unidade

75 CNPCP, Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, Resolução no 6/2012 - Padroniza os métodos a serem utilizados para se aferir o valor do custo mensal do preso em cada unidade da Federação.

76 TCU, **Relatório de Auditoria.**

77 CNJ, Conselho Nacional de Justiça, **Calculando custos prisionais: panorama nacional e avanços necessários (no prelo),** Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021.

federativa[78]. Concernente às leis orçamentárias, houve consulta aos portais da transparência e das secretarias de planejamento e da fazenda dos estados. Já no tocante às informações relacionadas ao sistema prisional, utilizou-se como fonte os dados do Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (SISDEPEN). A categorização das despesas em corrente e de capital possibilita identificar o montante de recursos fixado nos orçamentos para construção e manutenção de vagas nas unidades prisionais. Para as despesas correntes, foram considerados os grupos "pessoal e encargos" e "outras despesas correntes". No tocante às despesas de capital, foi considerado o grupo de despesas identificadas como "investimento".

Assim, selecionou-se um estado de cada região do país, quais sejam: **Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Pará e Paraná**, no exercício financeiro de 2017. A escolha deste marco temporal se deu, de um lado, em razão de ter transcorrido algum tempo após o reconhecimento do "estado de coisas inconstitucional" pelo STF e, de outro, pela facilidade no acesso aos dados e leis orçamentárias.

LEGISLAÇÃO CONSULTADA

- Pará: Lei Orçamentária Anual (LOA) 2017[79]
- Mato Grosso: Lei Orçamentária Anual (LOA) 2017[80]
- Espírito Santo: Lei Orçamentária Anual (LOA) 2017[81]
- Maranhão: Lei Orçamentária Anual (LOA) 2017[82]
- Paraná: Lei Orçamentária Anual (LOA) 2017[83]

A primeira análise evidencia a representação dos custos da política prisional diante do orçamento geral de cada estado:

78 Para a estimativa dos custos prisionais neste Manual, dividiu-se o valor fixado no orçamento (despesa corrente e de capital) destinado ao sistema carcerário pela quantidade de presos de cada estado, conforme metodologia utilizada no artigo de Beto Vasconcelos, José Eduardo Cardozo, Marivaldo Pereira e Renato De Vitto publicado na Revista Culturas Jurídicas, da Universidade Federal Fluminense (UFF). (VASCONCELOS, Beto Ferreira Martins et al, QUESTÃO FEDERATIVA, SISTEMA PENITENCIÁRIO E INTERVENÇÃO FEDERAL, Revista Culturas Jurídicas, v. 5, n. 10, 2018.).

79 PARÁ, Governo do Estado, Orçamento Geral do Estado - Vol. 2, disponível em: <https://seplad.pa.gov.br/sites/default/files/PDF/loa/loa2017/oge_2017_vol_ii_com_paginacao.pdf>.

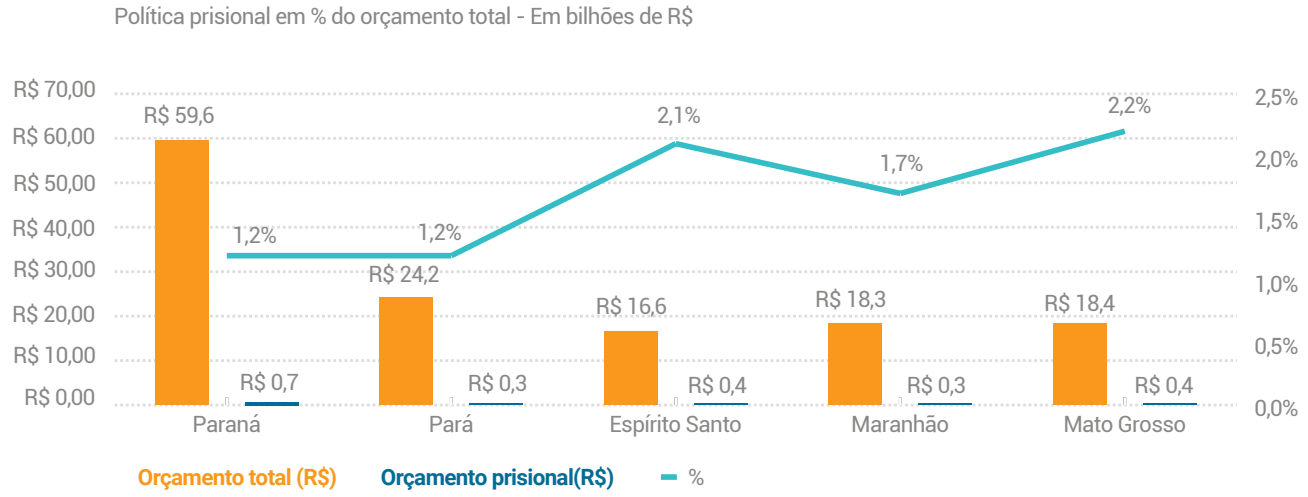
80 MATO GROSSO, Governo do Estado, Lei Orçamentária Anual 2017, disponível em: <http://www5.sefaz.mt.gov.br/-/11466208-loa-2017>.

81 ESPÍRITO SANTO, Governo do Estado, Orçamentos, disponível em: <https://seplad.pa.gov.br/sites/default/files/PDF/loa/loa2017/oge_2017_vol_ii_com_paginacao.pdf>.

82 MARANHÃO, Governo do Estado, Lei Orçamentária Anual (LOA), disponível em: <http://www.transparencia.ma.gov.br/transparencia/loa/>.

83 PARANÁ, Governo do Estado, Lei Orçamentária Anual (LOA), disponível em: <http://www.transparencia.pr.gov.br/pte/assunto/2/63;jsessionid=msH4fvAoKi1tv7xvPFTuY3LaraHdTERGO_DeHXWl.ssecs75004?origem=4>.

Gráfico 1 – Participação da política penitenciária nos orçamentos dos entes - 2017



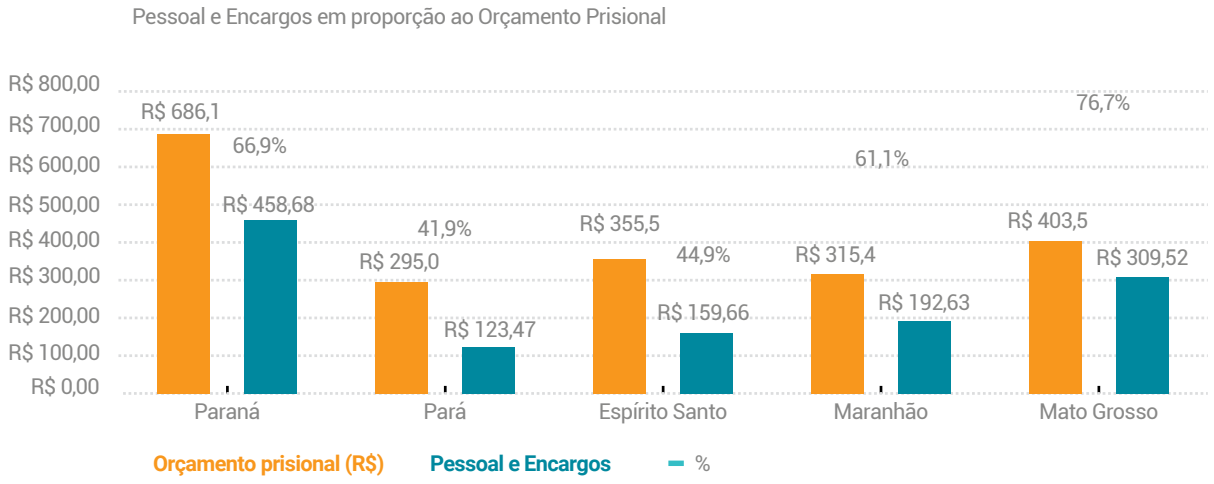
Fonte: Orçamentos dos estados e Infopen. Elaborado pelos autores.

A partir da análise do Gráfico 1, depreende-se que Mato Grosso, com cerca de 12 mil pessoas presas para 8 mil vagas em 40 estabelecimentos penais em 2017, foi o estado que mais destinou, proporcionalmente, recursos do orçamento geral para a política (2,2%), ao passo que Paraná, com 50 mil presos para 18 mil vagas em 31 estabelecimentos penais, e Pará, com cerca de 16 mil presos para 10 mil vagas em 46 estabelecimento penais, destinaram apenas 1,2%[84]. De forma que não parece haver uma correlação entre o número de pessoas presas e a necessidade de criação de vagas prisionais como critério para alocação orçamentária proporcionalmente maior, visando a melhoria das políticas prisionais. Destaca-se, ainda, que nenhum dos estados analisados destinou percentual superior a 2,2% do orçamento para as políticas prisionais, indicativo de dificuldade de priorização da política pelas gestões estaduais.

Adicionalmente, impende salientar que, do valor total destinado pelos entes federativos à política prisional, parte significativa é consumida por despesas de folha de pagamento de pessoal, conforme se verifica no Gráfico 2. De modo que, o custo de criação de um número maior de vagas como forma de equacionar o problema da superlotação deve considerar não somente despesas de capital, tais como a construção e reforma de espaços físicos e a aquisição de equipamentos, mas também despesas correntes, como aquelas resultantes da contratação de pessoal. Nesse aspecto, é importante que a dotação orçamentária destinada ao custeio de pessoal preveja remuneração digna e mecanismos de qualificação profissional como capacitações continuadas, por exemplo.

84 DEPEN, **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - Atualização - Junho de 2017**.

Gráfico 2 - Participação das despesas com pessoal e encargos no orçamento prisional - 2017



Fonte: Quadro de Demonstrativo de Despesa (QDD) dos Orçamentos e Infopen. Elaborado pelos autores.

No tocante à relação entre os valores destinados à política penitenciária e o número de pessoas privadas de liberdade por cada unidade federativa, verifica-se que a média do custo anual por preso entre os estados analisados é de R$ 23.627,48. Este valor corresponde a um custo mensal médio de R$ 1.968,95 por cada pessoa privada de liberdade. Vale ressaltar que as razões para as diferenças dos custos entre os estados precisam ser examinadas a partir da análise qualitativa dos serviços penais, do custo de vida nesses estados, entre outros aspectos, temas que escapam ao objeto deste Manual.

O cálculo do custo médio de abertura e manutenção de vagas em 2017 aponta para valores altos nos cinco estados analisados: R$ 13.700,00 no Paraná; R$ 17.900,00 no Pará; R$ 17.700,00 no Espirito Santo; R$ 36.000,00 no Maranhão e R$ 32.800,00 em Mato Grosso. Para fins deste Manual, o cálculo do custo médio de abertura e manutenção de vagas foi obtido mediante análise das dotações orçamentárias de todas as pastas da administração estadual[85] e seleção das ações orientadas à construção e ao funcionamento das unidades prisionais, conforme determinado pelas leis orçamentárias de cada um dos cinco estados usados como amostra. Os dispêndios assim identificados foram somados e o valor agregado foi dividido pelo número de vagas prisionais existentes em cada estado, conforme consta nas Informações Penitenciárias sistematizadas pelo DEPEN.

85 Foram somados os recursos orçamentários de todas as ações destinadas ao sistema prisional provenientes das diversas secretarias da administração estadual não se restringindo ao orçamento exclusivo da secretaria encarregada da gestão prisional.

Paralelamente aos investimentos realizados pelos estados nas unidades prisionais, observa-se que o número de pessoas encarceradas sustenta uma curva ascendente ao longo dos anos, fenômeno que resulta na baixa efetividade dos recursos alocados para a redução da superlotação. Notadamente, a taxa média de superlotação em 2017 nos cinco estados analisados é de 167,5%. Observados individualmente, os estados apontam uma vez mais significativas disparidades. No Paraná, a sobreocupação alcançou em 2017 o patamar de mais de duas pessoas presas além do limite de vagas disponíveis (215,2%). No estado do Pará, a taxa de ocupação foi de 187,5%. Já Espírito Santo (147%), Maranhão (144,2%) e Mato Grosso (143,7%) apresentaram taxas de ocupação bastante próximas.

Em face aos elevados custos de manutenção e criação de vagas, a resolução do déficit crônico torna-se bastante dispendiosa aos cofres estaduais. Com o propósito de dimensionar este impacto orçamentário, apresenta-se na Tabela 1 estimativa de investimento adicional para eliminar o déficit de vagas nos estados em análise, com base nos dados disponíveis para o ano de 2017[86].

Em 2017, o Paraná apresentou o maior número de déficit de vagas, perfazendo um total de 31.306. Como consequência, **para eliminar o déficit de 31.306 vagas, seria necessário um aporte adicional de quase R$ 430 milhões**, alocação que poderia comprometer, de forma significativa, o orçamento do estado para a implementação das demais políticas públicas. Por outro lado, o estado do Maranhão, no exercício financeiro de 2017, apresentou o menor déficit dentre os estados sob análise, impondo-lhe ônus menor para sanar a questão.

Tabela 1 – Custo adicional para eliminar o déficit de vagas e economia de recursos – 2017

Custo adicional para eliminar o déficit de vagas e economia de recursos – 2017			
Estado	**Custo médio anual (R$)**	**Déficit de vagas**	**Custo adicional (R$)**
Paraná	R$ 13.713,79	31.306	R$ 429.324.046,84
Pará	R$ 17.887,24	7.890	R$ 141.130.340,06
Espírito Santo	R$ 17.723,01	6.414	R$ 113.675.362,61
Maranhão	R$ 35.981,82	2.685	R$ 96.611.199,53
Mato Grosso	R$ 32.823,35	3.737	R$ 122.660.869,83

Fonte: Orçamentos dos estados e Infopen. Elaborado pelos autores.

86 O cálculo do custo adicional foi obtido a partir do cruzamento de duas fontes de informação: número de vagas e correspondente déficit em cada estado (conforme dados sistematizados pelo Depen) e custo de abertura e manutenção de vagas em cada estado (calculado de acordo com a metodologia explicitada anteriormente). Foi definido o custo unitário de abertura e manutenção de vagas por estado, dividindo o custo de cada estado pelo número de vagas existentes. Para estimar quanto cada estado teria que investir para sanar o excesso de contingente em suas unidades prisionais, o custo unitário de abertura e manutenção de vagas foi multiplicado pelo quantitativo do déficit de vagas.

Observa-se, preliminarmente, que **a Central de Regulação de Vagas traria uma economia muito substancial de recursos aos cofres públicos** dos respectivos estados, uma vez que eliminaria o déficit de vagas sem a necessidade de empenhar custos adicionais destinados à criação e à manutenção de novas vagas. Nessa perspectiva, com a implantação de uma política dessa natureza, estima-se que o estado do Paraná economizaria, aproximadamente, R$ 430 milhões, o equivalente a seis vezes o investimento em assistência à criança e ao adolescente ou cinco vezes em cultura, no exercício de 2017[87]. No que diz respeito ao estado do Pará, a economia de recursos seria de R$ 141 milhões, sete vezes superior aos recursos alocados para assistência à criança e ao adolescente ou cinco vezes à cultura[88]. Por seu turno, no Espírito Santo, a economia seria de R$ 113 milhões, correspondendo a aproximadamente 11 vezes o valor dos investimentos em saúde e 12 vezes na educação[89].

Por essas análises, a abertura de novas vagas para suprir o déficit apresentaria muitos revezes, exigindo dos estados um dispêndio de recursos públicos particularmente elevado a ser sustentado ao longo do tempo. Outras soluções precisam ser concebidas.

EVIDÊNCIAS CIENTÍFICAS
REDUÇÃO DE CUSTOS PRISIONAIS EM OUTROS PAÍSES

Levantamento do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) sobre estratégias de redução da superlotação carcerária aponta exemplos de diferentes países que evidenciam uma economia significativa a partir do uso excepcional da prisão[90].

Medidas não privativas de liberdade de âmbito comunitário têm sido evidenciadas como alternativa mais econômica do que o encarceramento em diversos países. Na **Suécia**, o custo médio diário por pessoa presa em regime fechado, em 2003, foi de 200 euros, comparado com o custo daquelas submetidas a alternativas penais, que era de 17 euros. Na **Finlândia**, o custo de uma pessoa em cumprimento de alternativa penal, em 2004, era de 2.800 euros por ano, comparado com o custo de um preso ou presa, no valor de 44.600

87 PARANÁ, Governo do Estado, **SIAF Relatório Resumido da Execução Orçamentária - Janeiro a dezembro 2017**, disponível em: <http://www.portaldatransparencia.pr.gov.br/arquivos/File/responsabilidadefiscal/publicacoes/2017/6Bimestre/RREO/2AnexoRREOFuncaSubfuncao.pdf>.

88 PARÁ, Governo do Estado, **Relatório Resumido da Execução Orçamentária - Janeiro a dezembro 2017,** disponível em: <http://www.sefa.pa.gov.br/arquivos/contabilidade/bimestrais/2017/novembro-dezembro/02-a-Dem-Exec-Desp-Func-Subfunc.pdf>.

89 ESPÍRITO SANTO, Governo do Estado, **Relatório Resumido da Execução Orçamentária - Janeiro a dezembro 2017**, disponível em: <https://www.pmav.es.gov.br/uploads/documento/20180209155107-anexo-ii-demonstrativo-de-execucao-de-desp-por-funcao-.pdf>.

90 UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime, **Handbook on strategies to reduce overcrowding in prisons**, New York: UNODC, 2013, p. 138.

euros anuais. Na **Estônia**, o custo de supervisão de uma pessoa é cerca de dez vezes menor do que o custo de manutenção de alguém privado de liberdade. Já na **Romênia**, o custo é cerca de 11 vezes menor.

Um estudo abrangente de metanálise envolvendo vários tipos de alternativas à prisão na Austrália, Canadá, Europa, Nova Zelândia e Estados Unidos, conduzido entre 1996 e 2007, comparou suas taxas de sucesso e os custos destas medidas com os da prisão e constatou que as alternativas à prisão eram menos onerosas que a prisão e produziam resultados melhores em termos de redução das taxas de recidiva criminal. A pesquisa estimou uma economia de recursos entre 3.437 a 88.469 libras para os contribuintes e entre 16.260 a 202.775 libras de economia para os contribuintes somada à redução de custos para as vítimas de delitos.

Por último, ressalta-se ainda que, no RE nº 580.252 com repercussão geral, como mencionado, o STF reconheceu o dever de o Estado de indenizar pelas condições às quais os presos em unidade com superlotação estavam submetidos. Levando em conta a provável multiplicação de ações judiciais pelo país e, estimando-se que 50% da população carcerária obtivesse uma indenização em um valor similar ao do precedente da Suprema Corte (cerca de 2 mil reais), **seriam necessários mais de R$ 755 milhões de reais para o pagamento das indenizações**. Desta forma, a regulação de vagas se apresenta como um importante mecanismo para preservar a saúde financeira do Poder Público.

2.3 Porque medidas pontuais, como interdições e mutirões, não resolvem

Diante da responsabilidade do Poder Judiciário de exercer o controle de legalidade da execução penal, a magistratura nacional desenvolveu como uma das principais estratégias de enfrentamento à superlotação a realização de mutirões carcerários e a interdição de unidades que, apesar de serem respostas rápidas ao problema, não constituem uma resolução sistêmica e duradoura.

O **mutirão carcerário** é um esforço concentrado dos representantes do sistema de justiça para revisar a situação processual de pessoas presas em uma determinada unidade prisional e em curto espaço de tempo. Por vezes é cumulado com inspeções, e contribui para a identificação de falhas na

administração da justiça e de irregularidades das unidades[91]. Gera também um alto volume de pedidos de concessão de benefícios e liberações de modo simultâneo, podendo proporcionar um efeito de diminuição da superlotação. A despeito de acarretar um resultado imediato ou em reduzido prazo para os indivíduos e garantir a celeridade processual, trata-se de uma solução temporária em essência.

Elemento indissociável da justiça criminal brasileira, os mutirões obtiveram ***status* de lei em 2009** com a promulgação da Lei nº 12.106, que instituiu o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF) no âmbito do CNJ e lhe atribui a função de "planejar, organizar e coordenar, no âmbito de cada tribunal, mutirões para reavaliação da prisão provisória e definitiva, da medida de segurança e da internação de adolescentes" (art. 1º,§ 1º, II). Em setembro do mesmo ano, o CNJ editou a Resolução nº 89/2009, institucionalizando os mutirões "como mecanismo de revisão periódica das prisões provisórias e definitivas [...]". No mês seguinte, o Conselho, por meio da Resolução nº 96/2009 estipulou que cada Tribunal instituísse o Grupo de Monitoramento e Fiscalização dos Sistema Carcerário e Socioeducativo (GMF) também com atribuição para "planejar e coordenar mutirões carcerários" (art. 5º, IV).

Desde então, dezenas de mutirões carcerários têm sido realizados sob coordenação do CNJ e inúmeros outros promovidos por instâncias locais. Entre 2008 e 2014, o Programa Mutirão Carcerário do CNJ analisou mais de 491 mil processos, o que correspondia a número superior à totalidade da população carcerária brasileira em 2008 (451.459)[92], tendo colaborado para a concessão de aproximadamente 85 mil benefícios e 42 mil liberações. O Programa recebeu inclusive o Prêmio Innovare em 2009[93].

Considerando apenas os estados que, em 2019, possuíam lotação acima de 200%, observa-se que: em Pernambuco foram realizados três mutirões de iniciativas nacionais entre 2011 e 2015[94], em Mato Grosso do Sul foi realizado um mutirão em 2011[95] , no Amazonas foram três mutirões entre 2010 e 2016[96], no Distrito Federal foi realizado um mutirão em 2010[97] e, em Roraima foram realizados dois mutirões entre 2010 e 2017[98]. Em Pernambuco, que teve a maior taxa de superlotação do país em

91 CNJ, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, **Mutirão Carcerário - Raio-X do sistema penitenciário brasileiro**, Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2012.

92 DEPEN, Departamento Penitenciário Nacional, **SISPEN - Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional - SISDEPEN - Microsoft Power BI**, Departamento Penitenciário Nacional, disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZWI2MmJmMzYtODA2MC00YmZiLWI4M2ItNDU2ZmIyZjFjZGQ0IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. acesso em: 4 jun. 2021.

93 MONTENEGRO, Manuel Carlos, CNJ engaja Poder Judiciário no enfrentamento à crise prisional.

94 Foram 2 mutirões carcerários do CNJ em 2011 e 2014 e 1 mutirão do Programa Defensoria Sem Fronteiras.

95 Foi 1 mutirão carcerário do CNJ.

96 Foram 2 mutirões carcerários do CNJ em 2010 e 2013 e 1 mutirão do Programa Defensoria Sem Fronteiras.

97 Foi 1 mutirão carcerário do CNJ.

98 Foi 1 mutirão carcerário do CNJ em 2010 e 2013 e 1 mutirão do Defensoria Sem Fronteiras.

2019 (239,16%), mesmo após o encerramento do mutirão de 2011[99], o percentual de sobreocupação de vagas masculinas era de 245,38%; já os demais mutirões se circunscreveram a uma determinada região ou unidade e não foram analisados. Em Roraima, mesmo após o encerramento do mutirão em outubro de 2017[100], a taxa de sobreocupação em março de 2018 era de 190,38%[101].

Relatório oficial do Mutirão Carcerário do CNJ na Bahia de 2014 reconhece as limitações do Programa e aponta que os mutirões têm um **papel importante para o país, dando visibilidade às mazelas penitenciárias**, com "radiografias que revelam um mundo de horrores, atrocidades e de negação absoluta dos direitos fundamentais da pessoa encarcerada" e apontando a "dissintonia abissal entre as leis penais, processuais penais, execuções penais e a realidade dos locais de privação de liberdades"[102]. Não obstante, o CNJ avalia que "restou uma percepção real de que o mutirão é insuficiente enquanto instrumento de redução da população prisional, ou mitigador da crise do sistema carcerário" e sugere que os mutirões "sejam repensados como um instrumento para o planejamento e a organização do sistema de execução penal", pois reúnem "os meios e as condições indispensáveis para a análise do sistema sob os seus variados ângulos e vértices" e propiciam a partir da articulação a "possibilidade de dar diagnóstico mais amplo e preciso, para permitir a elaboração de um planejamento estratégico, assegurar legitimidade ao processo e obter máxima efetividade na execução de programas e ações".

Por outro lado, cumpre mencionar que a Lei de Execução Penal conferiu ao juiz ou juíza da execução, no art. 66, em atuação de controle, a atribuição para interditar, no todo ou em parte, estabelecimento penal que estiver funcionando em condições inadequadas ou com infringência à lei. Apesar de instrumento relevante para cessação de graves violações de direitos, o mecanismo de **interdição** tem sido utilizado com bastante parcimônia[103], especialmente em casos de superlotação. Isso porque o problema transcende a questão de uma unidade específica, em virtude da natureza sistêmica e complexa da sobreocupação, não sendo solucionável por meio de medidas isoladas, que podem até agravar a situação do sistema todo.

---

99 CNJ, Conselho Nacional de Justiça, **Relatório Final - Mutirão Carcerário do Estado de Pernambuco**, Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2011.

100 DPE/RR, Defensoria Pública do Estado de Roraima, **Em Roraima, programa Defensoria Sem Fronteiras chega a sua última etapa**, Defensoria Pública do Estado de Roraima, disponível em: <https://www.defensoria.ro.def.br/site/index.php/component/content/article/1-ultimas-noticias/1473-2017-10-16-17-36-16>. acesso em: 4 jun. 2021.

101 CNMP, Conselho Nacional do Ministério Público, **Sistema Prisional em Números**, Tableau Software, disponível em: <https://public.tableau.com/views/Resoluo56-Publicao_1/CumprimentodaResoluoCNMPn562010?:embed=y&:showVizHome=no&:host_url=https%3A%2F%2Fpublic.tableau.com%2F&:embed_code_version=3&:tabs=no&:toolbar=yes&:animate_transition=yes&:display_static_image=no&:display_spinner=no&:display_overlay=yes&:display_count=yes&:language=pt&publish=yes&:loadOrderID=0>. acesso em: 8 maio 2021.

102 CNJ, Conselho Nacional de Justiça, Relatório Final - Mutirão Carcerário do Estado da Bahia, Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2014.

103 Em diversos estados, há regramento próprio para o procedimento de interdição de unidade prisional realizado pelo Juiz da Execução Penal que exige, em geral, relatórios de inspeção, laudos técnicos, fotografias do local e oitiva de outros órgãos do sistema de justiça e do Poder Executivo e participação da Corregedoria Geral de Justiça.

A decisão de interditar uma unidade superlotada traz consigo o risco de deslocar o problema para outra unidade que, até então, não experimentava um excesso de contingente. Uma forma efetiva de mitigar tal risco é a implantação de uma Central de Regulação de Vagas, o que permitirá dar vazão ao fluxo de entradas e saídas das unidades prisionais sob uma perspectiva sistêmica.

Além dos mutirões e da possibilidade de decretação de interdição, existe à disposição dos magistrados e magistradas um rol de faculdades que evidenciam o papel protagonista que lhes cabe para exercer o controle da população carcerária. Por óbvio, o Poder Judiciário é responsável por determinar as ordens de prisão, deliberando de forma exclusiva sobre a razoabilidade, a proporcionalidade, e a necessidade da prisão, inclusive em caráter preventivo. Outrossim, a medida judicial impõe-se ao Poder Executivo a quem compete cumpri-la com a máxima diligência. Serão analisadas no capítulo 4 deste Manual diversas ferramentas à disposição da magistratura criminal em prol de uma efetiva regulação do contingente de vagas prisionais.

2.4 Porque contribui para a segurança pública

Verifica-se que **o alto dispêndio orçamentário e o custo social do aparato prisional não produz efeitos constritivos sobre a criminalidade**, pois o incremento contínuo na taxa de encarceramento não acompanha qualquer redução consistente nos índices de violência ou melhoria dos indicadores de segurança pública.

Entre 2000 e 2017, o número de pessoas presas no país aumentou de 232 mil para 726 mil, enquanto, a taxa anual de homicídios por 100 mil habitantes no Brasil cresceu de 27,35 em 2000 para 31,59 em 2017[104]. No mesmo período, a taxa de homicídios na região Nordeste subiu de 19,78 para 48,78[105]. Vale ressaltar que o número de estupros registrados aumentou de mais de 12 mil em 2011 para mais de 22 mil em 2016[106]. Apenas em 2018, houve 57.956 homicídios no Brasil[107] e cerca de 1,2 milhão de pessoas perderam a vida por homicídio doloso no Brasil entre 1991 e 2017[108]. Em números absolutos, a Nigéria e o Brasil, que juntos representam apenas 5% da população global, concentram 28% do número de homicídios do mundo[109].

104 IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; FBSP, Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Atlas da Violência, Brasília: IPEA, 2017.

105 IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; FBSP, Fórum Brasileiro de Segurança Pública, **Ipea - Atlas da Violencia v.2.7 - Mapa - Taxa de homícios**, disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/dados-series/20>. acesso em: 8 maio 2021.

106 IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; FBSP, Fórum Brasileiro de Segurança Pública, **Ipea - Atlas da Violencia v.2.7 - Mapa - Estupros,** disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/dados-series/89>. acesso em: 8 maio 2021.

107 IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; FBSP, Fórum Brasileiro de Segurança Pública, **Atlas da Violência**, Brasília: IPEA e FBSP, 2020.

108 ONU NEWS, **ONU: Brasil tem a segunda maior taxa de homicídios da América do Sul,** ONU News, disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2019/07/1679241>. acesso em: 8 maio 2021.

109 UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime, **Global Study on Homicide: Homicide trends, patterns and criminal justice response**, Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, 2019.

Nos estabelecimentos penais brasileiros, segundo dados do UNODC, a taxa de homicídios de pessoas presas por grupo de 100 mil foi de 26,7, enquanto a taxa global foi de 8,5 em 2016[110]. Em números absolutos, o CNMP contabilizou 1.714 pessoas mortas no sistema prisional brasileiro apenas em 2016[111].

O voto do Relator Ministro Marco Aurélio no bojo da medida cautelar da ADPF nº 347 confirma essa análise que: "O Judiciário, ao implementar número excessivo de prisões provisórias, coloca em prática a 'cultura do encarceramento', que, **repita-se, agravou a superlotação carcerária e não diminuiu a insegurança social nas cidades e zonas rurais**"[112].

Dados do DEPEN de 2019 apontam que 0,38% da população prisional está aprisionada em razão de infração a tipos penais relacionados à Administração Pública[113]. No mesmo sentido, a decisão da medida cautelar na ADPF nº 347 aponta que:

> *[...] a sociedade brasileira, com justa razão, é atormentada por duas linhas de criminalidade: a criminalidade que importa violência e a criminalidade que ela associa à corrupção - corrupção lato sensu, desde corrupção ativa, passiva até fraudes em licitações. Pois, interessantemente, a clientela preferencial do sistema penitenciário não é uma nem outra. A maior parte das pessoas que está presa no Brasil não está presa nem por crime violento, nem por criminalidade de colarinho branco. Mais da metade da população carcerária brasileira é de pessoas presas por drogas ou presas por furto. E o índice de pessoas presas por colarinho branco - é até constrangedor dizer - é abaixo de 1%, nessas estatísticas globais.* ***Estou fazendo esse argumento um pouco para demonstrar que prendemos muito - para usar um lugar-comum -, mas prendemos mal.*** *Para não ficar apenas na retórica da frase, estou procurando demonstrar que não prendemos aqueles que a sociedade brasileira considera os seus grandes vilões. O índice de apuração de homicídios no Brasil - esta, sim, uma criminalidade violenta e grave - é de menos de 10%. É uma ínfima quantidade de pessoas que é efetivamente condenada por crimes violentos*[114].

Em 2019, o CNJ realizou o primeiro mutirão carcerário eletrônico[115], a partir da implementação do novo sistema (SEEU) no estado do Espírito Santo e a atividade resultou na redução do número de

110 *Ibid.*

111 CNMP, **Sistema Prisional em Números**.

112 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADPF 347 MC/DF.

113 DEPEN, **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - Julho a dezembro de 2019.**

114 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADPF 347 MC/DF.

115 Uma atualização do modelo de mutirão carcerário, realizado pelo CNJ desde 2008, foi promovida pelo Programa Justiça Presente, parceria entre o Conselho Nacional de Justiça e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, com o apoio do Ministério da Justiça e Segurança Pública. A nova metodologia utiliza o recém-implantado Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU), ferramenta desenvolvida pelo CNJ que centraliza e unifica a execução penal em todo o país e que permite a filtragem de processos de acordo com critérios pré-estabelecidos, tornando o processo de revisão processual mais ágil e menos oneroso. (CNJ, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, Mutirão Carcerário.).

pessoas encarceradas[116]. O governador capixaba constatou que: **"Reduzimos o número de presos entrando no sistema prisional e conseguimos, ao mesmo tempo, reduzir o número de homicídios. Provamos que é falso o discurso de que quanto menos presos maior o número de crimes"**[117]. Em 2019, o Espírito Santo teve menos de mil homicídios (978) por ano pela primeira vez desde 1992. A desagregação dos dados permitiu evidenciar uma redução do número de morte de mulheres e de latrocínios em 2019[118].

No mesmo sentido, a decisão da Suprema Corte dos EUA considerou que as evidências estatísticas mostram que as populações carcerárias haviam sido reduzidas sem afetar adversamente a segurança pública em alguns municípios da Califórnia, em vários estados do país e no Canadá. O tribunal examinou ainda que os vários métodos disponíveis para reduzir a superlotação, envolvendo saídas antecipadas e medidas não privativas de liberdade, teriam pouco ou nenhum impacto negativo sobre a segurança pública. No julgamento de um caso paradigmático envolvendo o estado da Califórnia, a Suprema Corte levou em conta estas preocupações e permitiu ao estado flexibilidade para selecionar os meios mais adequados para reduzir a superlotação[119].

EVIDÊNCIAS CIENTÍFICAS
REGULAÇÃO DE VAGAS NÃO AUMENTA A CRIMINALIDADE

O cruzamento entre medidas de redução da superlotação e impacto na criminalidade foi desenvolvido em estudo dos Estados Unidos, analisando mais de 12 pesquisas de avaliação de programas de saída antecipada do sistema prisional durante um período de 23 anos em vários estados e cidades dos EUA e também no Canadá. As análises, que se baseiam em dados de 1981 a 2004, encontraram os seguintes achados[120]:

- Os estudos não revelaram diferenças significativas nas taxas de recidiva criminal entre presos liberados por saída antecipada e aqueles que não foram beneficiados.

116 Até outubro de 2019, data em que se encerrou o regime especial de atuação do Tribunal de Justiça do Espírito Santo, pelo menos 969 pessoas foram beneficiadas com regime de cumprimento de pena menos gravoso e a tendência era que os efeitos do mutirão se prolongassem no tempo, em razão do número de petições sob análise. (CNJ, Conselho Nacional de Justiça, **Relatório Mutirão Carcerário Eletrônico - Espírito Santo**, Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020.).

117 PRODEST; SESP, **Espírito Santo fecha 2019 com maior redução de homicídios dolosos em 26 anos**, SESP, disponível em: <https://sesp.es.gov.br/Notícia/governo-do-estado-apresenta-balanco-sobre-reducao-da-criminalidade-em-2019>. acesso em: 4 jun. 2021.

118 ESBRASIL, Espírito Santo registra redução da criminalidade em 2019, **ES Brasil**, 2020.

119 SUPREME COURT OF THE UNITED STATES, Brown, Governor of California, et al. v. Plata et al., p. 5.

120 KRISBERG, Barry; GUZMAN, Carolina; TSUKIDA, Chris, Accelerated Release: A Literature Review (FOCUS), **Views from the National Council on Crime and Delinquency,** 2008.

Em alguns casos, os presos liberados antecipadamente tinham taxas de recidiva ainda mais baixas do que os outros presos.

- No estado de **Wisconsin**, não foram encontradas evidências de que a liberação antecipada em 135 dias em comparação a 90 dias antes tenha resultado em um aumento desproporcional da atividade criminosa.
- No estado da **Flórida**, durante 18 meses de acompanhamento, os presos participantes do Programa de Acompanhamento Comunitário tiveram taxas mais baixas de novas condenações em comparação com aqueles que passaram 9 meses na prisão.
- No **Canadá**, mais da metade do grupo de estudo completou com sucesso suas sentenças de penas não privativas de liberdade ou viveu com sucesso na comunidade por pelo menos um ano após a soltura.
- No estado de **Illinois**, promoveu-se a liberação antecipada de 21.000 presos, reduzindo o número da população carcerária em 10%. Os novos crimes cometidos por essas pessoas corresponderam a menos de 1% de todos os crimes do estado. Além disso, os detentos liberados tinham as mesmas taxas de reincidência que os que cumpriam penas integrais.

2.5 Porque outras políticas já fazem regulação de vagas e funciona

Diversas políticas enfrentam o mesmo problema para acomodar as elevadas necessidades da sociedade e limitados recursos para provê-las. Para responder a este desafio, exige-se uma organização estatal de rigorosa eficiência. Assim, o Poder Público tem empregado ferramentas que proporcionam este equilíbrio nos serviços públicos e evitam o seu colapso e o declínio desproporcional da qualidade dos serviços.

No processo de formulação da gestão de políticas públicas, o Estado brasileiro tem desenvolvido **mecanismos de gerenciamento integrado** entre os Poderes, por meio de redes, fluxos institucionais e coordenação em nível nacional, estadual e municipal. Especialmente no campo do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), editou normas para planejamento, implementação, monitoramento e avaliação, por meio de processos colaborativos entre a sociedade civil

e o Poder Público. Este acúmulo se consolidou por meio de leis, portarias, documentos de referência, pesquisas, diagnósticos, resoluções de conselhos de direitos e de conselhos profissionais e frutos de discussões em conferências e audiências públicas, dentre outros instrumentos.

Neste contexto, quatro políticas públicas merecem destaque: o gerenciamento de vagas nas universidades públicas, por meio do Sistema de Seleção Unificado (SISU), o controle dos leitos de internação na atenção à saúde, por meio de Complexos Reguladores, do ajuste de vagas para acolhimento institucional dentro da política de assistência de social de alta complexidade, por meio de Centrais de Acolhimento e da Central de Vagas do sistema socioeducativo.

EXPERIÊNCIA PRÁTICA
REGULAÇÃO NA EDUCAÇÃO

O Sistema de Seleção Unificado (SISU) é um sistema informatizado, gerenciado pelo Ministério da Educação, por meio do qual são disponibilizadas vagas em cursos de graduação, em âmbito nacional, por instituições públicas e gratuitas de ensino superior para estudantes que nele se inscrevam e concorram. Regulamentado pela Portaria Normativa nº 21/2012 do Ministério da Educação, o SISU impõe um processo de seleção autônomo em relação àqueles realizados no âmbito das instituições privadas de ensino superior e se rege exclusivamente com base nos resultados do Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM). A partir das notas obtidas, o estudante é classificado na opção de vaga para a qual se inscreveu, observado o limite de vagas disponíveis na universidade de preferência. O sistema cria ainda uma lista de espera para convocar estudantes após uma primeira chamada de inscrições nas vagas disponíveis[121].

EXPERIÊNCIA PRÁTICA
REGULAÇÃO NA SAÚDE

O Ministério da Saúde regulamentou, por meio da Portaria nº 1.559/2008, a Política Nacional de Regulação do SUS, visando a disponibilização de uma alternativa assistencial mais adequada à necessidade dos indivíduos por meio de atendimentos de urgência, consultas, leitos e outros que se fizerem necessários, contemplando ações de regulação médica da

121 MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, Portaria Normativa nº 21 - Dispõe sobre o Sistema de Seleção Unificada - Sisu.

atenção pré-hospitalar e hospitalar a urgências, o controle dos leitos disponíveis e das agendas de consultas e procedimentos especializados. Além disso, padroniza as solicitações de procedimentos por meio dos protocolos assistenciais e estabelece referências entre unidades de diferentes níveis de complexidade, de abrangência local, intermunicipal e interestadual. O setor técnico responsável pela regulação se denomina **Complexo Regulador**, com função central de coordenação e integração[122].

EXPERIÊNCIA PRÁTICA
REGULAÇÃO NA ASSISTÊNCIA SOCIAL

A política de assistência social desenvolve ações para o acolhimento institucional de crianças, adolescentes e jovens separados do convívio familiar em casos de grande vulnerabilidade. Este acolhimento ocorre em equipamentos conhecidos como abrigos ou casas-lar. Para regulamentar a ocupação destes locais, foram criadas as Centrais de Acolhimento, a partir da edição da Resolução nº 31/2013[123] do Conselho Nacional de Assistência Social e de orientações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para seu funcionamento. A Central é responsável por receber solicitações de acolhimento dos órgãos municipais por meio telefônico ou eletrônico, acompanhados de Guia de Acolhimento. Recebida a solicitação, a Central analisa o caso com celeridade, articula com a equipe do serviço regionalizado para identificação da vaga mais adequada disponível, comunica a informação ao solicitante e, por fim, encaminha a criança ou adolescente para a unidade de acolhimento[124].

122 MINISTÉRIO DA SAÚDE, Portaria no 1.559 - Institui a Política Nacional de Regulação do Sistema Único de Saúde - SUS.

123 CNAS, Conselho Nacional de Assistência Social, Resolução no 31 - Aprova princípios e diretrizes da regionalização no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, parâmetros para a oferta regionalizada do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI, e do Serviço de Acolhimento para Crianças, Adolescentes e Jovens de até vinte e um anos, e critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para expansão qualificada desses Serviços.

124 *Ibid.*, p. 44–46.

EXPERIÊNCIA PRÁTICA
REGULAÇÃO NO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO

Antes mesmo da liminar no HC Coletivo 143.988/ES em 2018, diversos estados brasileiros já implementavam a Central de Vagas para o sistema socioeducativo centrada no *numerus clausus*, dentre os quais os estados do Paraná e Santa Catarina. A partir da cooperação entre os diferentes atores do sistema de justiça juvenil, o Poder Executivo detém a atribuição de zelar pela manutenção da ocupação dentro da capacidade das unidades socioeducativas, estabelecendo ferramentas como a lista de espera e a substituição por medidas em meio aberto, que, segundo as regras do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), estão sob responsabilidade dos municípios. Atualmente, após a extensão da decisão do STF, estão em processo de implementação de Centrais de Vagas nos Sistemas Estaduais de Atendimento Socioeducativo em todo o país.

O QUE É A CENTRAL DE REGULAÇÃO DE VAGAS?

3 O QUE É A CENTRAL DE REGULAÇÃO DE VAGAS?

Para os fins deste Manual, define-se a **Central de Regulação de Vagas** como um instrumento de gestão da ocupação de vagas fundamentado no princípio da taxatividade e destinado a regular o equilíbrio de ocupação carcerária. No contexto prisional, o equilíbrio de ocupação visa a manutenção de prisões dentro da capacidade máxima. A Central de Regulação de Vagas, por meio das ferramentas elencadas no capítulo 4, promove este estado de equilíbrio, numa perspectiva sistêmica, entre a porta de entrada e de saída do sistema prisional, e preserva a proporção limite de uma pessoa presa para cada uma vaga.

3.1 Perspectiva sistêmica

Apesar dos avanços do Estado brasileiro em estruturar várias políticas públicas de modo sistêmico, integrado e coordenado a nível local, estadual e nacional, o mesmo não acontece em relação ao sistema prisional. Embora haja diretrizes básicas na Lei de Execução Penal e breve menção na Lei nº 13.675/2018, que institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), **não há efetivamente um sistema único de políticas penais**[125]. Não obstante, existe uma miríade de atos normativos, precedentes jurisprudenciais e documentos nacionais e internacionais que constituem elementos para reconhecimento da governança e para a estruturação das políticas penais dentro do quadro das políticas públicas sujeitas à lógica sistêmica.

A partir de uma perspectiva crítica ao modelo penal, surge uma compreensão de políticas penais como um conceito concebido a partir da superação do paradigma histórico que apresentava uma única resposta estatal ao cometimento de infrações penais: a privação de liberdade[126]. Mobiliza, portanto, um conjunto de políticas de responsabilização penal que envolve, além da prisão, medidas como as audiências de custódia, incluindo o atendimento social prévio e posterior à pessoa custodiada, as alternativas penais, a monitoração eletrônica, a prisão domiciliar, as práticas restaurativas, a atenção às pessoas egressas do cárcere, entre outras[127]. Incluem também as medidas contra a superlotação no sistema prisional.

125 LABGEPEN, Laboratório de Gestão de Políticas Penais, **Nota sobre a proposta do Sistema Nacional de Segurança Pública**, Brasília: Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília (UnB), 2017.

126 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, **Modelo de Gestão da Política Prisional: Caderno I: Fundamentos Conceituais e Principiológicos.**

127 VITTO, Renato C. P. de; DAUFEMBACK, Valdirene, **Para Além da Prisão. Reflexões e Propostas Para Uma Nova Política Penal no Brasil,** Edição: 1a. Belo Horizonte: Letramento, 2018.

Ademais, no caso das políticas penais, em que pese a execução da política recair sobre o Poder Executivo estadual, o Poder Judiciário desempenha papel crucial, uma vez que cabe aos magistrados e magistradas gerirem a da porta de entrada, da porta de saída e da garantia da regular execução penal. Destarte, cabe à magistratura envolver-se na elaboração de estratégias que busquem solucionar os problemas prisionais no Brasil.

Dentro deste cenário, cresce a necessidade de estabelecimento de uma Central de Regulação de Vagas, considerando todo o ciclo penal, da porta de entrada à porta de saída, permeada por respostas penais distintas da prisão e enraizada na observação das garantias constitucionais da pessoa presa, no respeito à individualização da medida e na busca por reversão das condições desumanas e degradantes impostas à população carcerária. A Central de Regulação de Vagas ultrapassa o mero controle da quantidade de vagas disponíveis e ocupadas, com imposições de limites e restrições. **A noção de regulação de vagas penais vai além e se perfaz numa lógica de diálogo institucional e interinstitucional, de articulação entre os atores**, de cooperação entre Poder Judiciário, Poder Executivo e demais instituições, assim como na sistematização e produção de dados, fomento à pesquisa, à avaliação e monitoramento e a uma política baseada em evidências, conforme será abordado no capítulo 5.

PONTO DE ATENÇÃO
CONCEITO ESTRUTURANTE: REGULAÇÃO

A palavra regulação é plurissignificativa e tem conceito discutido em várias áreas do conhecimento: ciências da vida, direito, economia, sociologia e ciência política. Há uma variedade de significados, abordagens e objetivos, ora inter-relacionados, ora divergentes. Destaca-se que a conceituação de regulação se faz por referência a tantos outros conceitos: o conceito de homeostase (biologia), de controle (mecânica), a ideia de poder e dominação (ciências políticas), autorregulação (economia). Duas ideias principais se ligam ao conceito etimológico de regulação no direito. Uma refere-se ao estabelecimento e implantação de regras e normas; e outra à manutenção ou **restabelecimento do funcionamento equilibrado de um sistema**[128].

128 DIREITO MOREIRA, Vital; MAÇAS, Maria Fernanda dos Santos, **Autoridades reguladoras independentes: estudo e projecto de Lei-Quadro,** Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

3.2 Princípio da taxatividade carcerária

O conceito de regulação de vagas prisionais encontra seu pilar de sustentação no princípio da taxatividade carcerária, também conhecido como numerus clausus ("número fechado"). A ideia é simples e intuitiva: há um número máximo de vagas e cada vaga só pode ser ocupada por um indivíduo.

O princípio tem aplicações práticas cotidianas em políticas públicas fundamentais, como exposto na seção 2.5 deste Manual. A regulação de vagas para o acesso ao ensino público superior, a serviços de saúde e ao acolhimento provido pela assistência social constitui princípio estruturante do modelo de gestão dessas políticas. O princípio também se aplica na esfera privada. A título ilustrativo, a organização de qualquer tipo de evento em local fechado exige levar em consideração as regras de lotação máxima e monitorar a entrada e a permanência de pessoas por metro quadrado, de acordo com o espaço onde o evento se realizará. O Poder Público, por meio da edição de normas, alvarás e licenças, é responsável por determinar e fiscalizar a lotação máxima e a garantia de rotas de saída de emergência dos espaços com vistas à prevenção de incêndios e outros acidentes. A permissão da entrada de um número maior de pessoas do que a lotação máxima sujeita os responsáveis a multas administrativas e embargo do evento pelo Corpo de Bombeiros. Aplicado à justiça criminal, o princípio da taxatividade carcerária visa limitar que o número de pessoas presas ultrapasse o número de vagas disponíveis em estabelecimentos penais. Ou seja, para cada vaga prisional somente um preso ou presa.

O conceito surgiu na França em 1989, quando o Ministro da Justiça encomendou ao deputado Gilbert Bonnemaison um estudo que apresentasse propostas voltadas a "**aperfeiçoar de forma duradoura o funcionamento do serviço público penitenciário**". O relatório decorrente do estudo solicitado, conhecido como **Relatório Bonnemaison**, defendeu a aplicação do *numerus clausus* ao sistema penal. Bonnemaison sugeria que, uma vez alcançada a capacidade máxima do estabelecimento, deveriam ser adotadas medidas para remover apenados e apenadas com medidas distintas da prisão.

Os idealizadores do princípio da taxatividade carcerária pontuam que a medida não constituiria um obstáculo à independência judicial e à liberdade de julgar, senão que permitiria à autoridade judicial embasar sua decisão a cada caso em uma visão sistêmica, reconhecendo assim o protagonismo do Poder Judiciário na regulação das políticas penais. Ao contrário, a aplicação do princípio de 'um preso por vaga' poria fim à superlotação, situação que provoca efeitos nefastos para o conjunto de atores do sistema de justiça penal, aliviaria as tensões no ambiente prisional, criaria um ambiente mais propício ao trabalho dos agentes da polícia penal e profissionais dos demais serviços, além de favorecer o processo de reinserção social garantindo melhores condições de cumprimento da pena[129].

129 DECISIER, Donat; FRANCE. CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL, **Rapport fait au nom de la Commission d'Enquete sur na situation dans les prisons françaises,** Paris: Conseil Économique et Social, 2006, p. 26.

EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL
FRANÇA: DE UMA IDEIA INCIPIENTE À APROPRIAÇÃO PELO SISTEMA DE JUSTIÇA

Desde que foi apresentado no relatório do deputado Bonnemaison em 1989, o *numerus clausus* é objeto de debate pelos poderes públicos. Com efeito, propôs-se ser necessária uma articulação entre Legislativo, Executivo e Judiciário com vistas à introdução de um mecanismo de regulação da porta de entrada e da porta de saída do sistema penal. Há concordância de que a superlotação carcerária é um problema estrutural do funcionamento do sistema de justiça criminal e que, por conseguinte, enfrentar a questão passa necessariamente por uma concertação de esforços em que cada poder assume a responsabilidade que lhe compete. Nos últimos anos, o ***Syndicat de la Magistrature***, entidade de classe instituída há mais de 50 anos e que representa aproximadamente 30% da magistratura francesa, se arvorou como um importante apoiador da adoção do *numerus clausus* no sistema penal. A crise sanitária provocada pela pandemia do novo coronavírus levou a entidade a publicar uma carta aberta ao Presidente da República bem como uma nota técnica com o título "*Numerus clausus*: sim, é possível e é o momento"[130].

A entidade reconhece que as medidas tomadas em prol da prevenção ao contágio pela Covid-19 no meio prisional – essencialmente alinhadas às medidas propugnadas na Recomendação CNJ nº 62/2020 – conseguiram desafogar a situação de superlotação das unidades, demonstrando que a superlotação é um problema tratável. Pela primeira vez em décadas, o número total de pessoas presas na França ficou abaixo do número total de vagas. Diante dessa conquista, a entidade judicial argumenta que não haveria momento mais oportuno para introduzir a taxatividade carcerária enquanto mecanismo de regulação das vagas prisionais para prevenir o retorno a uma situação de superlotação, considerando que, seguindo a tendência conforme os dados atuais, seria um fenômeno certo.

A ***Association Nationale des Juges d'Application des Peines*** **- ANJAP**, equivalente à Associação Nacional dos Juízes da Execução Penal, também se mostra favorável à adoção do princípio da taxatividade carcerária. Desde 2013, a criação de um mecanismo de regulação das portas de entrada e de saída do sistema prisional consta do rol de

130 SYNDICAT DE LA MAGISTRATURE, *Numerus clausus*, **oui c'est possible, et c'est le moment - Syndicat de la magistrature, Syndicat de la Magistrature**, disponível em: <http://www.syndicat-magistrature.org/Numerus-clausus-oui-c-est-possible-et-c-est-le-moment.html?debut_articles_rubrique=0>. acesso em: 4 jun. 2021.

proposições para reforma da política de execução penal da instituição. Conforme afirma a Presidente da ANJAP, "a superlotação prejudica todos os atores do sistema penal, é um obstáculo na luta contra a reentrada, custa caro ao Estado e, apesar dessa constatação ser amplamente compartilhada, não mudamos nada"[131]. (tradução livre)

O Sindicato Nacional dos Diretores de Penitenciárias (***Syndicat National des Directeurs Pénitentiaires***, - SNPD, em francês) é outra entidade de classe que também se somou ao coro dos apoiadores do *numerus clausus*, motivada pelo sucesso na redução da superlotação em decorrência das medidas de prevenção ao contágio pela Covid-19. A Carta Aberta dirigida ao Presidente da República[132], publicada em 20 de abril de 2020, conclui que "somente um reequilíbrio da organização do Ministério da Justiça e das responsabilidades dos atores da execução penal permitirá enfrentar eficazmente a superlotação carcerária [...] e repensar o sentido da pena na França do século XXI. Essa solução acaba de ser colocada em prática!" (tradução livre)

A proposta que nasceu na França logo ganhou apoiadores no país e internacionalmente[133]. No Brasil, a concepção também ganhou adeptos importantes. **Nilo Batista** aduz que "se fosse possível eleger um princípio para a execução penal, não hesitaríamos em mencionar o de *numerus clausus*", indicando que a sua adoção "a par dos óbvios benefícios para a convivência penitenciária, deslocaria os investimentos estatais da infecunda construção de mais e mais presídios para programas de controle e auxílio aos egressos"[134]. Na mesma esteira, **Rodrigo Roig** afirma que a adoção do princípio é tecnicamente possível e requer "vontade política de implementá-lo, mas sobretudo coragem para reformar estruturalmente a política criminal brasileira e materializar o princípio da dignidade humana como barreira concreta de anteparo à superlotação carcerária"[135].

131 BOUTRY, Timothée, **Surpopulation carcérale : «Si une personne rentre en prison, une autre doit sortir**», leparisien.fr, disponível em: <https://www.leparisien.fr/faits-divers/surpopulation-carcerale-si-une-personne-rentre-en-prison-une-autre-doit-sortir-14-05-2020-8316675.php>. acesso em: 20 abr. 2021.

132 CFDT, Syndicat National des Directeurs Pénitentiaires, Lettre ouverte au Président de la République, 2020.

133 RAIMBOURG, Dominique; HUYGUE, Sébastian; FRANCE. COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE, **Rapport d'Information, deposé par la Commission des Lois Constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration Générale de la République, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale,** Paris: Assemblée Nationale, 2013, p. 126.

134 BATISTA, Nilo, **Novas Tendências Do Direito Penal,** 1a edição. Rio de Janeiro, RJ: Revan, 2004.n.

135 ROIG, Rodrigo Duque Estrada, Um princípio para a execução penal: *numerus clausus*, **Revista Liberdades**, n. 15, p. 104–120, 2014, p. 118.

A aplicação do princípio da taxatividade tem por vocação operar uma transformação na execução penal, visando oferecer uma resposta definitiva ao problema da superlotação carcerária. Medidas *ad hoc* de enfrentamento à superlotação, tais como mutirões ou transferências entre unidades, acarretam resultados incrementais imediatos, de extrema relevância para as pessoas beneficiadas, porém sem alcance sistêmico ou sustentável a médio e longo prazos. Conforme destaca Rodrigo Roig, transferência de presos e presas para outras unidades prisionais para momentaneamente desafogar um presídio, apenas desloca a superlotação para outra unidade e, na prática, equivaleria a burlar o princípio do *numerus clausus*[136]. Depreende-se, portanto, que o postulado orientador do *numerus clausus* é a redução da população carcerária, não a criação de novas vagas. Assim, implica na necessidade de regulação do fluxo entre as portas de entrada e de saída do sistema prisional.

O autor vislumbra três possíveis modalidades de *numerus clausus*, podendo ser aplicadas de forma isolada ou combinada[137]:

- *Numerus clausus* preventivo: vedação de novos ingressos no sistema penitenciário quando a ocupação da unidade tiver atingido sua quantidade máxima, com a consequente transformação da prisão em outra medida não privativa de liberdade. Por ser anterior ao próprio encarceramento, não dependeria de requisitos subjetivos ou objetivos, mas apenas da constatação do excesso de contingente.

- *Numerus clausus* direto: deferimento de indulto ou medida diversa da prisão àquelas pessoas que já se encontram presas, notadamente às mais próximas de atingir o prazo legal para a liberdade. Alternativas ao encarceramento podem atuar como medida reparatória da ilegalidade da prisão sob condições de superlotação[138].

- *Numerus clausus* progressivo: sistema de transferências em cascata (em cadeia), com a ida de um preso do regime fechado para o semiaberto, de outro do regime semiaberto para o aberto (ou prisão domiciliar) e, por fim, de alguém que esteja em uma dessas modalidades para o livramento condicional (uma espécie de "livramento condicional especial").

Estas modalidades de *numerus clausus* são aprofundadas nas seções referentes às ferramentas de regulação tanto da porta de entrada como de saída no capítulo 4 deste Manual.

O princípio da taxatividade carcerária é também amplamente reconhecido pelo Direito Internacional. O Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) publicou em 2013 um **Manual de Estratégias para Reduzir a Superlotação Carcerária**, o qual preconiza que a capacidade de ocupa-

136 *Ibid.*, p. 108.
137 *Ibid.*, p. 114–117.
138 *Ibid.*, p. 116.

ção da unidade prisional seja considerada na execução da pena[139]. O documento recomenda proibir o encarceramento em unidades que, em razão da superlotação, não ofereçam condições aceitáveis de alojamento e de atenção à pessoa custodiada, de acordo com normas nacionais e internacionais. Recomenda igualmente atribuir aos juízos a responsabilidade de garantir que o direito de as pessoas presas cumprirem sua pena em local digno seja respeitado em todas as etapas do processo judicial.

Mencionados no tópico 2.1, é válido reiterar alguns parâmetros internacionais nesta matéria. Assim, o sistema interamericano estipula entre os **Princípios e boas práticas sobre privação de liberdade** que "as pessoas privadas de liberdade deverão dispor de espaço suficiente"[140] no que tange às necessidades de alojamento e higiene (princípio XII). Além disso, dispõe o princípio XVII, especificamente dedicado à formulação de medidas contra a superlotação, que:

> *A ocupação do estabelecimento acima do número estabelecido de vagas será proibida por lei. Quando desse fato decorra a violação de direitos humanos, deverá ela ser considerada pena ou tratamento cruel, desumano ou degradante. A lei deverá estabelecer os mecanismos para remediar de maneira imediata qualquer situação de alojamento acima do número de vagas estabelecido.* ***Os juízes competentes deverão adotar medidas corretivas adequadas na ausência de regulamentação legal efetiva.*** *Constatado o alojamento de pessoas acima do número de vagas estabelecido num estabelecimento, os Estados deverão* ***investigar as razões que motivaram tal situação e determinar as respectivas responsabilidades individuais*** *dos funcionários que tenham autorizado essas medidas. Deverão, ademais,* ***adotar medidas para que a situação não se repita***[141]*.*

No ordenamento jurídico nacional, a taxatividade é formalmente reconhecida como princípio norteador da política criminal por meio da edição da **Resolução CNPCP nº 5/2016**, que "dispõe sobre os indicadores para fixação de lotação máxima nos estabelecimentos penais - *numerus clausus* [142]". A Resolução decorre da atribuição conferida ao CNPCP pela Lei de Execução Penal de determinar o limite máximo da capacidade dos estabelecimentos penais, atendendo a sua natureza e peculiaridades (art. 85, parágrafo único). Na exposição de motivos, a Resolução reafirma que a lotação do estabelecimento penal deve ser compatível com sua estrutura e finalidade considerando que "a superlotação não é compatível com o processo de ressocialização e que os cárceres brasileiros - prova da ineficiência da política de segurança pública - implicam no aumento da criminalidade, inclusive, com a elevação das taxas de reincidência".

139 UNODC, **Handbook on strategies to reduce overcrowding in prisons**, p. 62.

140 CIDH, Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Princípios e boas práticas para a proteção das pessoas privadas de liberdade nas Américas, p. 16.

141 *Ibid.*, p. 21.

142 CNPCP, Conselho Nacional de Políticas Criminais e Penitenciárias, Resolução no 5/2016 - Dispõe sobre os indicadores para fixação de lotação máxima nos estabelecimentos penais, *numerus clausus*.

Segue a exposição de motivos lembrando que a LEP incumbe igualmente ao CNPCP a tarefa de estabelecer regras sobre a arquitetura e construção de estabelecimentos penais e casas de albergados, havendo cumprido com sua responsabilidade por meio da edição da Resolução nº 09/2011, instrumento que estabelece as diretrizes básicas para a arquitetura penal e fixa os padrões de lotação. A arquitetura prisional é analisada em maior detalhe no capítulo 4.1. Concretamente, a Resolução estabelece prescrições muito claras e objetivas a orientar o trabalho do Judiciário em prol da redução da superlotação. Em relação às unidades masculinas, exige "obrigatoriamente um plano de redução da superlotação, com metas a serem fixadas e atingidas pelas autoridades" e estipula um "equilíbrio através **do filtro de controle da porta de entrada** (audiência de custódia e controle da duração razoável do processo até a sentença) e **organização da fila da porta de saída** com critérios objetivos sistematizados (saída antecipada de sentenciado no regime com falta de vagas), esse último considerando as diretrizes da Súmula Vinculante 56".

Com base na Resolução CNPCP nº 5/2016 realizou-se a **primeira iniciativa nacional de implementação do princípio da taxatividade no sistema carcerário**, por meio da celebração de um acordo de cooperação técnica internacional entre o Tribunal de Justiça do Paraná e a Organização dos Estados Americanos (OEA).

EXPERIÊNCIA NACIONAL – PARANÁ
PROJETO PILOTO DE GESTÃO DE VAGAS PELOS JUÍZOS DAS VARAS DE EXECUÇÃO PENAL

Em 2017, o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR), juntamente com o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Seccional da Ordem de Advogados do Brasil (OAB-PR) e o Poder Executivo estadual, celebrou com a Organização dos Estados Americanos (OEA) um Memorando de Entendimento com o fim de "desenvolver e implantar, no Estado de Paraná, projetos, programas e práticas no âmbito da execução de penas e medidas socioeducativas, particularmente priorizando os seguintes temas, sem prejuízo de outros: a. Modulação de intervenções que assegurem a redução da ocupação acima do limite e, ao mesmo tempo, permitam um controle mais efetivo da capacidade dos espaços prisionais"[143]. No mesmo ano, o Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Tribunal de Justiça paranaense (GMF-PR) editou a Resolução nº 01/17[144], que estabelece a implantação de um projeto piloto para aplicação do princípio do *numerus clausus*, contando com parceria do Conselho Nacional de Justiça.

143 OEA, Organização dos Estados Americanos et al, Memorando de Entendimento, 2017.

144 PARANÁ, Tribunal de Justiça do Estado do Paraná; GMF, Grupo de Monitoramento e Fiscalização, Resolução GMF-PR nº 01/17.

O objetivo do projeto intitulado “Ocupação Máxima Taxativa” era conter a superlotação no estado, particularmente concentrada no alto número de pessoas presas em carceragens das delegacias de polícia. A inovação proposta pelo GMF-PR propunha que cada juízo que aderisse ao projeto definisse um número de vagas, de acordo com os processos criminais e com a rotina de trabalho da vara. As vagas disponíveis nesses estabelecimentos seriam identificadas com uma combinação de letras e números, seguidas do nome do preso e da data de ingresso. Aquelas destinadas a pessoas condenadas seriam indicadas pelas letras “CD” e as reservadas a presos provisórios por “PR”. No caso de ingresso acima da capacidade, a vaga excedente seria identificada pelas letras “EX”. Uma lista de presos provisórios e outra de presos definitivos seria disponibilizada nos sites do GMF-PR e do DEPEN/PR, com atualização semanal, organizadas em ordem decrescente do tempo de ocupação e com a indicação do juízo responsável pela prisão.

No momento da apreciação e decisão em relação à decretação de prisão, o magistrado ou magistrada teria à sua disposição a informação sobre a disponibilidade de vagas. No caso de decretação de prisão, o mandado indicaria a vaga destinada àquele preso. Se a vaga designada estiver indisponível, o juiz ou juíza avaliaria a aplicação de medida alternativa à prisão, de indulto ou ainda reconsideraria a prisão de outra pessoa já presa sob sua jurisdição. Se infrutífero este procedimento, a autoridade consultaria o GMF-PR sobre a possibilidade de vaga adicional (com a sigla AD), cuja ocupação seria permitida pelo prazo máximo de 30 dias, até que mecanismos efetivados por outros juízos equilibrassem a ocupação prisional.

Inicialmente implantado na grande Curitiba, o projeto chegou a contar com a adesão de 32 Varas de Execução Penal de 21 Comarcas paranaenses. Informações disponibilizadas pelo site do TJPR indicam uma redução inicial na taxa de superlotação. Após 60 dias de sua implementação, as varas que eram responsáveis por 2.465 presos provisórios em delegacias reduziram este número para 2.006, uma queda de 182% para 152% na superlotação[145].

Contudo, o projeto enfrentou dificuldades de desenvolvimento e sua aplicação resultou limitada. Em particular, por propugnar uma abordagem inovadora, que coloca a autoridade judicial como protagonista da política penal, alguns magistrados e magistradas expressaram dificuldades em superar a compreensão de que o problema seria exclusivamente

145 TJPR, Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, **Projeto do GMF-PR pretende acabar com a superlotação em presídios**, Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/destaques/-/asset_publisher/1lKI/content/projeto-dogmf-pr-pretende-acabar-com-a-superlotacao-em-presidios/18319?inherit>. acesso em: 4 jun. 2021.

de responsabilidade do Poder Executivo[146]. Paralelamente, instaurou-se um procedimento administrativo pelo Ministério Público impugnando a Resolução GMF/PR nº 1/2017[147]. Sem embargo, em fevereiro de 2020 a Subprocuradoria-Geral para assuntos jurídicos (MPPR/SUBJUR) o arquivou por ausência de fundamentação[148].

Diante do fenômeno da superlotação, a adoção do princípio do *numerus clausus* perfila-se como relevante medida de contenção, consubstanciando, desta feita, **numa necessária reparação do desvio de execução**.

Observe-se ainda que a regulação de fluxos de vagas aponta para a adoção de um modelo customizado de gestão, distanciando-se de formatos pré-estabelecidos que tendem a se mostrar incompatíveis com as necessidades locais. Ao contrário, propõe-se que o Poder Judiciário se utilize de sua competência exclusiva sobre as portas de entrada e de saída do sistema prisional para induzir a conformação de um modelo de Central de Regulação de Vagas adaptado às especificidades de cada juízo criminal e de execução penal, levando em consideração as unidades prisionais sob sua jurisdição.

146 COELHO, Priscila, **Um preso por vaga: estratégias políticas e judiciais de contenção da superlotação carcerária**, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2020.

147 Protocolo MPPR nº 15103/2017.

148 MPE/PR, Ministério Público do Estado do Paraná; SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS, Decisão.

COMO IMPLEMENTAR UMA CENTRAL DE REGULAÇÃO DE VAGAS?

4 COMO IMPLEMENTAR UMA CENTRAL DE REGULAÇÃO DE VAGAS?

A gestão da lotação carcerária envolve o uso de diferentes medidas para que o Poder Judiciário empreenda a gestão das vagas prisionais existentes. Neste capítulo, são abordados blocos de ferramentas à disposição da Central de Regulação de Vagas, as quais podem ser adotadas de modo integral ou parcial com diferentes combinações de acordo com o que melhor se adeque à realidade local.

Desde que alicerçada no princípio da taxatividade, a implementação de uma política de regulação de vagas não tem um modelo único. As medidas aqui apresentadas devem ser compreendidas como uma "caixa de ferramentas" disponíveis ao Poder Judiciário, que pode e deve selecionar aquelas que mais se adaptam à sua realidade. A exposição destas medidas neste Manual se destina a ofertar subsídios inovadores e úteis ao trabalho de magistrados e magistradas, mas **não configuram pré-condições para a implantação de uma Central de Regulação de Vagas**. Essa pode ser instituída com diferentes conformações e aplicando diferentes ferramentas.

Tudo vai depender das condições e decisões do Poder Judiciário e demais atores locais a partir de suas necessidades e demandas. O Manual busca ajudar com a expansão da capacidade judicial de pensar e experimentar novas respostas para um problema antigo e de difícil resolução e não engessar ou tornar impraticável o controle da superlotação. Em cada um dos tópicos seguintes são indicadas soluções alternativas, caso não seja possível ou oportuna a adoção de cada uma destas ferramentas.

Os **cinco blocos** são de: (i) ferramentas espaciais; (ii) ferramentas de regulação na porta de entrada; (iii) ferramentas de regulação na porta de saída; (iv) ferramentas de atuação administrativa; e (v) ferramentas tecnológicas.

4.1 Ferramentas espaciais

O estabelecimento prisional, enquanto pilar do atual sistema de justiça criminal no país, está localizado em um espaço geográfico constituído a partir das relações sociais e jurídicas que o delimitam. Como todo espaço humano, o cárcere produz efeitos diferentes sobre determinadas pessoas, resultado de processos delimitados pelos órgãos de administração penitenciária, pela legislação e

comunidade de presos, servidores e visitantes que compõem a dinâmica diária de uma prisão[149]. Não obstante, o espaço evolui pelo movimento da sociedade e a Central de Regulação de Vagas pode ser uma força motriz para repensar, redimensionar e modificar este ambiente.

As ferramentas de natureza espacial apresentadas nesta seção envolvem, em primeiro lugar, uma escala micro – relativa à definição da capacidade máxima real de cada presídio – e uma escala macro – referente ao zoneamento penitenciário dentro dos estados brasileiros.

4.1.1 Certificação da capacidade máxima real

A política de gestão da lotação prisional deve considerar a seguinte pergunta: Quantas vagas existem em cada estabelecimento penal? Para responder a esta indagação, faz-se necessário definir o que seria a capacidade real de cada unidade prisional considerada especificamente.

Antes disso, contudo, a reflexão sobre o controle do espaço em estabelecimentos penais deve se iniciar a partir de uma conceituação inequívoca do que é uma "vaga". As balizas deste conceito se constituem, de um lado, com base nos aspectos físico-estruturais dos espaços de longa permanência de pessoas presas – celas –, e de outro, a partir da proporcionalidade e da conexão destes espaços com outros de uso coletivo e intermitente, bem como com os serviços providos de trabalho, educação, saúde, entre outros.

Deste modo, não é razoável, por exemplo, que um espaço existente no interior de um estabelecimento prisional, e que não tenha sido idealizado e destinado para a finalidade específica de comportar uma pessoa em situação de prisão, seja contabilizado como vaga ou mesmo observado como espaço disponível para o adicionamento de outras pessoas na mesma condição.

Conceito de "vaga"

Para os fins deste Manual, propõe-se conceituar vaga prisional como o espaço mínimo habitável destinado à ocupação de longa permanência por uma única pessoa, de uso regular e não intermitente, projetado arquitetonicamente para abrigar pessoa privada de liberdade, em condições operacionais de uso e que considere a proporcionalidade entre os leitos, serviços, fluxos, assistências e rotinas do estabelecimento penal.

149 SANTOS, Milton, Por uma Geografia Nova: da Crítica da Geografia a uma Geografia Crítica, 6a edição. São Paulo: Edusp, 2008.

Os espaços de longa permanência em estabelecimentos penais são aqueles onde as pessoas presas se encontram durante a maior parte do dia ou a integralidade deste, regularmente referidos como celas, alojamentos ou dormitórios[150]. Porém, estes espaços não necessariamente se caracterizam como vagas para fins de definição da capacidade do estabelecimento, particularmente porque existem celas em seções prisionais que são utilizadas de forma transitória ou intermitente. Um exemplo são as celas da seção de triagem e admissão de presos recém-ingressos à unidade, onde permanecem algumas horas ou alguns dias para cadastramento interno, exames médicos, entre outros. Outro exemplo são celas incorporadas ao setor de saúde ou enfermaria, nas quais podem ser alojados presos temporariamente para administração de medicação ou tratamento. Ainda, outro espaço que não pode ser contabilizado como vaga são as celas de isolamento ou "castigo", uma vez que seu uso se circunscreve a um prazo máximo previsto na legislação penal, constituindo espaços de ocupação intermitente. Merecem especial atenção os espaços destinados à proteção da integridade física de pessoas que, caso acomodadas entre a população geral, estariam sob risco. Celas nestes espaços são comumente denominadas de "seguro" e tendem a implicar piores condições de detenção.

Logo, somente pode ser considerada como "vaga" a área dentro daquela cela ou dormitório destinado a uma permanência de cunho duradouro dentro das rotinas prisionais regulares, tais como as celas situadas nos pavilhões comuns. Deve-se ter atenção à natureza destas celas – se individual ou coletiva – e às suas dimensões estruturais. Além disso, é importante sublinhar que as vagas destinadas a mulheres contemplem espaços para recém-nascidos, naqueles casos extremamente excepcionais em que o Judiciário determine ou mantenha a sua prisão, conforme preconiza a Resolução CNJ nº 369/2021 e diretrizes internacionais[151]. Em sentido semelhante, a vaga prisional também deve contemplar espaço acessível, preferencialmente com desenho universal, para uma custódia digna de pessoas presas com deficiência, especialmente usuários de cadeiras de rodas e muletas[152].

As orientações internacionais estabelecidas nas Regras de Nelson Mandela demarcam que as acomodações não devem ser ocupadas por mais de um preso, exceto em circunstâncias especiais, tais como uma superlotação temporária. Ainda assim, nestes casos recomenda-se que não mais que dois presos sejam alojados em uma mesma cela[153]. Não há, contudo, diretrizes mais específicas ou técnicas quanto ao design e planejamento de presídios e celas.

150 MNPCT, Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. **Relatório de Missão a Unidades de Privação de Liberdade no Tocantins**. Brasília, 2017. Parágrafo 467. Disponível em: https://mnpctbrasil.files.wordpress.com/2019/09/relatoriotocomassinatura.pdf. Acesso em: 15 abr. 2021.

151 ONU. **Regras de Bangkok: regras das Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras**. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/cd8bc11ffdcbc397c32eecdc40afbb74.pdf. Acesso em: 15 abr. 2021.

152 BRASIL, Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Acesso em: 15 abr. 2021.

153 ONU, Assembleia Geral das Nações Unidas. Resolução 70/175. **Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos (Regras de Mandela).** 2015. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/05/39ae8bd2085fdbc4a1b02fa6e3944ba2.pdf. Acesso em: 19 abr. 2021.

A necessidade de um espaço individual mínimo se baseia na **proxêmica**, que trata da dimensão espacial entre o privado, o pessoal, o social e o público. A proxêmica é um campo de estudo que descreve o espaço pessoal num meio social, que serve para manter o distanciamento adequado entre os indivíduos[154]. A diminuição deste distanciamento pode causar o estado psicológico de "amontoamento", devido à ausência de domínio sobre os elementos do ambiente pela pessoa, tornando o ambiente ameaçador e inseguro e desencadeando reações negativas, em especial "comportamentos agressivos, defensivos, distanciação, retirada etc"[155]. Celas com pouco espaço individual geram, portanto, esta sensação de amontoamento e tende a favorecer os indivíduos a comportamentos agressivos e defensivos, em função da insegurança sentida. Um espaço mínimo é crucial para um processo regulador das fronteiras interpessoais que equilibre a circunstância de ficar sozinho ou isolado, em certos momentos, e a de estar acessível e em contato com pessoas, em outros[156].

Considerando estas necessidades humanas básicas, servem de referência as diretrizes desenvolvidas pelo **Comitê Europeu para a Prevenção da Tortura e Tratamento ou Punição Desumana ou Degradante (CPT)**, que estipula como padrão mínimo de metragem o que denomina de "espaço mínimo habitável" em estabelecimentos de privação de liberdade. São eles:

- 6m² de espaço habitacional para uma cela individual + anexo sanitário (banheiro);

- 4m² de espaço habitacional por preso em uma cela de ocupação múltipla + anexo sanitário (banheiro) totalmente dividido;

- pelo menos 2 metros de distância entre as paredes da cela;

- pelo menos 2,5 metros de altura entre o piso e o teto da cela[157].

No caso de celas coletivas, que são a imensa maioria no país, indica-se como parâmetro desejável o limite máximo de ocupação coletiva de até quatro pessoas, adicionando 4m² por pessoa adicional ao espaço mínimo de 6m² de espaço, totalizando 18m², para uma cela de ocupação coletiva[158]. Em ambos os formatos de cela, individual ou coletiva, as instalações sanitárias não estão incluídas e requerem um espaço suplementar às dimensões mínimas recomendadas.

154 HALL, Edward T., **A Dimensão Oculta**, 1a edição. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

155 FISCHER, Gustave-Nicolas, **Psicologia Social do Ambiente**, 1a edição. [s.l.]: Instituto Piaget, 1994.

156 PRADO, Adriana R. de Almeida, **Desenho Universal. Caminhos da Acessibilidade no Brasil,** 1a edição. São Paulo: Annablume, 2010.

157 CPT, European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, **Living space per prisoner in prison establishments: CPT standards**, Strasbourg: Council of Europe, 2015. Acesso em: 13 abr. 2021.

158 *Ibid*.

Os parâmetros estabelecidos pelo CPT são adotados mundialmente e reconhecidos na jurisprudência de cortes internacionais e de tribunais de diversos países. O Comitê Europeu não considera essas áreas mínimas como absolutas, de modo que um pequeno desvio de seus padrões mínimos não implica automaticamente um tratamento desumano e degradante, desde que outros fatores, atenuantes, possam ser encontrados, tais como, em particular, o fato de que os detentos são capazes de passar uma quantidade considerável de tempo em cada dia fora de suas celas, em oficinas, aulas ou outras atividades. Mesmo nesses casos, o CPT ainda recomenda que o padrão mínimo seja respeitado[159].

Tabela 2: Parâmetros arquitetônicos do CPT[160]

Parâmetros internacionais - CPT					
Natureza da cela	Nº presos	Área mínima (m²)	Diâmetro mínimo (m)	Cubagem mínima (m3)	Banheiro
Individual	1 preso	6	2	15	Espaço adicional
Coletiva	2 presos	10	2 +	25	Espaço adicional
	3 presos	14	2 +	35	Espaço adicional
	4 presos	18	2 +	45	Espaço adicional

A partir do valor mínimo de 2,5 metros de altura e da variável de 4m^2 adicionais por cada novo preso numa cela, é possível conceber os parâmetros indicados na tabela nº 2 acima. Porém, a tabela ainda segue incompleta em função de não haver indicações internacionais precisas quanto à área mínima para os banheiros dentro de celas, por exemplo.

Em relação aos parâmetros nacionais sobre a estrutura de celas, a **Lei de Execução Penal (LEP)** – Lei nº 7.210/1984 estabelece requisitos para a unidade celular no seu art. 88. Prevê apenas celas individuais, as quais devem ter no **mínimo 6m² de área**, incluindo "dormitório, aparelho sanitário e lavatório". Além disso, a legislação determina que deve assegurar-se a "salubridade do ambiente pela concorrência dos fatores de aeração, insolação e condicionamento térmico adequado à existência humana".

Em 2011, o **Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP)** detalhou os padrões arquitetônicos penitenciários por meio da Resolução CNPCP nº 9/2011, que define as "Diretrizes básicas para arquitetura penal". A regulamentação caracteriza a cela individual como "a me-

159 *Ibid.*
160 *Ibid.*

nor célula possível de um estabelecimento penal" e estipula que o seu espaço deve incorporar uma cama, área de circulação e espaço de higiene pessoal, contendo pelo menos um lavatório e aparelho sanitário, podendo o chuveiro ser instalado em ambiente diverso. Nesta linha, a Resolução reafirma a área mínima de 6m² prevista em lei, adicionando o requisito de que a cubagem mínima seja de 15m³ e o diâmetro mínimo de 2 metros. A Resolução inova em relação às referências internacionais ao introduzir variáveis importantes para a composição do espaço celular, notadamente esclarecimentos sobre os elementos mínimos das instalações sanitárias, informações para desenho de celas com acessibilidade para pessoas com deficiência e padrões de altura mínima para camas em formato de beliche ou treliche[161].

Tabela 3: Parâmetros arquitetônicos Resolução CNPCP nº09/2011

Parâmetros nacionais					
Natureza da cela	Nº presos	Área mínima (m²)	Diâmetro mínimo (m)	Cubagem mínima (m3)	Banheiro
Individual	1 preso	6,00	2,00	15,00	Incluído na área mínima
Coletiva	2 presos	7,00	2,00	15,00	Incluído na área mínima
	3 presos	7,70	2,60	19,25	Incluído na área mínima
	4 presos	8,40	2,60	21,00	Incluído na área mínima
	5 presos	12,75	2,60	31.88	Incluído na área mínima
	6 presos	13,85	2,85	34,60	Incluído na área mínima

Um ponto que merece destaque são as celas coletivas. As Regras de Nelson Mandela ressaltam que "onde houver dormitórios, estes deverão ser ocupados por presos cuidadosamente selecionados como sendo capazes de serem alojados juntos", apontando ainda a necessidade de vigilância noturna regular[162]. A par das questões procedimentais, a acomodação coletiva implica em uma série de adversidades. O CPT pontua que há pouco a ser dito a favor e muito a ser dito contra dormitórios coletivos, sobretudo os de grande capacidade que implicam inevitavelmente na falta de privacidade na vida cotidiana e em alto risco de intimidação e violência. Alojamentos com muitas pessoas favorecem a criação de subculturas, regimes de autogoverno e a promoção de grupos criminosos. Estes arranjos

161 CNPCP, Conselho Nacional de Políticas Criminais e Penitenciárias, Resolução nº 9/2011 - Diretrizes básicas para arquitetura penal.

162 ONU, Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos - Regras de Nelson Mandela.

dificultam, se não impossibilitam, a supervisão de agentes da polícia penal no cotidiano e, de modo mais grave, prejudicam a gestão de incidentes como conflitos e motins, colaborando para que o uso da força seja mais necessário e, por vezes, inevitável. Celas coletivas com grande número de ocupantes propiciam todos estes problemas, os quais se exacerbam mais quando o estabelecimento como um todo se encontra superlotado[163]. Ademais, celas coletivas favorecem a propagação de doenças infectocontagiosas entre seus ocupantes, situação agudizada pela pandemia mundial da Covid-19.

Para além dos aspectos de área mínima exigida para o tamanho das celas, a Resolução CNPCP nº 9/2011 aduz que o **conceito de vaga não se encerra no espaço da cela**, mas também em como o quantitativo de celas e de pessoas que as ocupam dentro das unidades se relacionam com os demais serviços e atividades da unidade. Ou seja, a noção de "vaga" se estabelece igualmente a partir de "cálculos de espaço pessoal/pessoa e para cada tipo de espaço/tempo/atividade"[164]. As vagas prisionais devem estar refletidas nos projetos arquitetônicos **considerando a gestão prisional, as atividades realizadas, os fluxos de pessoas e equipamentos, o número de profissionais operando a rotina e o perfil dos usuários**. Nesta perspectiva, propõe-se que as vagas prisionais se pautem por uma proporcionalidade dos espaços com relação aos usuários – pessoas presas, agentes da polícia penal, profissionais técnicos, professores, equipes de saúde, gestores, familiares etc. – e à integração das áreas que compõem os serviços prisionais[165].

A questão não possui viés meramente técnico. Trata-se da capacidade de um estabelecimento penal de proporcionar às pessoas presas um tratamento digno e humano, de acordo com a lei. Portanto, a simples definição por metragem mínima ofusca um conjunto de variáveis mais complexas relacionadas a aspectos físicos, como espaço, temperatura, ventilação, iluminação, ruído, umidade e higiene; aspectos regimentais, como tempo de confinamento, horários, atividades fora do local de alojamento; e serviços, como saúde, trabalho, eletricidade, segurança, alimentação, comunicações[166].

A Resolução CNPCP nº 9/2011 avançou consideravelmente neste sentido, ao estabelecer diretrizes sobre tipologia dos estabelecimentos (vertical ou horizontal), parâmetros para desenho, construção e reforma de unidades com designação de áreas mínimas para os módulos destinados a diferentes finalidades – como educação, trabalho, visitação, área administrativa, entre outros – conforme cada tipo de estabelecimento penal. Entretanto, seis anos mais tarde, o Conselho editou a **Resolução CNPCP nº 6/2017** que flexibilizou as diretrizes previstas na Resolução CNPCP nº 9/2011, excluindo

163 CPT, European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, **Living space per prisoner in prison establishments: CPT standards**, Strasbourg: Council of Europe, 2015, parag. 29.

164 MNPCT, Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura; LABGEPEN, Laboratório de Gestão de Políticas Penais – Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília; NUPES, Núcleo de Pesquisas sobre Projetos Especiais, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Alagoas, **Nota Técnica - Análise sobre os impactos da alteração da Resolução 09, de 18 de novembro de 2011, do CNPCP que define as Diretrizes para Arquitetura Penal no Brasil,** Brasília: MNPCT, LabGEPEN/UnB, NuPES/UFAL, 2018.

165 *Ibid.*, p. 12;16.

166 SALINAS, Raúl, **Sobrepoblación penitenciaria y derechos humanos**, Tesis, Universidad Nacional de La Plata, 2017.

as tabelas de referência para a metragem mínima dos módulos penitenciários. Manteve, porém, as referências de área mínima para as celas e pátios. De acordo com o preâmbulo do ato normativo, a mudança teria sido justificada pela "carência de vagas no sistema penitenciário [que] alcançou patamares insustentáveis a recomendar esforço concentrado na viabilização de novas vagas"[167].

Autoridades federais de fiscalização penitenciária e universidades se manifestaram desfavoravelmente à medida, apontando que a nova disposição atingia diretamente o conjunto do texto da Resolução CNPCP nº 9/2011, **com retrocesso a um conceito de vaga como leito que deixaria de considerar a proporcionalidade entre os leitos e os serviços, fluxos e rotinas do estabelecimento**[168]. Na pandemia de Covid-19, o CNPCP ainda lançou a Resolução nº 5/2020, que autoriza a instalação temporária de estruturas extraordinárias específicas para o enfrentamento do novo Coronavírus, no que tange à triagem de ingresso, unidades de saúde e acomodação de pessoas presas pertencentes ao grupo de risco[169]. Não obstante, não houve alteração do regramento sobre vagas prisionais.

No cenário atual, não há um padrão único para definição do que constitui uma vaga prisional. Em razão disso, diferentes atores adotam critérios distintos, o que resulta em dados frequentemente divergentes entre as diversas fontes disponíveis, seja de informações das secretarias estaduais de administração penitenciária, do Ministério Público, Tribunais de Contas ou do próprio CNJ. Além disso, reformas na infraestrutura podem **ampliar artificialmente o número de leitos** sem aumentar necessariamente o espaço físico da unidade, gerando ainda maiores distorções[170].

É necessário também observar que os locais a serem contados são aqueles **espaços que estão operacionais**, ou seja, que estão em condições de serem utilizados. Em muitas unidades pode haver celas, seções ou mesmo pavilhões inteiros desativados devido à falta de habitabilidade decorrente de acidentes, incêndios, rebeliões ou deterioração da estrutura física, elétrica e hidrossanitária. Assim, a determinação de vagas efetivas se obtém subtraindo da capacidade declarada os locais que estão desativados[171].

Outros espaços relevantes a distinguir são aqueles utilizados como **acomodação informal**, que não se adequam à noção de vaga prisional. A acomodação formal seria aquele espaço projetado arquitetonicamente para servir ao propósito original de abrigar pessoas privadas de liberdade e para ser usado como acomodação para pernoite, comumente chamado de "cela", que contempla mobiliário

167 CNPCP, Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, Resolução nº 6/2017 - Dispõe sobre a flexibilização das Diretrizes Básicas para Arquitetura Penal do Anexo 1 da Resolução no 9 de 18 de novembro de 2011 que trata das Diretrizes da Arquitetura Penal.

168 MNPCT; LABGEPEN; NUPES, 2018, p. 58.

169 CNPCP, Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, Resolução nº 5/2020 - Dispõe sobre Diretrizes Extraordinárias e Específicas para Arquitetura Penal, destinadas para o enfrentamento da disseminação do novo Coronavírus (2019-nCoV) no âmbito dos estabelecimentos penais.

170 SINDICATO DOS AGENTES PENITENCIÁRIOS DO ESTADO DE SÃO PAULO, Assessoria de, **SAP cria 1,7 mil novas vagas em penitenciárias**, Sindasp, disponível em: <https://www.sindasp.org.br/sap-cria-17-mil-novas-vagas-em-penitenciarias/>. acesso em: 3 abr. 2021.

171 SALINAS, Raúl, **Sobrepoblación penitenciaria y derechos humanos, Tesis, Universidad Nacional de La Plata, 2017**, p. 58.

adequado para dormir, acesso à água potável e banheiros, acesso à luz natural e ar, provisão razoável para privacidade e segurança contra intrusões de terceiros. Já a acomodação informal pode ser definida como aquele espaço que foi concebido para fins diferentes do alojamento de pessoas – como pátios, oficinas, salas de aula, escritórios administrativos, cozinhas, armazéns, instalações esportivas ou sanitárias – que, devido à superlotação, passou a servir de alojamento para presos ou presas. Isso inclui instalações feitas de materiais precários que são improvisadas em pátios, corredores e galpões, entre outros[172].

Acomodações informais são comuns em algumas unidades penitenciárias no país, como já registrado nos estados de Pernambuco e Roraima[173]. Contudo, não devem ser consideradas dentro do conceito de vaga prisional. O CNPCP expressamente veda a consideração do "número de colchões improvisados no chão do estabelecimento penal", por exemplo, para o cômputo do limite máximo de unidades[174].

A necessidade de estabelecer parâmetros uniformes nacionalmente e que observem as diretrizes internacionais é referendada pelo Conselho Nacional de Justiça no **Informe sobre as Medidas Provisórias adotadas em relação ao Brasil**, de maio de 2021. O documento é endereçado à Corte Interamericana de Direitos Humanos, após provocação para que o CNJ se manifestasse nos autos relacionados às medidas em vigência para o Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, no Rio de Janeiro, o Complexo Penitenciário de Curado, em Pernambuco, o Complexo Penitenciário de Pedrinhas, no Maranhão, entre outros. O CNJ indicou expressamente o seu engajamento para a "efetiva observância de um critério uniforme sobre o cálculo (até para garantir segurança jurídica e evitar a criação artificial de novas vagas)", além de comprometer-se com a edição de um ato normativo determinando a definição do conceito de "vaga prisional"[175].

172 MNP, MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA TORTURAMNP, **Pabellón la bronca - Índice de ocupación de Instituciones de Privación de Libertad de la República del Paraguay,** Asunción: Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, 2018.

173 MNPCT, Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, **Relatório de visitas a Pernambuco**, Brasília: MNPCT, 2016, p. 121–124; MNPCT, Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, **Relatório de visita a unidades de privação de liberdade no estado de Roraima**, Brasília: MNPCT, 2017, p. 135.

174 CNPCP, Resolução no 5/2016 - Dispõe sobre os indicadores para fixação de lotação máxima nos estabelecimentos penais, *numerus clausus*.

175 CNJ, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, **Informe sobre as Medidas Provisórias adotadas em relação ao Brasil: Unidade de Internação Socioeducativa/ES, Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho/RJ, Complexo Penitenciário de Curado/PE e Complexo Penitenciário de Pedrinhas/MA**, Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021, p. 54; 72.

Capacidade real de um estabelecimento penal

O conceito de vaga é o pontapé inicial para definição da **capacidade** de um estabelecimento penal, ou seja, quantas vagas ou pessoas o local pode custodiar. A capacidade de uma unidade prisional é definida pelo número total de vagas existentes computando as vagas que respeitem a área mínima individual e excluindo as vagas desativadas e informais. Já a noção de **capacidade real** advém da verificação *in loco* das condições de vagas indicadas pela administração penitenciária. Essa necessidade reconhece os percalços de gestão para uma atribuição precisa da capacidade de engenharia nas penitenciárias, bem como reconhece que muitas reformas são feitas de modo informal, sem projetos ou observância às exigências regulamentares, como a anotação de responsabilidade técnica (ART) e a designação de arquitetos e engenheiros encarregados. Diante da controversa confiabilidade de informações técnicas eventualmente obtida por órgãos gestores, nasceu a ideia de se identificar e certificar a capacidade real.

Contudo, deve-se evitar o uso de termos como "adequado, suficiente, apropriado ou decente" para caracterizar as condições e a capacidade prisional, devido ao seu alto grau de flexibilidade e dependência absoluta de uma interpretação casuística e subjetiva[176]. Nesta linha, a capacidade carcerária se tornaria um conceito escorregadio, com uma elasticidade que pode ser usada para tornar a superlotação mais ou menos aparente[177]. Critérios objetivos são sempre preferíveis, notadamente a partir do diagnóstico de áreas mínimas e relação entre os espaços, nos moldes adotados para caracterizar uma vaga prisional.

Os **Princípios e boas práticas para a proteção das pessoas privadas de liberdade nas Américas** aprovados em 2008 pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) orientam esta concepção. As vagas disponíveis em cada presídio devem estar definidas "conforme as normas vigentes em matéria habitacional", bem como deve haver divulgação e atualização regular do que denomina de "taxa de ocupação real", ou seja, não apenas aquela considerada formalmente.

Igualmente, experiências em outros países destacam a importância da verificação da capacidade real dos estabelecimentos penais. Na **Argentina**, a Corte Suprema julgou em 2005 o *habeas corpus* coletivo impetrado em favor de Horacio Verbitsky, que tratava da superlotação em penitenciárias e estabelecimentos policiais na província de Buenos Aires. A Corte ordenou ao Poder Executivo provincial que elaborasse um relatório detalhado sobre as condições específicas da detenção, envolvendo as "características da cela, número de camas, condições de higiene, acesso aos serviços sanitários, etc.", a fim de avaliar a necessidade de manter a detenção, ou de ordenar medidas não privativas de liberdade[178]. Nesta mesma decisão, a Corte Suprema determinou uma reforma da legislação penal

176 SALINAS, **Sobrepoblación penitenciaria y derechos humanos**, p. 42.

177 ALBRECHT, Hans-Joerg, **Prison Overcrowding – Finding Effective Solutions Strategies and Best Practices Against Overcrowding in Correctional Facilities**, Freiburg: Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law, 2012. Acesso em: 03 mar. 2021.

178 ARGENTINA; SUPREMA CORTE DE LA NACIÓN, Verbitsky, Horacio s/ *Habeas Corpus*.

para controlar a capacidade carcerária. Em decorrência, a defensoria pública e outras organizações propuseram um projeto de lei que cria um órgão responsável por determinar a capacidade de cada estabelecimento, prestando especial atenção à "superfície mínima para cada detento", integrado por representantes dos Ministérios da Justiça, Saúde Pública, Infraestrutura e Secretaria de Direitos Humanos[179]. A proposta segue em discussão.

No **Paraguai**, o Mecanismo Nacional de Prevenção à Tortura (MNP) adotou o conceito de capacidade máxima real no maior esforço de verificação *in loco* presídio por presídio em escala nacional já realizado na região. No inovador relatório "*Pabellón la Bronca: Índice de ocupación de instituciones de privación de libertad de la República del Paraguay*" de 2018, o Mecanismo identificou que a capacidade real do sistema penitenciário era 4.310 vagas, considerando a menor área prevista nos parâmetros internacionais, com o mínimo de 7m² por preso. Enquanto isso, os dados do Ministério da Justiça indicavam haver 9.491 vagas prisionais. Com a população prisional à época de 14.561 pessoas, o estudo demonstrou a imprecisão da taxa de ocupação oficial, que era de 153,4%, ao passo que a ocupação real era de 337,8%, mais que o dobro[180].

No **Reino Unido**, o Ministério da Justiça estabelece o certificado de acomodação normal - *Certified Normal Accommodation* (CNA) - que é o parâmetro de capacidade máxima delineado pelo serviço de administração penitenciária do país para uma acomodação boa e decente que se aspira proporcionar a todas as pessoas presas. A certificação de uma unidade deriva dos certificados de cela (*cell certificates*), que designa a função para a qual cada cela está autorizada a ser usada. Em particular, nenhuma cela pode ser utilizada para o isolamento de presos, a menos que seja certificada, assim como nenhuma cela pode ser ocupada acima do número máximo indicado no certificado de cela. A linha de base do CNA é a soma total de todas as acomodações de longa permanência certificadas em um estabelecimento, exceto as celas de isolamento, celas de saúde ou salas em prisões de treinamento. Também se adota o CNA em uso (*in-use* CNA) que se refere ao CNA básico menos os espaços não disponíveis para uso imediato, como celas danificadas, celas afetadas por obras de construção e celas retiradas de uso devido à falta de pessoal[181].

Nos **Estados Unidos**, a definição da capacidade prisional se orienta por três conceitos diferentes: capacidade nominal, que corresponde ao número de pessoas ou leitos que uma instalação pode manter, conforme estabelecido por um servidor penitenciário de classificação; capacidade operacional, que é o número de pessoas que uma instalação pode manter com base no número de pessoal e de serviços; e a capacidade de projeto, relativa ao número de pessoas que uma instalação pode man-

179 RODRIGUEZ, María Noel, **Estrategias y buenas prácticas para reducir el hacinamiento en las instituciones penitenciarias**, Kyoto: UNAFEI, 2010.

180 MNP, Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, **Pabellón la bronca - Índice de ocupación de Instituciones de Privación de Libertad de la República del Paraguay**, Asunción: Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, 2018, p. 22–23.

181 MINISTRY OF JUSTICE, **Certified Prisoner Accommodation - PSI 17/2012**, London: Ministry of Justice of United Kingdom, 2012.

ter, de acordo com o projeto arquitetônico[182]. Estas três capacidades declaradas podem variar muito dentro e entre os estados americanos. O estado de Alabama, em dezembro de 2019, estava operando a 98% da capacidade, com base na capacidade operacional declarada, e a 176% com base na capacidade de projeto. Por qualquer medida, havia uma ocupação crítica nas prisões do Alabama[183].

No Brasil, há também experiências locais de avaliação dos espaços físicos de estabelecimentos penais por órgãos independentes, notadamente a Defensoria Pública. No **Rio Grande do Sul**, a Defensoria estadual dispõe, em sua estrutura, de uma Diretoria de Engenharia, Arquitetura e Manutenção Predial (DEAM), que realiza vistorias técnicas a presídios juntamente com defensores e defensoras públicas. Como resultado destas inspeções são produzidos relatórios que levam em conta os parâmetros da Resolução CNPCP nº 09/2011, da Regras de Nelson Mandela e a normativa da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)[184].

A **Lei de Execução Penal** delineia diretrizes quanto ao estabelecimento da capacidade real de estabelecimentos penais, designando o CNPCP como instituição central nesta atribuição. Prescreve que "O estabelecimento penal deverá ter lotação compatível com a sua estrutura e finalidade" (art. 85, caput) e que "O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária **determinará o limite máximo de capacidade do estabelecimento**, atendendo a sua natureza e peculiaridades" (art. 85, parágrafo único).

Além disso, um aspecto fundamental a ser considerado na delimitação das vagas prisionais é a natureza de sua ocupação em função do *status* jurídico da pessoa presa, se submetida à prisão provisória ou à execução penal. A LEP estabelece que "O preso provisório ficará separado do condenado por sentença transitada em julgado" (art. 84). Similarmente, as Regras de Nelson Mandela estipulam que as "diferentes categorias de presos devem ser mantidas em estabelecimentos prisionais separados ou em diferentes setores de um mesmo estabelecimento prisional, levando em consideração seu sexo, idade, antecedentes criminais, razões da detenção e necessidades de tratamento" (regra 11). Logo, a **definição de vagas deve contemplar tanto a diferenciação entre provisórios e condenados**, assim como outros fatores relativos à gestão prisional.

À luz da legislação, os indicadores para fixação de lotação máxima penitenciária são então descritos na **Resolução CNPCP nº 5/2016**, que retoma os critérios de arquitetura penal da Resolução CNPCP nº 9/2011. Logo, destaca que o limite máximo das unidades construídas com recursos federais, é de: (i) 300 presos para penitenciária de segurança máxima; (ii) 800 apenados para penitenciária

182 CARSON, E. Ann, **Prisoners in 2019,** Washington, DC: US Department of Justice Bureau of Justice Statistics, 2020.

183 PRISON POLICY INITIATIVE, Prison Policy, Since you asked: Just how overcrowded were prisons before the pandemic, and at this time of social distancing, how overcrowded are they now?

184 DPE/RS, Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul; DEAM, Diretoria de Engenharia, Arquitetura e Manutenção Predial, **Relatório no 02/2020 - Vistoria Técnica à Unidade Prisional Estadual do Município de Rosário do Sul/RS**, Porto Alegre: Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul, 2020; DPE/RS, Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul; DISP, Defensoria Itinerante no Sistema Prisional, **Relatório de Inspeção Prisional do Mutirão Carcerário. Presídio Estadual do Rosário do Sul**, Porto Alegre: Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul, 2020.

de segurança média; (iii) 1.000 apenados na colônia agrícola, industrial ou similar; (iv) 300 apenados em centro de observação criminológica; e (v) 800 presos em cadeia pública. Em adição, a Resolução CNPCP nº 5/2016 reitera que: (i) cada módulo de celas não deve ultrapassar 200 pessoas; (ii) celas coletivas não devem exceder 8 pessoas cada; (iii) o número de celas individuais, para fins de isolamento, será de pelo menos 2% da capacidade total.

Por fim, a mesma Resolução estipula que deve haver uma deliberação colegiada, entre o gestor ou gestora da administração penitenciária estadual e o Conselho Penitenciário estadual, para certificação da capacidade real de cada estabelecimento que "tenha sido construído ou ampliado antes da Resolução nº 9, de 18 de novembro de 2011 do CNPCP" (art. 3º). Exige ainda os seguintes indicadores mínimos: data de inauguração do estabelecimento penal; a data da última ampliação de vagas; o município; a sigla da unidade penal; o limite máximo de capacidade de cada um dos estabelecimentos penais.

Além disso, o ato normativo estabelece um mecanismo de avaliação e revisão desta regulamentação de nível estadual por parte do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), a partir de pedido de quaisquer interessados, com base no que dispõe o art. 85, parágrafo único da LEP. O Conselho tem ainda atribuição para consolidar e publicar dados estatísticos sobre o tema[185].

PONTO DE ATENÇÃO
CONSTRUÇÃO DE NOVOS PRESÍDIOS

Os parâmetros indicados para a caracterização da capacidade máxima não se limitam a penitenciárias já existentes, senão também a outras que venham a ser construídas. É importante assegurar que os projetos arquitetônicos de novas construções sejam planejados considerando celas individuais e coletivas, conforme os parâmetros de área mínima e em relação aos demais espaços e serviços, bem como módulos de saúde, trabalho e educação. As Regras de Nelson Mandela também indicam que a capacidade máxima não deve superar 500 pessoas por estabelecimento. Isso visa **evitar a adoção de um modelo superlotador de construção**. No Paraguai, identificou-se que unidades foram projetadas para acomodar até quatro pessoas em celas de 11 ou 12 m^2, reproduzindo as condições do sistema como um todo em termos de superlotação, deficiências no atendimento médico, fornecimento de alimentos, acesso à educação e ao trabalho.

185 CNPCP, Resolução no 5/2016 - Dispõe sobre os indicadores para fixação de lotação máxima nos estabelecimentos penais, *numerus clausus*. art. 3º, § 3º.

Definir as vagas em um estabelecimento penal pressupõe um diagnóstico dos espaços de privação de liberdade da respectiva unidade, o que pode ser feito com métodos de **levantamento arquitetônico** por meio da medição *in loco* das estruturas formais já construídas com croquis manuais ou digitais, com a possibilidade de complementação por imagens aéreas e por ferramentas georreferenciadas on-line como Google Earth e outras.

Estes levantamentos devem levar em conta, além da área de cada cela individual ou coletiva, a correspondência destes espaços com a área mínima estabelecida pela Resolução CNPCP nº 09/2011. Devem observar ainda a proporção entre o número de celas, observados os parâmetros de área mínima, e os demais espaços da unidade destinados aos serviços penais regulares de saúde, trabalho, educação, tempo ao ar livre, entre outros. Além disso, é importante que seja feita diferenciação entre os espaços para acomodação de pessoas presas de diferentes *status* jurídicos - se em prisão provisória ou por condenação - e de diferentes gêneros - se homens ou mulheres, por exemplo.

Uma vez desenvolvidas estas etapas, segue-se com a análise técnica dos dados coletados dirigida à confrontação dos espaços diagnosticados com os parâmetros de área mínima para celas individuais e coletivas propugnados na Resolução CNPCP nº 09/2011 e com proporcionalidade desses com outros espaços destinados à prestação de serviços penais essenciais. Finalizado este procedimento, será possível aferir a efetiva capacidade máxima do presídio. Alcança-se, assim, ao objetivo final: a **certificação da capacidade máxima real**.

Esta ferramenta pressupõe, por definição, uma **atividade interdisciplinar** que cinge conhecimentos de arquitetura, design, engenharia e gestão prisional. Por conseguinte, a execução desta ferramenta elementar para o controle da superlotação compreende o engajamento de profissionais destas áreas que porventura componham o pessoal do Tribunal ou a celebração de parcerias com outras instituições que podem ser universidades, organizações da sociedade civil e outros atores.

A **publicidade e fácil acesso** a informação relativa à capacidade prisional são igualmente previstos nos Princípios e boas práticas sobre privação de liberdade da Comissão Interamericana, os quais enfatizam que os Estados instituem procedimentos "mediante os quais as pessoas privadas de liberdade, seus advogados ou as organizações não-governamentais **poderão impugnar os dados acerca do número de vagas de um estabelecimento ou sua taxa de ocupação**, individual ou coletivamente." Os Princípios da CIDH ainda asseguram que, em caso de impugnação, será autorizado trabalho de peritos e peritas independentes[186].

Por fim, a capacidade máxima real das unidades prisionais não é uma realidade estanque e permanente. Com o tempo, as instalações carcerárias sofrem alterações, seja em razão de reformas na estrutura, devido à deterioração e desgaste natural dos edifícios, seja em decorrência de fenômenos

186 CIDH, Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Princípios e boas práticas para a proteção das pessoas privadas de liberdade nas Américas.

como incêndios, inundações e outros danos. Assim, a **capacidade real precisa ser periodicamente reavaliada**, considerando as mudanças temporais no número e condições das vagas prisionais. Esta obrigação de atualização regular está também estabelecida nos Princípios e boas práticas sobre privação da CIDH[187].

Para a certificação da capacidade máxima real, **é possível adotar dois modelos**: o modelo de avaliação externa e o modelo de avaliação interna. O modelo de avaliação externa se perfaz por meio de levantamento arquitetônico *in loco* e análise técnica realizados por organizações distintas e com autonomia institucional em relação à administração penitenciária. Podem desenvolver a certificação instituições como universidades, centros de pesquisa, departamentos de arquitetura e engenharia do próprio tribunal, mecanismos de prevenção e combate à tortura, entre outros. Este modelo se inspira na experiência da Argentina e do Paraguai. Já no modelo de avaliação interna, é o próprio Poder Executivo, por meio da designação de um setor técnico específico ou servidores especializados, para o mesmo levantamento *in loco* e análise dos espaços frente aos parâmetros vigentes. O modelo de certificação interna encontra esteio nas experiências dos EUA e Reino Unido. De todo modo, ambos os modelos estão albergados nas diretrizes interamericanas e assim se inserem no quadro estipulado pela Resolução CNPCP nº 5/2016.

PASSO A PASSO:
CERTIFICAÇÃO DA CAPACIDADE REAL DE UM ESTABELECIMENTO PENAL

1. Levantamento arquitetônico de cada estabelecimento penal, como, por exemplo, análise das plantas baixas, levantamento *in loco*, coleta de imagens aéreas, georreferenciamento etc.
2. Confrontação do levantamento de cada cela com os parâmetros de área mínima
3. Atestado de capacidade de cada cela
4. Confrontação de proporcionalidade entre as celas adequadas, serviços necessários e o pessoal disponível
5. Determinação dos espaços diferenciados destinados a pessoas condenadas, em prisão provisória, homens, mulheres e, quando houver, os específicos para pessoas indígenas, LGBTI e em cumprimento de medidas de segurança
6. Certificado da capacidade real de cada estabelecimento penal

187 *Ibid.*

FERRAMENTA INDISPENSÁVEL?

A definição da capacidade máxima real de cada unidade prisional sem dúvida aporta ao Judiciário informações fidedignas e eventual redimensionamento do número de vagas oficialmente registradas. Além disso, assegura a observância às diretrizes nacionais e internacionais sobre espaços adequados de detenção. Contudo, é possível que, em determinados casos, não seja viável desenvolver esta ação no curto prazo. Isso não deve obstruir a implantação da Central de Regulação de Vagas, que pode funcionar utilizando a capacidade declarada pelas autoridades penitenciárias e incluir em seu planejamento o levantamento adequado de cada presídio.

4.1.2 Zoneamento penitenciário

Outra pergunta a ser considerada é: Quantas são as vagas do sistema penitenciário local? Neste caso, a resposta depende de dois passos. Primeiro, depende da definição da capacidade máxima real de cada estabelecimento penal, em aplicação dos métodos indicados no item anterior. Segundo, relaciona-se ao zoneamento penitenciário. Somente a partir destes dois passos é que será possível aferir qual é o número de vagas existentes no sistema penitenciário de uma determinada localidade, bem como de todo um estado, por exemplo. Esta ferramenta está também intimamente relacionada à ferramenta de transferências entre estabelecimentos, detalhada no item 4.4.2 deste Manual.

A privação de liberdade não ocorre de modo deslocalizado. Ao contrário, o endereço ou local onde se situa o estabelecimento no qual uma pessoa é presa interfere profundamente sobre sua vida e, muitas vezes, nas condições materiais da própria detenção. A proximidade à sua residência anterior, comumente associada também ao local de domicílio de seus familiares, permite o recebimento assíduo de visitas e de insumos adicionais, como alimentos, materiais de higiene e outros bens de consumo autorizados pela administração penitenciária. Com frequência, estes insumos complementam a dieta escassa provida pela administração e aportam outros itens por vezes não providos como roupas, calçados, sabão, xampu, escovas de dentes, entre outros. Assim, os insumos são, em muitas unidades, um elemento essencial para amenizar as más condições do encarceramento. Além disso, a proximidade favorece o gozo de benefícios como saídas temporárias, bem como a busca e descobrimento de oportunidades de trabalho e estudo próximos a onde viverá após sua soltura.

A proximidade da pessoa presa à sua comunidade de origem diminui o risco de rompimento dos vínculos sociais e afetivos que favorecem o processo de reintegração da pessoa egressa após a

prisão. É também uma medida que inibe a transposição da pena da pessoa presa a seus familiares, na medida em que estes últimos não terão que percorrer longas distâncias para a realização das visitas, com custos consideráveis de transporte, sobretudo para os mais pobres, assim como a perda de renda considerando dias de trabalho perdidos. Quanto mais perto for a unidade prisional da residência da pessoa presa, mais fácil será seu retorno à liberdade e mais eficaz a prevenção à recidiva criminal, por exemplo[188].

Neste contexto, faz-se importante a realização do **zoneamento penitenciário**, compreendido pela demarcação de zonas geográficas para administração da justiça criminal e da privação de liberdade dentro de uma área jurisdicional, levando em conta que a pessoa presa deve, em regra, ser custodiada no estabelecimento penal mais próximo de sua residência ou de seus entes queridos. Esta noção tem farto respaldo jurídico nos parâmetros internacionais e legislação nacional, em particular quanto às pessoas condenadas.

As **Regras de Nelson Mandela** dispõem que "os presos devem ser alocados, na medida do possível, em unidades prisionais próximas às suas casas ou ao local de sua reabilitação social"[189]. Em relação às mulheres privadas de liberdade, as **Regras de Bangkok** apontam que "deverão permanecer, na medida do possível, em prisões próximas ao seu meio familiar ou local de reabilitação social, considerando suas responsabilidades como fonte de cuidado, assim como sua preferência pessoal e a disponibilidade de programas e serviços apropriados"[190]. Igualmente, os **Princípios e boas práticas para privação de liberdade** da Comissão Interamericana indicam que a transferência de pessoas privadas de liberdade deverá levar "em conta a necessidade de que a privação de liberdade ocorra em locais próximos ou vizinhos à família, à comunidade, ao defensor ou representante legal e ao tribunal de justiça ou outro órgão do Estado que examine o caso"[191].

Estes parâmetros foram chancelados na jurisprudência internacional, de efeito vinculante para o Estado brasileiro. A **Corte Interamericana de Direitos Humanos**, no caso Nortín Catrimán e outros vs. Chile, estabelece as balizas internacionais para o zoneamento penitenciário, com efeitos para toda a América Latina, impondo centralidade ao direito à convivência familiar e à proximidade do estabelecimento penal que viabilize visitas regulares e não excessivamente onerosas[192].

188 UNODC, **Handbook on strategies to reduce overcrowding in prisons.**

189 ONU, Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos - Regras de Nelson Mandela. Regra 59.

190 ONU. **Regras de Bangkok: regras das Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras**. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/cd8bc11ffdcbc397c32eecdc40afbb74.pdf. Acesso em: 15 abr. 2021. Regra nº4

191 CIDH, Princípios e boas práticas para a proteção das pessoas privadas de liberdade nas Américas. Princípio 4.

192 CORTE IDH, CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, Norín Catrimán e outros (dirigentes, membros e ativista do Povo Indígena Mapuche) vs. Chile - Sentença, parag. 407–408.

JURISPRUDÊNCIA
CASO NORTÍN CATRIMÁN E OUTROS VS. CHILE, CORTE IDH

"As visitas às pessoas privadas de liberdade por parte de seus familiares constituem um elemento fundamental do direito à proteção da família tanto da pessoa privada de liberdade como de seus familiares, não somente por representar uma oportunidade de contato com o mundo exterior, mas também porque o apoio dos familiares para as pessoas privadas de liberdade durante a execução de sua condenação é fundamental em muitos aspectos, que vão desde o afetivo e emocional até o apoio econômico. [...] Estados devem, na medida do possível, facilitar o traslado dos reclusos a centros penitenciários mais próximos da localidade onde residem seus familiares"[193].

No Direito comparado, os exemplos são profícuos. No **México**, onde cunhou-se o termo *centro natural*, a partir do trabalho do *Instituto Nacional de Ciencias Penales* (INACIPE), a recente Lei Geral de Execução Penal, aprovada em 2016, expressamente assegura a proximidade familiar como um direito da pessoa presa[194]. O artigo 49 da lei mexicana prevê que: "As pessoas sob custódia deverão cumprir sua pena de prisão preventiva nas prisões mais próximas ao local onde seu julgamento está sendo realizado. As pessoas condenadas poderão cumprir suas penas nas prisões mais próximas de seu local de residência. Esta disposição não se aplica no caso do crime organizado e com respeito a outras pessoas privadas de liberdade que requerem medidas especiais de segurança nos termos do penúltimo parágrafo do artigo 18 da Constituição." (tradução livre)

Nos **Estados Unidos**, a lei federal conhecida como *First Step Act* de 2018, exige que a administração do sistema penitenciário federal do país aloje os presos e presas em instalações que sejam o mais próximo possível de sua residência principal, e na medida do possível, dentro de uma distância acessível por meio de automóvel[195].

A nível nacional, a Lei de Execução Penal também adere a este princípio. O art. 90 preconiza que um estabelecimento penal deve ser construído em local afastado do centro urbano, porém assegurando "**à distância que não restrinja a visitação**". Nessa toada, o art. 103 reforça o zoneamento penitenciário ao determinar que cada comarca tenha pelo menos uma cadeia pública, deixando nítida a finalidade de resguardar a "**permanência do preso em local próximo ao seu meio social e familiar**". A única exceção se dá em relação ao sistema penitenciário federal, a qual também está prevista no art. 86 da lei.

193 *Ibid.*
194 MÉXICO, Ley Nacional de Ejecución Penal.
195 US FEDERAL BUREAU OF PRISONS, **BOP: First Step Act Overview**, Federal Bureau of Prisons, disponível em: <https://www.bop.gov/inmates/fsa/overview.jsp>. acesso em: 27 fev. 2021.

Ainda que essas disposições sejam *a priori* aplicáveis às pessoas condenadas, a avaliação sobre o zoneamento penitenciário para os indivíduos submetidos à **prisão provisória** deve atentar para a questão. Não obstante, ponderando a natureza essencialmente temporária e excepcional deste tipo de prisão, outro elemento importante deve ser considerado: a proximidade com o juízo responsável pela decisão cautelar de prisão e com o juízo competente para o julgamento de mérito do caso[196].

PONTO DE ATENÇÃO
ZONEAMENTO PENITENCIÁRIO E VIDEOCONFERÊNCIA

A audiência criminal por videoconferência foi permitida no país a partir da Lei nº 11.900/2009 que alterou o art. 185 do CPP, ditando ser essa possível apenas em circunstâncias excepcionais e com base em finalidades restritas. A regra são as audiências presenciais. Nesse sentido, não se pode justificar uma flexibilização do zoneamento penitenciário em razão da videoconferência e alocar presos ou presas em locais muito distantes de sua família.

EXCEÇÃO:
SISTEMA PENITENCIÁRIO FEDERAL

A única exceção ao zoneamento penitenciário no ordenamento brasileiro está prescrita na Lei de Execução Penal e diz respeito às pessoas presas no Sistema Penitenciário Federal. A redação vigente do art. 86, § 1º, definida pela Lei nº 10.792/2003, autoriza a privação de liberdade distante do juízo da condenação e até mesmo fora da unidade da federação onde a pessoa foi processada, nos seguintes termos: "§ 1o A União Federal poderá construir estabelecimento penal **em local distante da condenação** para recolher os condenados, quando a medida se justifique no interesse da segurança pública ou do próprio condenado."

A detenção no sistema federal, gerenciado pelo DEPEN, também é a única condição permitida legalmente para adoção das audiências por videoconferência. A Lei nº 13.964/2019 reformou a LEP e indicou que este modelo terá preferência (art. 52, VII). Em todos os demais casos, a presença física nas audiências é a regra.

196 UNODC, **Handbook on strategies to reduce overcrowding in prisons**, p. 170.

O Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) adverte que, apesar da **construção de penitenciárias em locais remotos poder implicar custos iniciais menores – quanto à aquisição do terreno, por exemplo –, isso pode se revelar menos econômico no longo prazo**, devido ao custo mais alto de transporte de bens, serviços e pessoas presas, à possível necessidade de custear a acomodação do pessoal ou oferecer incentivos para que o pessoal viva em áreas mais remotas, bem como às dificuldades encontradas nos serviços de acesso, como educação, saúde, medicina e emergência. Outros custos indiretos estão relacionados ao fato de agentes públicos lotados em áreas remotas frequentemente experimentarem altos níveis de estresse e absenteísmo, especialmente quando separados de suas famílias[197].

Capacidade real do sistema prisional local

A partir da fixação da capacidade real de cada penitenciária e da noção do zoneamento penitenciário, evolui-se para a determinação da capacidade do sistema prisional local. Para isso, **é necessária a delimitação do que constitui o sistema "local" e que não seja confundido com o sistema estadual ou nacional**. O caráter local se demarca por meio do zoneamento do sistema penal, em cumprimento ao zoneamento penitenciário.

Cada estado deve definir regiões ou zonas circunscrevendo unidades prisionais que sejam próximas entre si, dentro de um limite de distância razoável, e associadas em geral a um centro urbano populoso, de modo a assegurar a visita de familiares e outras pessoas que lá vivem, bem como a acessibilidade a serviços de saúde, trabalho e aos órgãos do sistema de justiça competentes.

No país, a prática já existe em diversas unidades da Federação. O estado de São Paulo divide seu território em cinco regiões: Capital e Grande São Paulo, Vale do Paraíba e Litoral, Região Central, Região Noroeste, Região Oeste[198]. O Tribunal de Justiça paulista estabeleceu, em 2013, um zoneamento penitenciário próprio por meio de 10 Departamentos Estaduais de Execução Criminal (DEECRIM), com designação de magistrados e magistradas responsáveis pela execução penal nos presídios destas zonas[199]. A administração do estado de Goiás, por sua vez, adota oito subdivisões sob encargo de Coordenações Regionais Prisionais[200]. Já no Pará, a Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (SEAP) zoneou o seu território em 11 Regiões de Integração[201].

197 UNODC, **Handbook on strategies to reduce overcrowding in prisons.**

198 SAP-SP, Secretaria de Administração Penitenciária de São Paulo, **Unidadas Prisionais**, SAP-SP, disponível em: <http://www.sap.sp.gov.br/>. acesso em: 1 maio 2021.

199 TJSP, Tribunal de Justiça de São Paulo, **Corrregedoria: Departamento Estadual de Execuções Criminais – DEEX**, Tribunal de Justiça de São Paulo, disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Corregedoria/Corregedoria/Deex>. acesso em: 1 maio 2021.

200 DGAP, DIRETORIA GERAL DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA DE GOIÁS, **Telefones e Mapas das Regionais | DGAP, DGAP**-GO, disponível em: <https://www.dgap.go.gov.br/destaques/telefones-e-mapas-regionais.html>. acesso em: 1 maio 2021.

201 SEAP-PA, SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA DO PARÁ, **Unidades Prisionais do Estado: por regiões de integração**, Secretaria de Administração Penitenciária do Pará, disponível em: <http://www.seap.pa.gov.br/sites/default/files/mapa_meso_2020.pdf>.

EXPERIÊNCIA PRÁTICA

ZONEAMENTO PENITENCIÁRIO NO PARÁ

Fonte: http://www.seap.pa.gov.br/sites/default/files/mapa_meso_2020.pdf

ZONEAMENTO DA EXECUÇÃO PENAL EM SÃO PAULO

Fonte https://www.tjsp.jus.br/QuemSomos/QuemSomos/RegioesAdministrativasJudiciarias

Para determinar a capacidade real do sistema penitenciário local, o primeiro passo envolve um **procedimento cartográfico** de delineamento das regiões de administração penitenciária e jurisdição penal. Este procedimento pode ser realizado tanto diretamente pelo próprio tribunal, com profissionais de arquitetura e engenharia de seu quadro de pessoal, quanto por meio de parceria com outras instituições como universidades, centros de pesquisa, órgãos técnicos de inspeção (como Mecanismos de Prevenção e Combate à Tortura), e organizações da sociedade civil. Ademais, é importante salientar outros parâmetros para a regionalização, considerando a densidade demográfica, a descentralização administrativa e jurisdicional, a articulação com outras políticas públicas, especialmente da saúde, educação e assistência social, e os arranjos produtivos locais. Nesta linha, evita-se a indução de criação de estabelecimentos penais em pequenos municípios, que afeta o princípio do zoneamento penitenciário e resulta no aumento de despesas e dificuldades operacionais das demais políticas públicas.

Decididas as fronteiras penitenciárias no estado, deve-se redigir um relatório e submetê-lo ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), em cumprimento ao disposto no art. 3º da Resolução CNPCP nº 5/2016, já mencionada. A par do relatório submetido a este órgão federal, o funcionamento da Central de Regulação de Vagas exige que as informações sobre a capacidade real também estejam disponíveis a todos os magistrados e magistradas com jurisdição criminal, conforme abordado mais adiante.

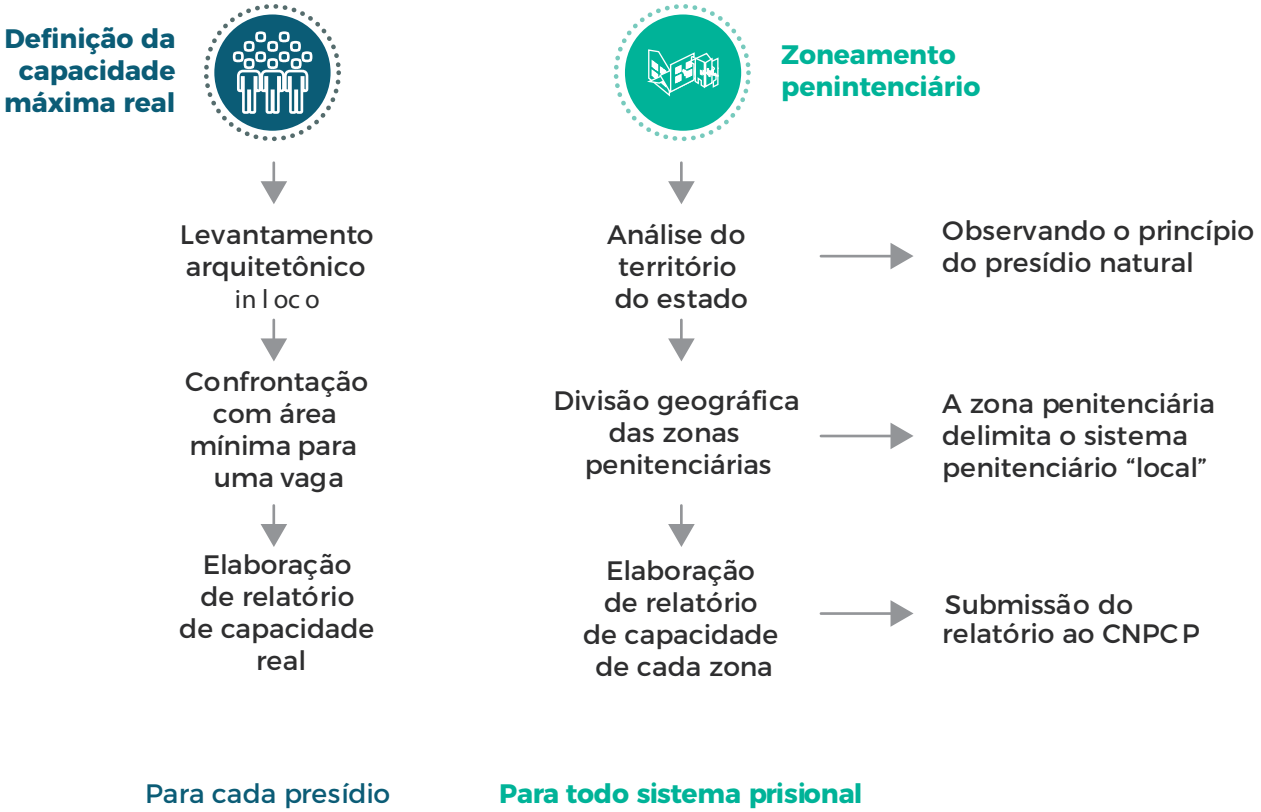
PASSO A PASSO: :
DESCOBRINDO A CAPACIDADE REAL DO SISTEMA PENITENCIÁRIO LOCAL

1. Definição da capacidade penal real de cada estabelecimento **(item anterior)**
   a. Levantamento arquitetônico de cada estabelecimento penal
   b. Análise dos achados: confrontação com parâmetros de área mínima e com outros espaços para serviços penais
   c. Atestado da capacidade real de cada estabelecimento penal
2. Divisão do território do estado em regiões de administração penitenciária
3. Relatório de definição de capacidade real do sistema penitenciário de cada região e do estado como um todo
4. Submissão do relatório ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (Resolução CNPCP nº 5/2016)

FERRAMENTA INDISPENSÁVEL?

O zoneamento penitenciário assegura direitos das pessoas privadas de liberdade. Logo, trata-se de ferramenta indispensável para a Central de Regulação de Vagas. Importa destacar que é realmente uma ação de fácil implementação e que muitos estados já possuem estas zonas definidas.

FLUXOGRAMA DAS FERRAMENTAS ESPACIAIS



4.2 Ferramentas tecnológicas

A Central de Regulação de Vagas requer, de modo imprescindível, informação acessível e de qualidade sobre duas variáveis: a capacidade dos estabelecimentos penais e sua taxa de ocupação. A partir do marco normativo e das experiências identificadas de regulação de vagas, há um ressaltado papel a ser desempenhado por sistemas de tecnologia da informação (TI), os quais podem auxiliar imensamente a prestação jurisdicional na gestão de vagas e na prevenção da superlotação carcerária. Em especial, sublinha-se duas soluções tecnológicas importantes: o sistema de informação em tempo real e o sistema de alerta de ocupação crítica (SAOC).

4.2.1 Sistema de informação em tempo real

A primeira ferramenta tecnológica envolve uma solução de acesso a informações sobre, de um lado, a capacidade real de cada unidade e do sistema penitenciário local como um todo, e, de outro, sobre a ocupação de pessoas presas em tempo real. Esta diligência se respalda nos parâmetros internacionais relativos ao enfrentamento à superlotação carcerária[202].

Dados sobre a dinâmica de entrada e saída de pessoas no sistema prisional são um imperativo das obrigações internacionais do Estado brasileiro, notadamente consignados na **Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado, internalizada por meio do Decreto nº 8.767/2016**. Este tratado estabelece no art. 17.3 que o Estado: "assegurará a compilação e a manutenção de um ou mais registros oficiais e/ou prontuários atualizados de pessoas privadas de liberdade, os quais serão **prontamente postos à disposição**, mediante solicitação, de qualquer autoridade judicial". No mesmo artigo da Convenção, exige-se que os registros oficiais deverão conter, além da identidade da pessoa privada de liberdade, entre outros: (i) a data, a hora e o local onde a pessoa foi privada de liberdade e a identidade da autoridade que procedeu à privação de liberdade; (ii) o local de privação de liberdade, **data e hora de admissão** e autoridade responsável por este local; e (iii) a **data e o local de soltura ou transferência** para outro local de detenção, o destino e a autoridade responsável pela transferência[203]. Para mais, o dispositivo frisa que os dados sobre entrada e saída sejam de acesso imediato ou em tempo real – "prontamente postos à disposição" – a todo juiz ou juíza com competência jurisdicional na matéria.

202 CIDH, Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Princípios e boas práticas para a proteção das pessoas privadas de liberdade nas Américas.

203 BRASIL, Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado.

As **Regras de Nelson Mandela** prescrevem a exigência de um sistema padronizado de gerenciamento dos registros das pessoas presas em todos os locais de encarceramento, o qual deve ser auditável, impedir acessos não autorizados e registrar quaisquer modificações nas informações inseridas[204]. O sistema terá igualmente a finalidade de "gerar dados confiáveis acerca de tendências e características da população prisional, incluindo **taxas de ocupação, a fim de criar as bases para a tomada de decisões fundadas em evidências**"[205].

O Livro Fonte Europeu de Estatísticas de Crime e Justiça Criminal, desenvolvido com apoio do Conselho da Europa, sublinha a importância da produção de dados de "fluxo" da população carcerária e não somente dados de "estoque". Estes se referem ao número de pessoas privadas de liberdade em estabelecimentos penais em um determinado dia. Já os dados de fluxo dizem respeito ao número de pessoas que foram admitidas em estabelecimentos penais durante o ano (fluxo de entradas) e ao número de pessoas que saíram dos mesmos estabelecimentos penais durante o ano (fluxo de saídas)[206]. As informações sobre fluxos de entradas e saídas aumentam consideravelmente a precisão e a acurácia dos dados e propiciam uma tomada de decisão muito mais informada por parte da magistratura criminal.

A nível internacional, diversos países têm avançado em soluções de tecnologia da informação (TI) para garantir o acesso instantâneo a este tipo de dado. A **Itália** desenvolveu uma rede digital de fácil utilização que permite às autoridades penitenciárias estabelecer uma visão diária sobre quantos presos estão detidos em cada estabelecimento penitenciário do país, o qual desempenha um papel muito positivo na diminuição da superlotação nas prisões[207].

No Brasil, a **Resolução CNPCP nº 5/2016**, que promove indicadores para o *numerus clausus*, prevê especificamente que sistemas de tecnologia da informação devem ser parte integral da gestão de vagas. O ato normativo dispõe que "Qualquer extrapolação da capacidade, observada a partir dos dados do CadUPL (Resolução nº2 do CNPCP), o Diretor da Unidade Penal deve emitir um alerta por via eletrônica (anexo I) ao Juiz responsável pela Execução Penal, Conselho da Comunidade, Defensoria Pública, OAB e Ministério Público" (art. 5º § 2º). Faz-se remissão à Resolução CNPCP nº 2/2016, que institui o Cadastro Único de Pessoas Privadas de Liberdade da Unidade Penal (CadUPL), com a função de harmonizar os dados nacionalmente e torna obrigatória a transparência dos dados sobre "capacidade da unidade penal" e "número total de presos" (Anexo 1 da Resolução).

A Resolução CNJ nº 214/2015, que regulamenta as atividades dos **GMFs** nos Tribunais, lhes designa a atribuição de "fiscalizar e monitorar a entrada e a saída de presos do sistema carcerário"

204 ONU, Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos - Regras de Nelson Mandela. Regra 6.

205 *Ibid*. Regra 10.

206 HEUNI, EUROPEAN INSTITUTE FOR CRIME PREVENTION AND CONTROL, **European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics 2014**, 5th edition 2nd revised printing. Helsinki: [s.n.], 2017. Pág. 267.

207 COE, Council of Europe, Key messages and conclusions of the High Level Conference "Responses to Prison Overcrowding", 24-25.04.19.

(art. 6º, II), assim como supervisionar a alimentação dos sistemas do CNJ, com destaque para o Sistema de Audiência de Custódia (SISTAC), o Banco Nacional de Monitoramento de Prisões (BNMP) e o Sistema Eletrônico de Execução Penal Unificado (SEEU). Portanto, o ato normativo acolhe a ferramenta no âmbito do Judiciário.

Além disso, os sistemas eletrônicos do CNJ têm paulatinamente se adequado ao disposto na **Lei nº 12.714/2012**, que dispõe sobre sistema de acompanhamento da execução das penas, da prisão cautelar e da medida de segurança. Em especial, seu art. 4º indica que o sistema será "programado para informar tempestiva e automaticamente, por aviso eletrônico" as datas referentes à: conclusão do inquérito; oferecimento da denúncia; obtenção da progressão de regime; concessão do livramento condicional; realização do exame de cessação de periculosidade; e enquadramento nas hipóteses de indulto ou de comutação de pena. Essa funcionalidade já se encontra incorporada ao Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU), à luz do art. 6º, III da Resolução CNJ nº 280/2019, o que pode facilitar significativamente a gestão de vagas na execução penal.

Já existem iniciativas desenvolvidas no Brasil. No **Paraná**, o ato normativo do GMF para implantação do projeto piloto da taxatividade carcerária, prevê que "Nenhuma prisão será apreciada e decidida sem a prévia existência de informação concernente à disponibilidade de vaga que permita executar o respectivo ato" (art. 9º)[208]. No **Maranhão**, a Unidade de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Penitenciário (UMF) do Tribunal de Justiça desenvolve o projeto "DataUMF e Mapa Interativo", por meio do Termo de Cooperação Técnica nº 34/2019, celebrado com a Secretaria Estadual de Administração Penitenciária (SEAP). O projeto se destina à integração entre os sistemas do TJMA e da SEAP com o objetivo de permitir aos magistrados e magistradas "o acompanhamento e controle, em tempo real, do quantitativo de presos provisórios e sentenciados sob sua responsabilidade, proporcionando-lhes um melhor gerenciamento dos processos sob sua responsabilidade, e inibindo a manutenção de prisões com excesso de prazo"[209].

O **CNJ**, por sua vez, tem trabalhado intensamente para propiciar ferramentas de tecnologia da informação que facilitem a interação de sistemas locais com sistemas judiciários e mesmo o controle de ocupação prisional diretamente por sistemas como o Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU) e Banco Nacional de Monitoramento de Prisões (BNMP), entre outros.

208 PARANÁ, Tribunal de Justiça do Estado do Paraná; GMF, GRUPO DE MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO, Resolução GMF-PR nº 01/17.

209 ASCOM/TJMA, **Judiciário e SEAP discutem sistema de integração penitenciário**, Tribunal de Justiça do Maranhão, disponível em: <https://www.tjma.jus.br/midia/portal/noticia/502561>.

EXPERIÊNCIA PRÁTICA
PROJETO TJMA "DATAUMF E MAPA INTERATIVO"

Fonte: https://youtu.be/thnpk3W96Iw

FERRAMENTA INDISPENSÁVEL?

Informação em tempo real sobre taxa de ocupação contribui substancialmente para a tomada de decisão dos juízes e juízas que podem passar a considerar a superlotação no seu convencimento. Embora seja muito útil e pertinente, não seria uma ferramenta indispensável, em especial quanto à característica de ser "em tempo real". Outros arranjos de compartilhamento de informação, como a publicação de dados sobre lotação quinzenal ou mensalmente, podem igualmente ensejar a mobilização do sistema de justiça para desenvolver revisão processual dos casos existentes orientada à descompressão das prisões locais.

4.2.2 Sistema de alerta de ocupação carcerária (SAOC)

Adicionalmente, é extremamente proveitoso estabelecer um sistema de alerta de ocupação carcerária, com a sigla proposta de SAOC, no campo das soluções tecnológicas para regulação de vagas. Essa é uma ferramenta que requer interação direta com o sistema de informação previsto no tópico anterior e propicia aos tomadores de decisão alertas em cores diferentes sobre a situação da ocupação do sistema prisional. Prontifica, então, a adoção das ferramentas da Central de Regulação de Vagas.

A ferramenta se inspira na política de controle sanitário da Covid-19 e em experiências internacionais. Em razão da pandemia, os estados brasileiros criaram mecanismos de acompanhamento das regiões administrativas a partir dos dados epidemiológicos e de ocupação de leitos hospitalares, visando a aplicação rápida de medidas mais ou menos rígidas de distanciamento físico com o objetivo de evitar um colapso do sistema de saúde e o aumento de mortes[210]. Para isso, foram determinados níveis de alertas por cores e por regiões, de acordo com a capacidade do sistema de saúde local e a evolução dos dados da pandemia, como foi o caso do estado de São Paulo[211].

No campo prisional, o estado de **Michigan**, nos EUA, estabeleceu como parâmetro para adoção de medidas emergenciais para reduzir a superlotação, uma ocupação carcerária menor ou igual a 95%. Atingido este patamar, as mais altas instâncias governamentais são impelidas a agir[212]. No mesmo sentido, o **Comitê Europeu sobre Problemas Criminais (CDPC)** preconiza que uma lotação prisional de **90% é um indicador de superlotação iminente**, devendo ensejar medidas imediatas para evitar mais congestionamentos[213].

Com base nestas referências, indica-se a constituição de um sistema composto por, pelo menos, três níveis de alerta: verde, amarelo e vermelho. O **alerta verde** corresponde a uma ocupação menor que 90% do sistema prisional na região, tendo uma lotação considerada controlada. Neste estágio, há um sistema prisional equilibrado, que permite assegurar rotinas, procedimentos e serviços essenciais às pessoas presas, no âmbito da execução penal e da prisão provisória.

O **alerta amarelo** corresponde a uma ocupação maior que 91% e menor que 100% do sistema prisional, que exige atenção em razão de caracterizar uma ocupação crítica. Este ponto já indica a necessidade de incidência da Central de Regulação de Vagas e adoção de algumas ferramentas para prevenir um aumento da taxa de ocupação ou, preferencialmente, para reduzir a lotação ao patamar da fase controlada.

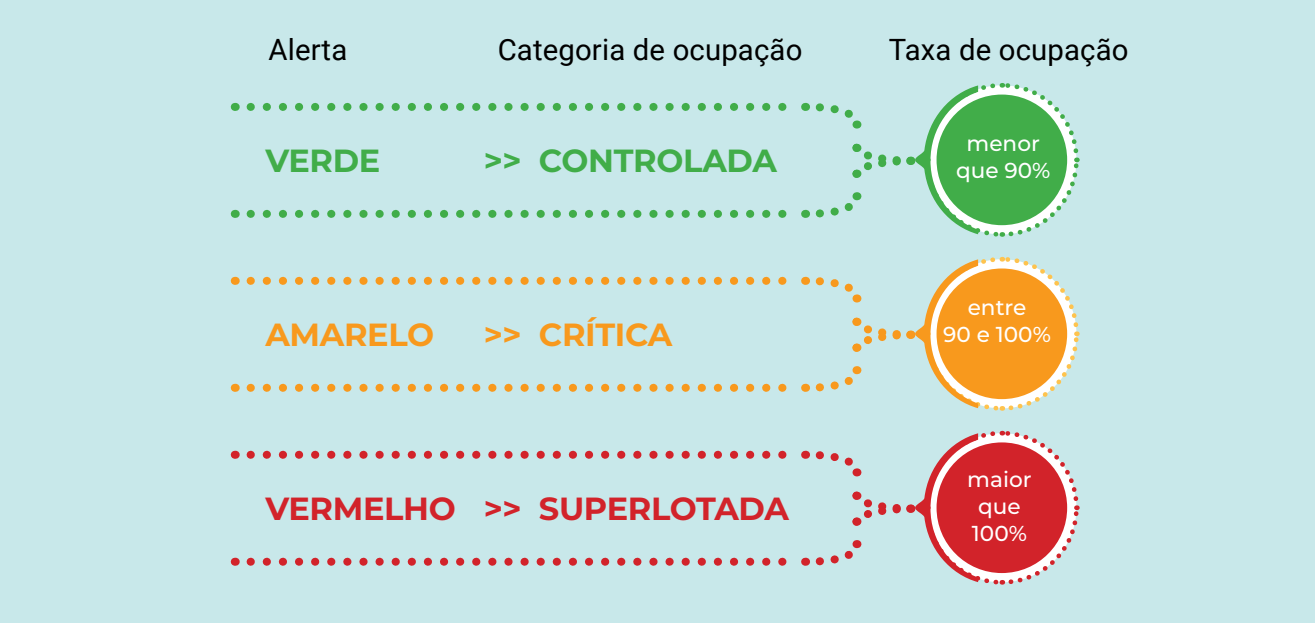
210 FIOCRUZ, Posicionamento da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), 2020.

211 SABESP, **Associação Sabesp - Entenda as cores para enfrentarmos a Covid 19,** disponível em: <http://www.associacaosabesp.com.br/headline/entenda-cores-covid-19>. acesso em: 3 jun. 2021.

212 PITTS, James M. A.; III, O. Hayden Griffin; JOHNSON, W. Wesley, Contemporary prison overcrowding: short-term fixes to a perpetual problem, Contemporary Justice Review, v. 17, n. 1, p. 124–139, 2014.

213 CDPC, EUROPEAN COMMITTEE ON CRIME PROBLEMS, White Paper on Prison Overcrowding, 2016. Parágrafo 20.

Por fim, o **alerta vermelho** corresponde à ocupação carcerária acima de 100% e, portanto, uma violação da taxatividade carcerária, circunstância que requer a adoção de todas as ferramentas de regulação penal disponíveis para que a ocupação retroceda aos patamares anteriores.



FERRAMENTA INDISPENSÁVEL?

O sistema de alerta de ocupação carcerária é uma ferramenta de fácil implantação e de baixo custo de operação, permitindo maior eficiência e efetividade à regulação de vagas prisionais. Assim, é altamente recomendável sua incorporação, ainda que, em sentido estrito, seja possível operar a Central de Regulação de Vagas sem ela.

4.3 Ferramentas de regulação de vagas na porta de entrada

O terceiro bloco de ferramentas apontado neste Manual são as ferramentas de regulação de vagas na porta de entrada do sistema prisional. Qualificar a porta de entrada potencializa a gestão da

lotação desde uma perspectiva essencialmente preventiva, atingindo a fonte de alimentação do abarrotamento carcerário no país. São duas as ferramentas abordadas nesta seção: a lista de espera e as vagas excedentes temporárias. Para orientar a aplicação dessas, consta um tópico referente aos critérios para tomada de decisão na porta de entrada, sublinhando o papel central que adquiriu o instituto da audiência de custódia.

4.3.1 Lista de espera

Uma das ferramentas por excelência da Central de Regulação de Vagas é a lista de espera, que tem a finalidade de registrar as informações de pessoas que tiveram decretadas contra si uma prisão preventiva ou prisão por condenação e que deverão ter o cumprimento desta decisão postergado em função da ausência de vagas no sistema penitenciário local.

Trata-se de uma ação ligada à porta de entrada da justiça criminal e ao impedimento de causar superlotação ou de agravar a já existente. Também pode ser entendida como um *numerus clausus* **preventivo**, por ser medida anterior ao encarceramento[214]. Assim, garante um mecanismo de entrada tardia na prisão, quando houver um cenário de superlotação.

O **Comitê Europeu sobre Problemas Criminais (CDPC)** no relatório conhecido como *White Paper on Prison Overcrowding*, marco de orientação no tema, assinala o uso de listas de espera em caso de superlotação severa em diversos países europeus[215]. A Suprema Corte do Estado de Tennessee, nos EUA, desde 1995 considera que pessoas que respondem ao processo soltas são condenadas e imediatamente se apresentam para o encarceramento, mas podem não ser presas em razão da superlotação. Estabeleceu-se ainda que o tempo de cumprimento de pena começa a contar do dia do trânsito em julgado, mesmo que a pessoa ainda esteja em liberdade, destacando essa medida nos casos de direção sob o efeito de álcool ou outras substâncias[216].

A nível nacional, o CNJ regulamentou esta ferramenta no âmbito do sistema socioeducativo, por meio da Resolução CNJ nº 367/2021, a qual define a lista de espera como a "relação de adolescentes que aguardam a entrada em unidade de restrição e privação de liberdade do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, quando ultrapassado o percentual de 100% de ocupação das unidades socioeducativas" (art. 4º, II) e estipula a inclusão de adolescente na lista a partir do momento em que houver indisponibilidade de vaga. O ato normativo determina que, no período em que permanecer na lista de espera, o adolescente poderá ser incluído em programa de meio aberto (art. 9º, §1º).

214 ROIG, Um princípio para a execução penal: *numerus clausus*, p. 104–106.
215 CDPC, European Committee on Crime Problems, White Paper on Prison Overcrowding, 2016, parag. 21.
216 ESTADOS UNIDOS; SUPREME COURT OF TENNESSEE, State v. Walker - 905 S.W.2d 554.

Na justiça criminal, a lista de espera segue moldes similares. Havendo uma ocupação excessiva do sistema penitenciário local, o acusado ou acusada **poderá ser inserido na lista de espera e não submetido à prisão, podendo ser imposta, contudo, a medida de prisão domiciliar, eventualmente associada à monitoração eletrônica**.

Preferencialmente, a lista de espera deve ser construída e operada com base nos requisitos mais simples e objetivos possíveis. É recomendável **seguir a ordem cronológica de inclusão na lista de espera**, desprivilegiando outros critérios. O parâmetro cronológico evita uma série de contratempos, em particular conflitos envolvendo decisões oriundas de magistrados diferentes, sobre tipos penais diferentes ou mesmo sobre distintos *status* jurídicos dos indivíduos. O respeito à cronologia reafirma a soberania de todas as decisões judiciais, sob uma lógica estritamente objetiva e proporcional.

Quanto ao **prazo para permanência na lista de espera**, deve balizar-se pela proporcionalidade e razoabilidade. Com uma natureza de solução temporária, a permanência na lista de espera não deve levar a situações em que a prisão deixe de ser executada por longos meses ou mesmo anos após a decisão ou sentença judicial, visto que perderia grande parte de sua força, seja o objetivo de cautelaridade, no caso da prisão provisória, ou objetivo punitivo e reabilitativo, no caso de prisão por condenação. Não seria razoável considerar que o indivíduo permaneça indefinidamente à mercê da disponibilidade do Estado[217].

A permanência na lista de espera deve observar os prazos legais para manutenção da medida de prisão aplicada. Em particular, no caso de **prisão preventiva**, deve-se observar o prazo máximo de 90 dias previsto no art. 316, parágrafo único do CPP, período após o qual o juiz ou juíza deve reavaliar a pertinência quanto à manutenção ou revogar a medida imposta. Trata-se de uma ferramenta que deve ser objeto de rigorosa fiscalização pelo Judiciário. Em relação à **prisão temporária**, deve-se observar o estrito prazo estabelecido pela Lei nº 7.960/1989. **Deve-se sopesar com ainda mais ênfase a necessidade de decretação da prisão de natureza provisória, primando-se pela adoção de alguma medida cautelar diversa, quando não houver risco justificado de obstrução a instrução criminal ou de fuga. A lista de espera é uma ferramenta restrita àqueles casos que se subsumam cuidadosamente aos requisitos legais e não deve ser banalizada por meio da inclusão de pessoas sujeitas à liberdade provisória com medidas de alternativas penais ou de monitoração eletrônica**.

Em relação à **prisão decorrente do cumprimento de sentença penal condenatória**, é possível a inclusão em lista de espera de modo temporário por meio do cumprimento tardio de decisão de encarceramento. Trata-se de uma medida atípica, cabível na circunstância em que o sistema esteja superlotado e outras ferramentas da porta de entrada já estejam em seu limite, como as vagas excedentes, tratadas no item subsequente. Contudo, deve ser enfatizado que a determinação de **cumprimento tardio da prisão** não implica em revogação ou substituição da ordem judicial existente, tampouco acarreta qualquer consequência de natureza jurisdicional. Trata-se de uma medida de cunho administrativo e de aplicação absolutamente extraordinária em consonância à lúgubre situação de superlotação carcerária identificada. Em especial, esta medida diferida no tempo é conveniente quando o cumprimento de um

217 ROIG, Um princípio para a execução penal: *numerus clausus*, p. 169.

mandado de prisão afeta uma pessoa que esteja respondendo ao processo em liberdade. Uma dilação para o início do cumprimento de pena neste caso, com a adoção de outras medidas não privativas de liberdade durante a permanência na lista de espera, tende a ter impactos menos danosos do que outras modalidades de encarceramento.

De toda forma, não há de se conceber uma demora excessiva sob pena de sérios prejuízos à administração da justiça e à própria pessoa presa que não pode permanecer indefinidamente à mercê da disponibilidade de uma vaga, sem poder começar a cumprir a sanção pelo crime que cometeu. É recomendável tomar como referência a previsão do prazo máximo de 180 dias proposta no art. 9º, § 4º da Resolução CNJ nº 367/2021[218].

PONTO DE ATENÇÃO
CUMPRIMENTO TARDIO DO MANDADO DE PRISÃO

É uma medida que não modifica a decisão judicial que decretou a prisão, tão somente retarda o seu cumprimento em função do contexto emergencial decorrente da superlotação carcerária.

Já quanto ao **momento de inclusão na lista de espera**, há uma forte correspondência com a ferramenta de informação em tempo real sobre taxa de ocupação (capítulo 4.2.1), diante da necessidade de dados para concessão da liberdade condicionada a medidas não privativas de liberdade. Desta feita, a inserção poderá ser imediata, logo após consulta ao sistema eletrônico contendo informação sobre ocupação do sistema penitenciário local. Ainda, a lista de espera pode ser utilizada não imediatamente, mas dentro de um curto prazo, tendo a pessoa sido mantida presa em vagas excedentes – ferramenta detalhada no tópico seguinte. Neste último caso, haverá o cumprimento da ordem de prisão e posterior liberação com substituição por medidas diversas do encarceramento, tendo a lista de espera um caráter menos preventivo e mais remediativo.

Também é possível haver a **liberação imediata de uma vaga para inclusão de mais uma pessoa** em prisão provisória, nos casos em que a autoridade judicial, conforme o regramento de organização judiciária local, possa reavaliar imediatamente outras medidas antes impostas, seja no contexto da audiência de custódia ou no contexto da avaliação sobre a prisão decorrente de mandado judicial. A lista de espera, nesta circunstância, pode ser dispensável.

218 A disposição citada prevê o prazo de "150 dias desde a inclusão do adolescente na lista de espera sem que haja disponibilidade de vaga", devendo ser ouvidos pela autoridade judicial sequencialmente o Ministério Público e a Defesa. Assim, considerando os prazos legalmente previstos para manifestação de 15 dias para cada ente, o prazo final será de 180 dias.

FERRAMENTA INDISPENSÁVEL?

A lista de espera é uma ferramenta fundamental para a gestão da lotação com incidência sobre a porta de entrada da justiça criminal. É altamente recomendável que seja incorporada à política de gestão de vagas. Todavia, seria possível implantar a Central de Regulação de Vagas sem enfrentar a porta de entrada e focar-se somente na porta de saída, em particular a execução penal. Neste caso, torna-se indispensável a ferramenta de remoção cautelar (capítulo 4.4.1). Para ter efeitos dirigidos à taxatividade carcerária, a Central deve fazer uso, pelo menos, ou da lista de espera ou da remoção cautelar. Sem nenhuma das duas, não há como se conceber uma Central de Regulação de Vagas.

4.3.2 Vagas excedentes

O sistema penitenciário de qualquer localidade é alimentado por diversas fontes, entre núcleos de audiência de custódia, varas criminais e varas de execução penal. Assim, podem ocorrer situações em que haja o cumprimento de múltiplos mandados de prisão ou de numerosos flagrantes de delitos graves num mesmo dia e dentro de um sistema com ocupação máxima ou mesmo superlotado. Tais situações podem decorrer de operações contra organizações criminosas, de investigações coordenadas pela polícia judiciária ou de prisões em flagrantes de muitos coacusados, como em caso de roubo a instituições financeiras, por exemplo. Surge então a questão, como harmonizar o cumprimento destas ordens judiciais de prisão e um sistema já sobrecarregado?

Para responder a este cenário é que existe a ferramenta de **vagas excedentes**, que se caracteriza pela excepcional acomodação de um preso ou presa em uma unidade prisional que esteja acima de sua capacidade (com 100% ou mais de lotação) por um período determinado. Durante este tempo, o Judiciário deve realizar ações de revisão processual, aprofundadas no tópico seguinte, para liberar outras pessoas presas no sistema ou reavaliar as prisões decretadas em vagas excedentes, de maneira a reequilibrar a ocupação penitenciária dentro de sua capacidade.

A experiência internacional orienta medidas similares a esta ferramenta. Na **Bélgica**, o Tribunal de Contas reconhece que pode haver uma "capacidade negociada", que ultrapasse excepcionalmente "logo após uma situação de crise" a capacidade real de um presídio, desde que mediante um protocolo celebrado entre o Ministro, o gestor da prisão e os sindicatos. No protocolo se estabelece um limite de

ocupação e as medidas a tomar para a prisão em questão. Alerta-se, contudo, que a prática deve ser realmente excepcional, a fim de que não se torne a regra e piore bastante as condições de detenção[219].

Nesta toada, a primeira questão a considerar diz respeito ao **número de vagas excedentes** que se pode autorizar. Embora haja arranjos diferentes entre os programas de redução da superlotação estudados, o padrão é de **no máximo 10% acima da capacidade** do estabelecimento penal. Esse é o limite fixado pelo CNPCP para unidades masculinas, a partir do qual é necessária a adoção de providências urgentes: "quando a lotação exceder 10% da sua capacidade, o dirigente da unidade penal deverá comunicar formalmente o Juiz da Execução Penal, o Supervisor do GMF e o Presidente do Conselho Penitenciário dando conhecimento do fato e solicitando providencias" (art. 5º, § 3º)[220]. No tocante às unidades femininas, a Resolução CNPCP nº 5/2016 é ainda mais restritiva: "Em relação às **mulheres**, fica expressamente proibida a permanência em estabelecimentos penais cuja lotação esteja acima de sua capacidade, devendo o Diretor do estabelecimento penal levar expressamente a notícia do fato ao conhecimento do Supervisor do [GMF], solicitando a adoção de providências" (art. 6º).

No **Paraná**, a regulamentação do GMF/TJPR para o projeto estadual de *numerus clausus* considera como vaga excedente "todo o excedente de espaço ocupado em estabelecimentos penitenciários que não supere em 10% o limite de sua capacidade prisional" (art. 10, § 1º)[221]. De qualquer modo, é imperativo destacar que, **em nenhuma hipótese deve a quantidade de vagas excedentes resultar em uma superlotação crítica, ou seja, de 120% ou mais de ocupação**, marco acima do qual há inquestionáveis violações às obrigações do Estado brasileiro, conforme a jurisprudência internacional[222]. Na decisão do HC 143.988, o STF estipula parâmetro similar, ao estabelecer uma ocupação de 119% como o limite mais crítico de superlotação no sistema socioeducativo.

O segundo fator a ser levado em conta é o **prazo de ocupação das vagas excedentes**, o qual tem como padrão em diferentes políticas de controle de superlotação o máximo de 30 dias de permanência. Este período é comum em exemplos internacionais e nacionalmente.

A legislatura do estado de **Michigan**, EUA, aprovou em 1980 o *Prison Overcrowding Emergency Powers Act*, o qual impõe que se a capacidade do sistema carcerário do estado for excedida por 30 dias consecutivos e todos os recursos administrativos forem esgotados, a autoridade penitenciária de Michigan certificará a superlotação ao governador. Uma vez que o governador receba a certificação, este deverá declarar o estado de emergência e aplicar o critério excepcional de redução de pena por

219 COUR DE COMPTES, **Mesures de lutte contre la surpopulation carcérale. Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants**, Bruxelles: Cour de Comptes de Belgique, 2012. Página 29.

220 CNPCP, Resolução no 5/2016 - Dispõe sobre os indicadores para fixação de lotação máxima nos estabelecimentos penais, *numerus clausus*.

221 TJPR, Tribunal de Justiça do Estado do Paraná; GMF, Grupo de Monitoramento e Fiscalização, Resolução GMF-PR nº 01/17.

222 CORTE IDH, CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, Resolução de Medidas Provisórias a respeito do Brasil. Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho.

proximidade temporal com prazo limite da prisão[223]. Na resolução do GMF do **Paraná** para o projeto contra a superlotação, dita-se "Não havendo oportunidade para reconsiderar entre as prisões anteriormente determinadas, excepcionalmente, poderá a Vara Criminal ou de Execução Penal consultarem o GMF-PR sobre a existência de vaga adicional (individualizada pela combinação das letras AD, seguida de ordem numérica sequencial) e temporária, sempre e em todo caso, **limitada sua utilização ao prazo de 30 dias**" (art. 10)[224].

Por fim, a adoção de vagas excedentes temporárias deve ser uma ferramenta de **uso efetivamente excepcional**, restrita ao contexto de muitos indivíduos presos em razão de operações policiais ou número atípico de flagrantes em um determinado dia, ou situações similares. Não deve haver vagas excedentes com ocupação regular ou cotidiana, sob pena de frustrar os esforços de combate à superlotação e legitimar-se um estado de coisas já reconhecido como inconstitucional.

FERRAMENTA INDISPENSÁVEL?

As vagas excedentes temporárias não precisam fazer parte da política de gestão de vagas. Reitera-se que seu uso deve ser realmente excepcional e para responder a flutuações incomuns e atípicas no padrão de prisões da localidade. É preferível que não seja necessária e tampouco empregada.

4.3.3 Critérios decisórios na audiência de custódia para toda modalidade de prisão

Na porta de entrada é necessária especial atenção para os critérios de tomada de decisão previstos na legislação e à natureza da prisão para adoção das duas ferramentas indicadas acima. Pessoas que entram no sistema prisional podem ser classificadas em três categorias: prisão preventiva por conversão de prisão em flagrante, prisão provisória por ordem judicial e prisão por condenação.

Em todas essas circunstâncias, as pessoas presas serão conduzidas à presença da autoridade judicial em até 24 horas na **audiência de custódia**. A decisão do Supremo Tribunal Federal, em sede de

223 PITTS; III; JOHNSON, Contemporary prison overcrowding, p. 135.

224 TJPR; GMF, Resolução GMF-PR nº 01/17.

Agravo Regimental no âmbito da Reclamação Constitucional – RCL 29.303/RJ, estabelece que a audiência de custódia "não se cinge à ambiência das pessoas presas em razão de flagrância, alcançando, como agora disposto no Código de Processo Penal, também os presos em decorrência de mandados de prisão temporária e preventiva." A Suprema Corte assentou que as normas internacionais não fazem distinção a partir da modalidade prisional e que há respaldo na cláusula de abertura do art. 5º, §2º da Constituição. Em adição, enfatiza que a Resolução CNJ nº 213/2015 já previa parâmetros consistentes para a audiência de custódia "em decorrência de cumprimento de mandados de prisão cautelar ou definitiva, aplicando-se, no que couber, os procedimentos previstos [na] Resolução" (art. 13).

Além disso, o CNJ publicou a Recomendação CNJ nº 91/2021, que orienta os Tribunais a realizarem as audiências de custódia em todas as hipóteses de prisão e "assegurar o **controle judicial das prisões por meio de audiências de custódia**, nos termos da decisão liminar proferida pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da Reclamação nº 29.303/RJ, em conformidade com as disposições das Resoluções CNJ nº 213/2015 e nº 357/2020" (art. 2º, I).

A audiência de custódia se torna, desta feita, um **alicerce para a regulação de vagas na porta de entrada**. Para além de suas finalidades de controle da legalidade da prisão, de análise sobre a aplicação de medida cautelar ou manutenção da prisão, e de prevenção e combate à tortura e maus-tratos, desponta também o objetivo de prevenir a superlotação carcerária. Há alguns critérios diferenciadores que merecem reflexão.

Conforme a modalidade de prisão

Para a modalidade de **prisão preventiva por conversão da prisão em flagrante**, o princípio da presunção de inocência deve ser levado em consideração de forma profícua, a fim de se retardar o ingresso em um sistema penitenciário superlotado. Esta decisão será tomada na audiência de custódia e deve ponderar por medidas diversas da prisão ou mesmo pela substituição por prisão domiciliar, sempre que possível nas circunstâncias do caso concreto. Para auxiliar a prestação jurisdicional no contexto de avaliação de prisões em flagrante, destaca-se o seguimento das cinco etapas do processo decisório delineadas pelo CNJ nos dois Manuais sobre tomada de decisão na audiência de custódia, envolvendo parâmetros gerais e parâmetros sobre crimes e perfis específicos[225]. Estando o sistema penal local superlotado, é recomendável que as prisões nesta modalidade façam uso da ferramenta de lista de espera, de modo cauteloso a fim de evitar a inclusão nesta lista de pessoas que seriam elegíveis a cautelares alternativas.

De modo análogo, a decisão sobre **prisão provisória decorrente de mandado judicial** expedido no âmbito do inquérito policial ou da fase de conhecimento criminal também atende ao princípio de presunção de inocência. Contudo, considerando se tratar de uma decisão judicial fundamentada em

225 CNJ, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, **Manual sobre tomada de decisão na audiência de custódia: Parâmetros gerais**, Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020.

elementos mais sólidos do que apenas as informações do flagrante, presume-se que esta cautela tenha já sido observada quando da prolação da decisão. Logo, prisões nestes casos são mais elegíveis à utilização da ferramenta de vagas excedentes, a qual exigirá medidas de revisão processual de cunho sistêmico sobre outras prisões, em particular as provisórias que estejam com prazo excedente ou que tenham sido reiteradamente renovadas. Incentiva-se, entretanto, a reavaliação da medida de prisão determinada, em especial quando o tempo decorrido entre a ordem judicial e seu cumprimento for significativo, propiciando a reavaliação da prisão provisória.

No caso de **prisão por condenação** no contexto de superlotação, caberá ao juiz ou juíza competente, na audiência de custódia para este tipo de prisão, considerar a entrada tardia desta pessoa no sistema prisional privilegiando a sua inclusão na lista de espera ou colocação em vagas excedentes. Em especial, um critério que pode ser considerado seria a preferência para ingresso carcerário daquelas pessoas com condenações com penas mais longas.

Conforme grupos suscetíveis a vulnerabilidades específicas

Adicionalmente, importa salientar que na avaliação judicial de prisões na porta de entrada da justiça criminal cabe ao juiz ou juíza considerar com enfatizada atenção o tratamento diferenciado e proporcional a grupos suscetíveis a vulnerabilidades específicas na privação de liberdade.

Vulnerabilidades de natureza subjetiva dos indivíduos submetidos à jurisdição penal vêm sendo objeto de cada vez maior preocupação no processo decisório. A nível internacional, as **Regras de Nelson Mandela** orientam que a administração penitenciária deve levar em conta as necessidades individuais dos presos e presas, em especial de quem está em situação de maior vulnerabilidade[226]. Os **Princípios e boas práticas sobre privação de liberdade** da CIDH indicam alguns grupos que demandam atendimento específico em matéria de saúde, nos procedimentos de classificação e de acomodações diferenciadas. Elencam como grupos suscetíveis a vulnerabilidades específicas: pessoas idosas, mulheres grávidas, lactantes e mães, pessoas com deficiência e portadoras do HIV/AIDS, tuberculose e doenças em fase terminal[227]. A **Prison Reform International (PRI)**, iniciativa multilateral de reforma da justiça criminal, soma a estes grupos as pessoas com transtornos mentais e pessoas com quadro de dependência de drogas, indicando a necessidade de respostas estatais relacionadas não ao encarceramento, mas a cuidados de saúde[228].

226 ONU, Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos - Regras de Nelson Mandela. Regra 2.2.

227 CIDH, Princípios e boas práticas para a proteção das pessoas privadas de liberdade nas Américas. Princípios X e XII.

228 PRI, PRISON REFORM INITIATIVE, Prison Reform International, **Ten-Point Plan to Reduce Prison Overcrowding**, London: Prison Reform International, 2012.

A legislação nacional também incorporou a preocupação quanto à adoção de tratamento diferenciado a certos grupos em situação de vulnerabilidade na prisão. O **Código de Processo Penal**, após reforma promovida pela Lei nº 12.403/2011, conhecida como lei das medidas alternativas, passou a incorporar muitos destes grupos, incluindo, idosos, pessoas com doenças graves, grávidas e homens e mulheres responsáveis pelos cuidados de crianças ou pessoas com deficiência (arts. 318 e ss.). Estas mudanças reforçaram as disposições específicas por meio da substituição da prisão pela modalidade domiciliar. A **Lei de Execução Penal** igualmente prevê condições favoráveis a pessoas idosas, com doenças graves, gestantes e pessoas com filhos menores de 18 anos ou que tenham alguma deficiência (arts. 112, §3º e 117). Adicionalmente, estas categorias de presos e presas têm sido beneficiadas por meio de decretos de **indulto natalino**, publicados anualmente pela Presidência da República. Em que pese haver alguma variação no conteúdo dos indultos, grupos vulneráveis são reiteradamente abordados, expandindo a faixa etária de filhos para até 14 anos de idade (ultrapassando o limite legal de 11 anos), incluídos os responsáveis por pessoas com doença crônica grave, além de pessoas com deficiência, assim como pessoas indígenas reconhecidas[229].

O CNJ, de modo análogo, tem regulamentado aspectos procedimentais e administrativos em relação à prestação jurisdicional penal a grupos específicos. A Resolução CNJ nº 369/2021 estabelece diretrizes para a substituição da prisão para **mulheres gestantes, mães, pais e responsáveis por crianças e pessoas com deficiência**, tomando como base os arts. 318 e 318-A do CPP e as decisões de *habeas corpus* proferidas pelo STF nºs HC nº 143.641/SP e HC nº 165.704/DF[230]. Entre os procedimentos, cria-se obrigação de sistemas e cadastros judiciários incluírem dados sobre condição gravídica, de lactação, condição de ser pai ou mãe ou responsável por pessoas sob seus cuidados (art. 2º). Os sistemas deverão ainda contar com dispositivo de alerta ao juiz ou juíza quando a pessoa presa pertencer ao grupo citado (art. 3º). O CNJ também aporta subsídios importantes para tratamentos deste grupo, particularmente na porta de entrada, no Manual de tomada de decisão na audiência de custódia[231], assim como no Manual de proteção social na audiência de custódia[232].

Na Resolução CNJ nº 287/2019, tratou-se de **indígenas** submetidos à justiça criminal ditando parâmetros para prioritariamente considerar os mecanismos próprios da comunidade indígena a que pertença a pessoa acusada, mediante consulta prévia (art. 7º)[233]. Entretanto, nos casos excepcionais

229 BRASIL, Decreto nº 9.246 - Concede indulto natalino e comutação de penas e dá outras providências.

230 CNJ, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, Resolução Nº 369 - Estabelece procedimentos e diretrizes para a substituição da privação de liberdade de gestantes, mães, pais e responsáveis por crianças e pessoas com deficiência, nos termos dos arts. 318 e 318-A do Código de Processo Penal, e em cumprimento às ordens coletivas de *habeas corpus* concedidas pela 2a Turma do Supremo Tribunal Federal nos HCs nº 143.641/SP e nº 165.704/DF.

231 CNJ, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, **Manual sobre tomada de decisão na audiência de custódia: Parâmetros gerais**, p. 65–80.

232 CNJ, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, **Manual de proteção social na audiência de custódia: Parâmetros para o Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada**, Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020.

233 CNJ, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, Resolução Nº 287 - Estabelece procedimentos ao tratamento das pessoas indígenas acusadas, rés, condenadas ou privadas de liberdade, e dá diretrizes para assegurar os direitos dessa população nº âmbito criminal do Poder Judiciário.

em que se aplicar a pena privativa de liberdade, indica-se ao magistrado ou magistrada a necessidade de ponderar as características culturais, sociais e econômicas, as declarações da pessoa e a perícia antropológica. Além disso, recomenda-se a adoção preferencial do regime especial de semiliberdade previsto no art. 56 da Lei nº 6.001/1973 (Estatuto do Índio) para condenação a penas de reclusão e de detenção, mediante consulta à comunidade indígena (arts. 9º e 10). O CNJ também elaborou orientações práticas encontradas no Manual elaborado sobre esta Resolução[234].

Já a Resolução CNJ nº 348/2020 dispõe sobre os procedimentos envolvendo a **população LGBTI** e reconhece que a privação de liberdade dessas pessoas costuma ser associada a medidas e espaços destinados à sua proteção, os quais podem implicar maior restrição a seus direitos em comparação à população prisional em geral. Deste modo, determina que recai sobre a autoridade judicial definir, em decisão fundamentada após consulta à pessoa, qual estabelecimento penal a custodiará, se masculino, feminino ou outro, autorizada ainda a possibilidade de alteração de unidade em qualquer momento do processo penal ou execução da pena (art. 7º). Igualmente, há orientações úteis sobre este grupo no Manual de Proteção Social já referido[235], bem como no recém lançado Manual da Resolução CNJ nº348/2020[236].

Tratando especificamente dos esforços de desafogamento de presídios superlotados no contexto da **pandemia de Covid-19**, o CNJ lançou a Recomendação nº 62/2020, a qual enfatiza o fundamento de considerar grupos em situação de vulnerabilidade na substituição de prisão por medidas não privativas de liberdade[237]. Em particular, recomenda a reavaliação das prisões provisórias, com prioridade a mulheres gestantes, lactantes, mães ou pessoas responsáveis por criança de até 12 anos ou por pessoa com deficiência, idosos, indígenas, ou que se enquadrem no grupo de risco da pandemia. Estes grupos também são abordados com detalhamentos importantes em Manuais do CNJ[238].

234 CNJ, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, **Manual da Resolução 287/2019: Procedimentos relativos a pessoas indígenas acusadas, rés, condenadas ou privadas de liberdade**., Brasília: CNJ, 2019.

235 CNJ, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, **Manual de proteção social na audiência de custódia: Parâmetros para o Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada**.

236 CNJ, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, Manual da Resolução nº 348/2020 Procedimentos relativos a pessoas LGBTI acusadas, rés, condenadas ou privadas de liberdade, Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021.

237 CNJ, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, Recomendação Nº 62 - Recomenda aos Tribunais e magistrados a adoção de medidas preventivas à propagação da infecção pelo novo coronavírus – Covid-19 no âmbito dos sistemas de justiça penal e socioeducativo.

238 CNJ, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, **Manual sobre tomada de decisão na audiência de custódia: Parâmetros gerais**, p. 65–80.

PONTO DE ATENÇÃO
GRUPOS SUSCETÍVEIS A VULNERABILIDADES ESPECÍFICAS NO SISTEMA PENAL

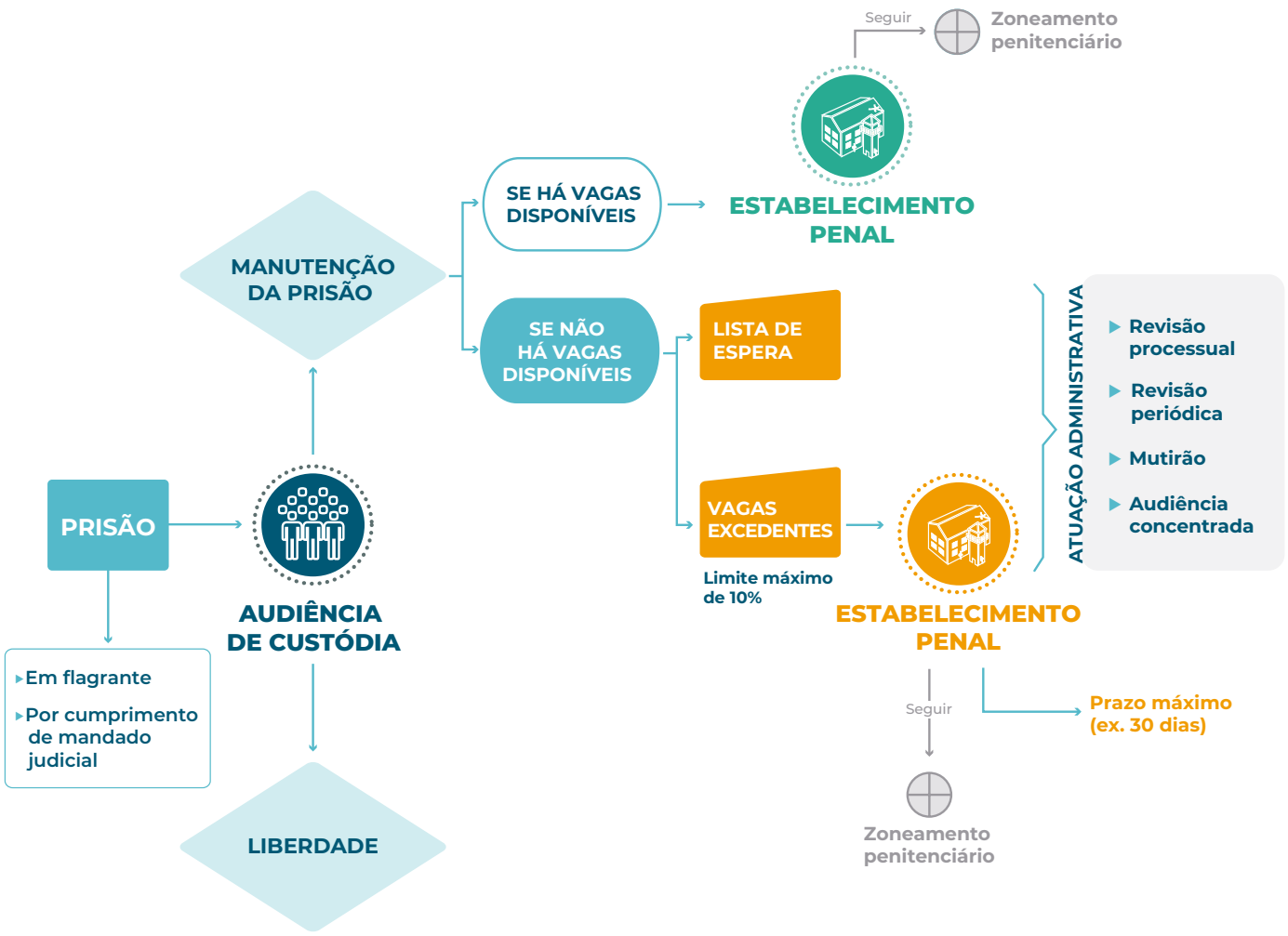
1. Pessoas idosas
2. Pessoas com deficiência
3. Pessoas com doenças graves
4. Mulheres grávidas, lactantes ou mães responsáveis por crianças ou por pessoas com deficiência
5. Homens responsáveis por crianças ou por pessoas com deficiência
6. Pessoas com dependência de álcool ou outras drogas[239]
7. População LGBTI
8. Indígenas

Assim, é recomendável que ações de gestão da lotação levem em consideração as desigualdades que afetam esse público, com análise sob diferentes aspectos, como: raça/cor, etnia, sexo, identidade de gênero, orientação sexual, crença ou religião, local de moradia, inserção no mercado de trabalho, situação de migração, idade, escolaridade, condição de saúde e outros. Compreendendo que a sobreposição de exclusões e discriminações agrava a condição psicossocial dos sujeitos, a regulação das vagas penais e concessão de medidas diversas da prisão deve buscar amenizar os riscos e dificuldades desproporcionalmente sofridos. Cabe ainda destacar os parâmetros internacionais que vedam a imposição de condições de privação de liberdade mais rigorosas ou menos adequadas que afetem a um determinado grupo de pessoas[240].

239 O marco jurídico da saúde mental no Brasil estabelece a prioridade do tratamento ambulatorial em meio aberto, conforme a previsão da lei nº 10.216/2001, que dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental, bem como a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo (Decreto nº 6.949/2009) que tem status constitucional. No mesmo sentido, a Resolução CNJ nº 113/2010 que aborda o procedimento relativo à execução de pena privativa de liberdade e de medida de segurança estabelece que o **"juiz competente para a execução da medida de segurança, sempre que possível buscará implementar políticas antimanicomiais"**, assim, a privação de liberdade de pessoa com transtorno mental em conflito com a lei deve ser excepcional.

240 CIDH, Princípios e boas práticas para a proteção das pessoas privadas de liberdade nas Américas. Princípio XIX.

FLUXOGRAMA DA REGULAÇÃO DE VAGAS PRISIONAIS NA PORTA DE ENTRADA



4.4 Ferramentas de regulação de vagas na porta de saída

Em quarto lugar, despontam as ferramentas de regulação na porta de saída do sistema prisional. Todas as iniciativas estudadas sobre a Central de Regulação de Vagas no Brasil e no mundo utilizam este tipo de ferramenta de regulação. Diante do contexto funesto de superlotação carcerária, maior responsável pelo estado de coisas inconstitucional, estas ferramentas podem ter precioso efeito para a imediata queda da sobreocupação prisional e para uma mediata melhoria das condições de privação de liberdade.

Trata-se de ferramentas pujantes, que devem ser altamente apreciadas e vivamente postas em prática. São duas as ferramentas de regulação na saída carcerária apresentadas: a remoção cautelar e a transferência entre estabelecimentos penais. Na sequência, apresenta-se alguns critérios de natureza extraordinária orientadores das autoridades judiciais encarregadas do emprego destas ferramentas.

4.4.1 Remoção cautelar

O conceito de remoção cautelar foi desenvolvido pelo Judiciário gaúcho como uma ferramenta de desafogamento de unidades prisionais superlotadas por meio da aplicação da taxatividade carcerária[241]. Baseia-se na adoção de medidas não privativas de liberdade mediante a soltura da pessoa que já se encontra presa em um estabelecimento penal. Possui a natureza jurídica de uma medida extraordinária, sem previsão em uma disposição legal específica, que se ampara, assim como outras ferramentas discutidas neste Manual, nas necessidades impostas pelo contexto da superlotação.

A remoção cautelar se dá quando o Judiciário determina a soltura de uma pessoa presa em função das más e ilegais condições de privação de liberdade, que configuram desvio de execução e tratamento desumano e degradante, e não em função do reconhecimento de benefícios previstos em lei de forma específica. Nos termos da decisão do 1º Juizado da 1ª Vara de Execuções Penais da Comarca de Porto Alegre, na remoção cautelar há "tão-somente a saída por falta de vagas"[242]. A remoção é "cautelar" justamente porque busca preservar a integridade pessoal e a dignidade dos que estão sob custódia do Estado, num contexto que deve ser excepcional e extraordinário e, nesta linha, **abrange tanto os presos provisórios quanto os em cumprimento de pena**.

241 TJRS; 1º JUIZADO DA 1a VARA DE EXECUÇÕES PENAIS DA COMARCA DE PORTO ALEGRE, Interdição da Penitenciária Estadual de Charqueadas, Penitenciária Modulada de Charqueadas e Penitenciária Estadual de Arroio dos Ratos, p. 43.

242 *Ibid.*

O Conselho Nacional de Justiça propugnou recentemente, no contexto da pandemia de Covid-19, a adoção da medida pela magistratura de todo o país. Com a Recomendação CNJ nº 62/2020, foi instruída a remoção cautelar a pessoas sujeitas à:

- Prisão provisória, pela "reavaliação das prisões provisórias, nos termos do art. 316, do Código de Processo Penal" (art. 4º, I, b);

- Execução penal, pela:

  - "concessão de saída antecipada dos regimes fechado e semiaberto, nos termos das diretrizes fixadas pela Súmula Vinculante nº 56 do Supremo Tribunal Federal" (art. 5º, I);

  - "concessão de prisão domiciliar em relação a todas as pessoas presas em cumprimento de pena em regime aberto e semiaberto" (art. 5º, II);

  - "colocação em prisão domiciliar de pessoa presa com diagnóstico suspeito ou confirmado de Covid-19, mediante relatório da equipe de saúde, na ausência de espaço de isolamento adequado no estabelecimento penal" (art. 5º, IV).

Para ambas as circunstâncias jurídicas, as condições de detenção foram consideradas cruciais. O CNJ recomenda a concessão de liberdade a pessoas presas "**em estabelecimentos penais que estejam com ocupação superior à capacidade**", apontando ainda condições como a indisponibilidade de equipe de saúde no estabelecimento, unidades submetidas a ordens de interdição e a medidas determinadas por órgãos internacionais, assim como a verificação de que as instalações seriam propícias à propagação do vírus (art. 4º, I, b e 5º, I, b). As medidas recomendadas podem ser classificadas dentro do marco conceitual da remoção cautelar, em razão do seu caráter inovador frente às normas expressas e à sua fundamentação estar centrada nas condições de detenção, notadamente a superlotação. Portanto, decorre, de forma mediata, das disposições constitucionais e legais que asseguram as condições mínimas da privação de liberdade, condizentes com o princípio fundamental da dignidade humana. Vale ressaltar que a Recomendação CNJ nº 62/2020 se materializou em dezenas de decisões judiciais em todo o país.

Compreendida a natureza da ferramenta, o próximo passo é vislumbrar quais seriam seus efeitos. É importante ditar-se um regramento sobre as condições da remoção cautelar, em especial quanto aos efeitos jurídicos subsequentes e ao prazo de vigência das medidas substitutivas da prisão. Os efeitos decorrentes da remoção cautelar podem ser duradouros ou temporários.

Efeitos duradouros: saída antecipada

Há **efeitos duradouros** quando a remoção implicar uma antecipação da progressão de regime de pena, a qual pode ser entendida dentro do instituto da "saída antecipada", à luz da Súmula Vinculante nº 56 do STF. A **saída antecipada** se limita, a princípio, aos regimes semiaberto e aberto, designando medidas diversas, quando faltarem vagas nas colônias penais ou industriais, para o semiaberto, ou nas casas de albergado ou similares, para o regime aberto. O juiz ou juíza pode então determinar "a saída antecipada de sentenciado no regime com falta de vagas", podendo submeter o indivíduo ou à monitoração eletrônica, ou à prisão domiciliar, ou ainda substituir o regime aberto pelo cumprimento de penas restritivas de direito e/ou estudo. Em que pese a Súmula não abordar expressamente a hipótese da superlotação no regime fechado, um dos problemas mais sérios no país, sua *ratio essendi* é aplicável para resolver esta situação extraordinária de ilegalidade. Logo, a aplicação da Súmula para este regime se enquadraria dentro da ferramenta de remoção cautelar.

Antecipando-se a progressão de regime, é possível se deparar com um regime semiaberto e aberto superlotados ou mesmo desprovidos de estabelecimentos penais localmente. Logo, haveria remoção cautelar do regime fechado para o semiaberto e daí em diante o regramento se norteia pelo marco normativo estabelecido pela Súmula Vinculante nº 56. Passa-se de medidas extraordinárias de controle da superlotação para o campo dos direitos assegurados no ordenamento às pessoas presas. Não são mais ferramentas e sim benefícios garantidos legalmente e que apenas devem ser efetivados pelo Judiciário. Esta dinâmica poderia caracterizar o que Rodrigo Roig denomina de *numerus clausus* progressivo, numa lógica de cascata: "com a ida de um preso do regime fechado para o semiaberto, de outro do regime semiaberto para o aberto (ou prisão domiciliar) e, por fim, de alguém que esteja em uma dessas modalidades para o livramento condicional"[243].

Nesta toada, a aplicação da saída antecipada do regime fechado alteraria o status jurídico do sujeito, com efeitos duradouros sobre os direitos que passa a adquirir e a gozar no âmbito da execução penal. É recomendável que as consequências da remoção cautelar sejam perenes, notadamente com a adoção da saída antecipada, em prol da segurança jurídica e previsibilidade da prestação jurisdicional.

Efeitos temporários

Por outro lado, é possível também conceber **efeitos temporários**, quando se considerar que a medida substitutiva seria precária e produziria efeitos enquanto as condições pessoais ou institucionais, como a inexistência de vagas disponíveis no sistema penitenciário local, permanecem. O juiz ou juíza, diante de um cenário de superlotação prisional, pode determinar a substituição da prisão provisória ou do regime fechado pela **prisão domiciliar**.

243 ROIG, Um princípio para a execução penal: *numerus clausus*, p. 116.

A prisão domiciliar de natureza cautelar está regulamentada nos arts. 317 a 318-B do CPP, e, no âmbito da execução penal, nos arts. 117, 146-B e 146-C da LEP. As condições previstas em lei são majoritariamente associadas a presos e presas em situação de vulnerabilidade – idosos, doença grave, gestação e cuidado a crianças e pessoas com deficiência etc. Contudo, ultrapassando estas condições pessoais e aproximando-se de uma aplicação baseada nas condições de detenção, em geral, e na superlotação, em particular, tem-se a ferramenta de remoção cautelar. Esta hipótese é também denominada de *numerus clausus* direto, que envolveria a concessão de prisão domiciliar "àqueles mais próximos de atingir o prazo legal para a liberdade"[244].

A jurisprudência relativa à pandemia de Covid-19 colabora com exemplos de aplicação. O Tribunal de Justiça do Estado do Piauí, em decisão de *habeas corpus* coletivo em 2020, consignou que "a concessão de prisão domiciliar como medida reparatória da ilegalidade da prisão sob condições de superlotação segue as mesmas premissas da autorização de prisão domiciliar diante da inexistência de Casa de Albergado ou da falta de vagas na mesma." Indicou como pressuposto básico o de que "o condenado não pode permanecer em regime mais gravoso, ou sob condições mais severas, do que foi fixado em decisão judicial." Ainda, o Tribunal reconheceu que a medida não soluciona "o gravíssimo problema do inchaço populacional do parque prisional", não obstante "representa relevante amenização do quadro de superlotação"[245].

Não se trata necessariamente de mudança do status jurídico, ou seja, estar submetido à prisão domiciliar não implicaria em progressão do regime fechado, mas sim que aquela substituiria a forma de cumprimento desse. Assim, a prisão domiciliar seria precária, podendo a pessoa eventualmente retornar ao estabelecimento penal por motivos como violação às condições da medida domiciliar, devido a outras mudanças reconhecidas em juízo ou mesmo pelo fim da situação de superlotação. Seria uma decisão que "não necessariamente implicará progressão antecipada de regime"[246].

Ainda que temporário, é recomendável que se estabeleça um **prazo e condições adequadas para restringir um eventual reingresso carcerário**, a fim de garantir condições razoáveis de previsibilidade e segurança jurídica. O potencial da ferramenta de remoção cautelar para remediar grosseiras violações de direitos fundamentais e atenuar condições degradantes de detenção é enorme. Trata-se de uma das ferramentas mais importantes para a regulação de vagas.

244 *Ibid.*

245 TJPI, Tribunal de Justiça do Estado do Piauí, *Habeas Corpus*.

246 TJRS; 1º JUIZADO DA 1a VARA DE EXECUÇÕES PENAIS DA COMARCA DE PORTO ALEGRE, Interdição da Penitenciária Estadual de Charqueadas, Penitenciária Modulada de Charqueadas e Penitenciária Estadual de Arroio dos Ratos.

FERRAMENTA INDISPENSÁVEL?

A remoção cautelar é a ferramenta mais comum, com efeitos mais céleres e mais eficazes para a gestão da lotação carcerária. Pode-se alegar que dispensá-la arrisca tornar qualquer política de regulação de vagas inócua. Porém, em sentido estrito, é possível regular vagas, ainda que de maneira menos eficaz, por meio da cumulação de outras ferramentas, em especial as da porta de entrada. De todo modo seria desaconselhável dispensar esta ferramenta.

4.4.2 Transferência entre estabelecimentos penais

A transferência entre presídios é uma das ferramentas mais comuns de regulação de vagas prisionais no país, porém quase sempre está desvinculada do sustentáculo da taxatividade carcerária. Assim, acaba-se transferindo presos de um presídio muito superlotado para outro um pouco menos superlotado. Dentro do marco da Central de Regulação de Vagas, o paradigma é outro. A transferência passa a ser um procedimento estritamente associado a uma ocupação máxima taxativa e **passa de primeira opção à última**.

Da forma pela qual se processam hoje as transferências não resolvem o problema da superlotação, quando muito o deslocam. A **Corte Interamericana** reconhece que não é viável "apresentar solução para a atual situação por meio de traslados a outros estabelecimentos, porque estes não têm capacidade para receber presos, o que, caso se forcem esses traslados, geraria maior superpopulação em outros centros penitenciários" e trariam "risco de alterações da ordem, motins e resultados desastrosos para presos e funcionários"[247].

Estes efeitos adversos foram documentados em outros países, mesmo após decisões paradigmáticas, como foi no caso **Brown vs. Plata** decidido pela Suprema Corte dos Estados Unidos em 2011. Após estabelecer um limite máximo de superlotação para as unidades penitenciárias do estado da Califórnia, estudos evidenciaram que quatro anos mais tarde houve consequências involuntárias, como o aumento da população nas já superlotadas cadeias a nível municipal (*county*) e maior pressão para

247 CORTE IDH, CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, Resolução de Medidas Provisórias a respeito do Brasil. Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, parag. 116.

transferir presos para fora do estado. Em abril de 2015, cerca de 8.300 presos californianos haviam sido transferidos para prisões em outros estados do país. A gravidade do cenário foi tão significativa, que foi prolatada nova decisão judicial proibindo a administração penitenciária da Califórnia de transferir novos presos para fora do estado a fim de diminuir a população carcerária[248].

Parâmetros internacionais guiam um **regramento para as transferências** de pessoas presas levando em conta a exigência de: autorização prévia por órgão competente; consentimento da pessoa transferida; observância ao zoneamento penitenciário; e excepcionalidade de seu uso.

Em primeiro lugar, a Comissão Interamericana em seus Princípios e boas práticas para a proteção das pessoas privadas de liberdade nas Américas consigna que as transferências sejam submetidas à avaliação e prévia autorização de autoridades competentes. A CIDH estabelece que "as transferências das pessoas privadas de liberdade deverão ser autorizadas e supervisadas por autoridades competentes, que lhes respeitarão, em todas as circunstâncias, a dignidade e os direitos fundamentais"[249].

A consulta e consentimento da pessoa presa sujeita à transferência também está amparada em normativa internacional. O **Conselho da Europa,** na Decisão-Quadro nº 2008/909/JAI, que dispõe sobre cooperação para cumprimento de sentenças em matéria penal na União Europeia, salvaguarda a opinião e notificação da pessoa condenada. Estabelece que o reconhecimento e execução da condenação imposta em outro país europeu, "somente pode ser transmitida ao Estado de execução com o consentimento da pessoa condenada, nos termos da legislação nacional do Estado de emissão" (art. 6º). Outorga à pessoa ainda a possibilidade de apresentar a sua opinião oralmente ou por escrito[250].

A legislação federal dos **Estados Unidos**, por meio do *First Step Act*, também submete a transferência à preferência da pessoa presa em permanecer em suas instalações atuais ou ser transferida[251]. No **México**, a regulamentação legal sobre execução penal estabelece a possibilidade de transferências voluntárias e involuntárias. Para as voluntárias estipula-se: "quando uma pessoa condenada estiver interessada em ser transferida para outra prisão, o juiz de execução exigirá seu consentimento expresso na presença da pessoa que é seu advogado de defesa" (art. 50). Para as transferências involuntárias determina-se: "A transferência involuntária de pessoas privadas de liberdade que tenham sido processadas ou condenadas deve ser autorizada previamente em audiência pública pelo juiz de controle ou de execução, conforme o caso. Esta decisão pode ser contestada por meio de um recurso." (art. 51)[252].

Em todo caso, as referências internacionais enfatizam a necessidade de que qualquer transferência obedeça ao zoneamento penitenciário, ferramenta prevista neste Manual. Assim também dispõe

248 NEWMAN, Sandra J.; STRUYK, Raymond J., Housing and Poverty, **The Review of Economics and Statistics**, v. 65, n. 2, p. 243, 1983.

249 CIDH, Princípios e boas práticas para a proteção das pessoas privadas de liberdade nas Américas. Princípio 4.

250 COE, Council of Europe, Decisão-Quadro 2008/909/JAI do Conselho relativa à aplicação do princípio do reconhecimento mútuo às sentenças em matéria penal que imponham penas ou outras medidas privativas de liberdade para efeitos da execução dessas sentenças na união europeia.

251 US FEDERAL BUREAU OF PRISONS, **BOP: First Step Act Overview.**

252 MÉXICO, Ley Nacional de Ejecución Penal.

a **Resolução CNJ nº 367/2021**, que regulamenta a gestão de vagas no sistema socioeducativo. O art. 12, III, assinala que a transferência do adolescente somente pode ser feita "para outras unidades que não estejam com capacidade de ocupação superior ao limite projetado do estabelecimento" e ressalta a condição de que estejam "em localidade próxima à residência dos seus familiares". Este ato normativo do CNJ também prevê que a "transferência entre unidades socioeducativas será excepcional e devidamente fundamentada no Plano Individual de Atendimento (PIA)" (art. 13), pontuando como hipóteses autorizativas o gerenciamento de crises, risco de morte e de rebeliões, assim como para adequação à capacidade de ocupação da unidade, mediante oitiva do adolescente, Ministério Público e defesa, cabendo a decisão à autoridade judicial.

Devido à prescrição de regras estritas para as transferências entre estabelecimentos penais, **essa é uma ferramenta que deve ter uso restrito e excepcional**. Além do que, em todo e qualquer caso, deve respeitar a capacidade máxima real dos estabelecimentos de destino.

FERRAMENTA INDISPENSÁVEL?

A transferência é uma ferramenta bastante comum e cuja operacionalização é relativamente fácil. Em que pese deva ter um caráter restrito e excepcional, pode ser uma ferramenta útil na regulação de vagas na porta de saída. No entanto, não é indispensável.

QUADRO COMPARATIVO DA REGULAÇÃO DE VAGAS NA PORTA DE ENTRADA E DE SAÍDA

Regulação na porta de entrada e saída				
Momento	**Ferramenta**	**Limite**	**Tipo de prisão**	**Prazo**
Porta de entrada	Lista de espera	Indefinido, porém proporcional aos serviços de acompanhamento de medidas não privativas de liberdade	Prisão provisória	até 90 dias (art. 316, parágrafo único do CPP), para revisão judicial
			Prisão por condenação	até 180 dias
	Vagas excedentes	até 10% acima da capacidade máxima real do estabelecimento penal	Aplicável a todo tipo de prisão	até 30 dias
Porta de saída	Remoção cautelar	Indefinido, porém proporcional aos serviços de acompanhamento de medidas não privativas de liberdade	Prisão provisória	Deve considerar o prazo de 90 dias (art. 316, parágrafo único do CPP), no caso de manutenção ou renovação da medida
			Prisão por condenação	Preferencialmente outorga a progressão de regime de pena
	Transferências	Restrito aos estabelecimentos penais circunscritos no zoneamento penitenciário da localidade e conforme o status processual da pessoa	Prisão provisória	Segue os prazos legais ordinários
			Prisão por condenação	Segue os prazos legais ordinários

4.4.3 Critérios decisórios extraordinários

A fixação de critérios para gestão de vagas se insere num contexto anômalo e calamitoso que é a superlotação, o qual demanda a definição de regras extraordinárias. Estes critérios extraordinários não substituem senão complementam o regramento ordinário previsto na legislação penal. Não se trata, portanto, de criar direitos nem tampouco exige necessariamente uma mudança legislativa, uma vez que tais mudanças teriam o condão de regulamentar as condições regulares de ocupação dentro do limite da capacidade penitenciária. Ao contrário, são critérios extraordinários compreendidos como uma resposta necessária a um contexto igualmente extraordinário.

Quando os estabelecimentos penais operam dentro de capacidade real estabelecida, o sistema funciona dentro do marco legal, podendo obedecer a ditames mínimos de dignidade humana e regularidade penitenciária. Por consequência, os preceitos estabelecidos legalmente tendem a ser suficientes e adequados para a jurisdição criminal, com a previsão, no caso da prisão provisória, da revisão a cada 90 dias (art. 319 do CPP) e, na execução penal, do regime de progressão de pena, assim como o reconhecimento de remição de pena por trabalho, estudo ou leitura. Quando os presídios estão superlotados, o cenário é outro. O regramento vigente pode não se mostrar capaz de lidar com o número excessivo de indivíduos encarcerados, o que ocasiona o tratamento cruel, desumano e degradante inerente à superlotação. Em razão disso, são necessários novos critérios para reduzir a ocupação excessiva e acomodar a realidade prisional à legalidade.

Assim, estes critérios não dizem respeito às regras do CPP ou da LEP que protegem os direitos das pessoas presas no contexto regular da persecução criminal e execução penal. **São critérios extraordinários porque se cingem ao contexto de superlotação carcerária e somente pelo tempo em que subsista**. Com cunho inovador, permitem à autoridade judiciária manejar uma realidade excepcional e assegurar que os parâmetros vinculantes sobre privação de liberdade no ordenamento brasileiro se façam cumprir.

Os critérios dispostos neste tópico se referem a elementos inovadores a serem levados em consideração para uma gestão de vagas que vai além dos direitos e regras já estabelecidos em lei. Apesar de extraordinários, os critérios para controle da superlotação devem ser **nítidos e transparentes**. Sua aplicação envolve a substituição ou adoção de medidas diversas da prisão, supervisionadas localmente por serviços ofertados pelo Poder Executivo ou Poder Judiciário. Não obstante, orientações internacionais no tema salientam que a ausência de certos serviços, de oportunidades de trabalho ou de moradia regular, por exemplo, não deve constituir motivo para recusar ou adiar a liberdade sob condições alternativas à detenção[253].

253 COE, Council of Europe, Recommendation of the Committee of Ministers to member States on conditional release (parole), parag. 18–19.

Nesta seção se apresentam **cinco critérios para a porta de saída** observados a partir de investigação em experiências nacionais e internacionais: (i) proximidade temporal com o prazo limite da medida de prisão imposta; (ii) percentual de tempo cumprido na prisão; (iii) compensação penal; (iv) grupos vulneráveis; e (v) zoneamento penitenciário. Estes critérios podem ser adotados seletiva ou cumulativamente, a depender da decisão adotada pelo órgão de gestão da Central de Regulação de Vagas, descrita no capítulo 5 deste Manual.

Proximidade temporal com o prazo limite da prisão

Um dos critérios extraordinários mais comuns em experiências de gestão de prisões superlotadas é a proximidade com o prazo limite da medida de prisão aplicada. No caso da execução penal, seria a proximidade temporal com a aquisição do benefício de progressão do regime fechado para o semiaberto ou para o regime aberto, conforme previsto no art. 112 da LEP, após alteração efetuada pela Lei nº 13.964/2019. Já no caso da prisão provisória, se aplicaria em relação à proximidade com o prazo de 90 dias, nos termos do art. 316, parágrafo único do CPP, também alterado pela mesma lei. Esta proximidade pode adquirir diferentes modulações: proximidade variável ou proximidade fixa.

PONTO DE ATENÇÃO
REGIME GERAL DE PROGRESSÃO DE REGIME

LEP. Art. 112. A pena privativa de liberdade será executada em forma progressiva com a transferência para regime menos rigoroso, a ser determinada pelo juiz, quando o preso tiver cumprido ao menos:

I - 16% da pena, se o apenado for primário e o crime tiver sido cometido sem violência à pessoa ou grave ameaça;

II - 20% da pena, se o apenado for reincidente em crime cometido sem violência à pessoa ou grave ameaça;

III - 25% da pena, se o apenado for primário e o crime tiver sido cometido com violência à pessoa ou grave ameaça;

IV - 30% da pena, se o apenado for reincidente em crime cometido com violência à pessoa ou grave ameaça;

V - 40% da pena, se o apenado for condenado pela prática de crime hediondo ou equiparado, se for primário;

VI - 50% da pena, se o apenado for:
a) condenado pela prática de crime hediondo ou equiparado, com resultado morte, se for primário, vedado o livramento condicional;
b) condenado por exercer o comando, individual ou coletivo, de organização criminosa estruturada para a prática de crime hediondo ou equiparado; ou
c) condenado pela prática do crime de constituição de milícia privada;

VII - 60% da pena, se o apenado for reincidente na prática de crime hediondo ou equiparado;

VIII - 70% da pena, se o apenado for reincidente em crime hediondo ou equiparado com resultado morte, vedado o livramento condicional.

Em caso de **proximidade variável,** cita-se o modelo adotado em decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, que determinou a concessão de liberdade aos "presos que preencherem os requisitos e que estiverem mais próximos da data de progressão de regime, por ordem cronológica de proximidade do requisito objetivo"[254]. Nesta decisão estabelece-se ainda que a pessoa poderá progredir de regime enquanto estiver em liberdade em função da superlotação carcerária, sendo o tempo cumprido computado como tempo de pena cumprida[255].

Neste marco regulatório, a possibilidade de um indivíduo obter a soltura antecipada na execução penal dependerá de uma análise caso a caso, privilegiando-se aquelas pessoas mais próximas de progredir de regime por meio da concessão de liberdade até a adequação da ocupação à capacidade do sistema penal local. Assim, não haveria um limite temporal definido a priori, mas se seguiria a lógica de progressivas liberações até o atingimento da ocupação máxima.

Por sua vez, a **proximidade temporal fixa** se perfaz de modo objetivo, com a determinação de um marco temporal fixo dentro do qual todos aqueles que se enquadrem se beneficiarão com uma medida não privativa de liberdade.

No estado de **Michigan**, nos EUA, o *Prison Overcrowding Emergency Powers Act*, aprovado em 1980 estabeleceu como critério extraordinário para reduzir a superlotação carcerária no estado que to-

254 TJRS; 1º JUIZADO DA 1a VARA DE EXECUÇÕES PENAIS DA COMARCA DE PORTO ALEGRE, Interdição da Penitenciária Estadual de Charqueadas, Penitenciária Modulada de Charqueadas e Penitenciária Estadual de Arroio dos Ratos, p. 43.
255 *Ibid*., p. 44.

dos os presos e presas condenados teriam suas **penas reduzidas num recorte fixo de 90 dias**. Se este processo não reduzisse a população carcerária para uma ocupação de 95% ou inferior, haveria uma nova leva de redução de penas em mais 90 dias. Esta iniciativa reputou a situação de superlotação carcerária como sendo equivalente a um estado de emergência, em decorrência do qual as medidas foram tomadas. Previu ainda que a autoridade de administração penitenciária deveria certificar a superlotação ao Governador do estado, quem em seguida deveria declarar o estado de emergência em 15 dias[256].

No estado de **Ohio**, também nos Estados Unidos, a legislação estadual alterada em 2006 (*Ohio Revised Code*) estabelece a redução da pena ou liberação antecipada devido a emergência de sobrelotação (§ 2967.18). Prescreve que sempre que se determinar que a população total das instituições penais exceda a capacidade, o diretor da unidade deverá notificar órgãos estaduais de modo a que as penas de pessoas presas sejam reduzidas em 30, 60, ou 90 dias, conforme os diferentes casos[257].

Na **França**, o Poder Legislativo já conduziu estudos que estimaram o impacto da adoção do critério de proximidade fixa com o prazo limite da medida de prisão imposta. Registrou-se que para aproximadamente 9% dos presos e presas condenados faltavam 30 dias ou menos de privação de liberdade a cumprir. Aqueles para os quais faltavam entre 30 e 90 dias de pena a cumprir, na mesma data, representavam cerca de 17% do número total de condenados no país[258].

Percentual de tempo transcorrido na prisão

Partindo de uma lógica de avaliação temporal semelhante ao critério descrito no tópico anterior, o critério extraordinário de transcurso de tempo em privação de liberdade **preconiza a proporcionalidade em relação, não ao tempo de prisão a cumprir, mas ao tempo já cumprido**. Portanto, a análise judicial se centra na apuração do percentual de tempo já transcorrido em privação de liberdade.

A título exemplificativo, considere-se uma pessoa que esteja há 50 dias em prisão preventiva. Segundo o critério de proximidade temporal com o prazo limite da prisão imposta, esta pessoa teria 40 dias pendentes para o prazo de 90 dias previsto no CPP. Em contrapartida, de acordo com o critério de transcurso de tempo em privação de liberdade, a pessoa terá permanecido 55,5% do tempo máximo previsto para a detenção cautelar. A partir da análise judicial o resultado pode ser o mesmo, porém o método para a tomada de decisão parte de parâmetros diferentes.

256 PITTS; III; JOHNSON, Contemporary prison overcrowding, p. 135.

257 OHIO, Ohio Revised Code.

258 RAIMBOURG; HUYGUE; FRANCE. COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE, **Rapport d'Information, deposé par la Commission des Lois Constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration Générale de la République, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale**, p. 128.

Compensação penal

Entre os critérios com maior aprofundamento e análise por parte da doutrina e jurisprudência internacional, sem dúvida se destaca a compensação penal. A noção de compensação se fundamenta no pressuposto de que o tempo de prisão em ambientes superlotados ou que descumprem as condições mínimas exigidas no marco legal não pode ser considerado de forma estanque e objetiva.

Quanto pior forem as condições de detenção, mais a pessoa sofre e é punida pelo Estado e, já que a prisão é uma forma arquetípica de punição estatal, esse tempo deve ser computado de modo proporcional às atribulações sofridas, ou seja, deve ser computado em excesso. Em outros termos, **estar um ano preso em um presídio com ocupação dentro da capacidade e em condições regulares não deve ser equivalente a estar um ano em uma unidade superlotada e degradante**. O tempo de prisão deve ser considerado de forma diferente à luz da proporcionalidade[259].

Pablo Vacani aponta que é necessário construir um sistema que permita avaliar a quantidade de punição em relação à forma como essa se manifesta concretamente no tempo de privação de liberdade, conectada ao funcionamento das práticas internas do cárcere. Deste ponto de partida, defende-se a modificação do paradigma de proporcionalidade aritmética formal sobre o tempo de prisão em direção ao contexto *real* vivenciado na prisão e seus efeitos no sujeito aprisionado[260]. A compensação penal entende o tratamento penitenciário menos a partir de características isoladas ou relacionadas a circunstâncias individuais do preso ou presa e mais como uma estrutura objetiva das relações configuradas in loco em cada presídio[261].

Longe de ser uma proposta marginal, a compensação penal é um mecanismo incorporado à legislação penal de diversos países. No **Canadá**, o Código Penal Federal (*Criminal Code*), desde 1985, estipula no art. 719.3, que, ao determinar uma sentença penal condenatória, a autoridade judicial pode computar para cada dia dentro da prisão com até 1,5 (um e meio) dia quando as circunstâncias o justificarem[262].

Na **Itália**, a Lei nº 354, que trata da execução penal, estabelece que dentro das atribuições do juízo da execução penal (*magistrato di sorveglianza*) a possibilidade de compensação penal na proporção de um dia reduzido para cada 10 dias de pena cumprida em desconformidade com os direitos da pessoa presa, à luz da jurisprudência da Corte Europeia de Direitos Humanos[263].

259 ROIG, Rodrigo Duque Estrada, Compensação penal por penas ou prisões abusivas, **Revista dos Tribunais**, 2017.

260 VACANI, Pablo Andrés, El tiempo de prisión y la dimensión existencial de su ejecución:Relación necesaria para una adecuada cuantificación penal, p. 3.

261 *Ibid.*

262 CANADÁ, Criminal Code.

263 ITÁLIA, Legge n. 354 – Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà.

EXPERIÊNCIA PRÁTICA
ITÁLIA: LEGISLAÇÃO DE EXECUÇÃO PENAL (LEGGE 354)

Art. 35-ter. Remédios por violação do artigo 3º da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais em relação às pessoas detidas ou presas

1. Quando o prejuízo referido no artigo 69, parágrafo 6, letra b), consiste, por um período de tempo não inferior a quinze dias, em condições de detenção tais como violação do artigo 3 da Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais, ratificada de acordo com a Lei nº 848 de 4 de agosto de 1955, conforme interpretada pela Corte Europeia de Direitos Humanos, sobre pedido apresentado pelo preso, seja pessoalmente ou através de um advogado com procuração especial, **o magistrado fiscalizador ordena, a título de indenização por danos, uma redução da pena de prisão ainda a ser cumprida igual, em duração, a um dia a cada dez dias durante os quais o requerente tenha sofrido o prejuízo**.

2. Quando o período de prisão ainda a ser cumprido for tal que não permita a dedução da totalidade da porcentagem referida no parágrafo 1, o magistrado fiscalizador deverá também pagar ao requerente, em relação ao período restante e como compensação por danos, uma soma de dinheiro igual a 8,00 euros por cada dia em que tenha sofrido o prejuízo. O magistrado de execução procederá da mesma forma se o período de detenção cumprido em condições que não cumpram os critérios do artigo 3 da Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais tiver sido inferior a quinze dias.

3. Aqueles que sofreram o prejuízo referido no parágrafo 1º, em estado de prisão preventiva que não pode ser incluído na determinação da sentença a ser cumprida, ou aqueles que terminaram de cumprir sua pena na prisão, podem interpor uma ação, pessoalmente ou através de um advogado com procuração especial, perante o tribunal da capital do distrito em cujo território residem. A ação deve ser instaurada, sob pena de prescrição, dentro de seis meses após o término do estado de detenção ou custódia na prisão. O tribunal decide em composição monocrática nas formas previstas pelos artigos 737 e seguintes do Código de Processo Civil. O decreto que define o processo não está sujeito a recurso. A indenização por danos deverá ser paga de acordo com o parágrafo 2. (tradução livre)

Em âmbito internacional, a Corte Interamericana estabelece a obrigação de o Estado brasileiro computar em dobro a pena cumprida em estabelecimento penal superlotado, na aplicação de medidas provisórias no caso do **Complexo Penitenciário do Curado**, em Pernambuco. A Corte asseverou que no contexto da superlotação se aumenta "a inflição antijurídica eivada de dor da pena que se está executando", o que caracteriza a ilicitude do tempo de pena ou de medida preventiva cumprido. Assim, exige que este tempo de privação de liberdade seja "computado à razão de dois dias de pena lícita por dia de efetiva privação de liberdade em condições degradantes." Destaca ainda que esta medida decorre da "inadmissibilidade de penas ilícitas em um Estado de Direito"[264]. Reforça ainda que a compensação penal não deve eximir a responsabilidade estatal de redobrar esforços para a redução da população prisional e para o arbitramento de outros meios substitutivos à prisão, com vistas "a contribuir para resolver a superpopulação e a superlotação"[265].

Em sentido análogo, no âmbito de medida provisória sobre o **Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho (IPPSC)** no Complexo de Bangu, no Rio de Janeiro, a Corte Interamericana também decidiu:

> *120. Em princípio, e dado que é inegável que as pessoas privadas de liberdade no IPPSC podem estar sofrendo uma pena que lhes impõe um sofrimento antijurídico muito maior que o inerente à mera privação de liberdade, por um lado,* ***é justo reduzir seu tempo de encarceramento, para o que se deve ater a um cálculo razoável, e, por outro, essa redução implica compensar, de algum modo, a pena até agora sofrida na parte antijurídica de sua execução****. As penas ilícitas não deixam de ser penas em razão de sua antijuridicidade, e o certo é que vêm sendo executadas e causando sofrimento, circunstância que não se pode negar para chegar a uma solução o mais racional possível, em conformidade com a estrutura jurídica internacional e de acordo com o mandamus do Supremo Tribunal Federal estabelecido na Súmula Vinculante 56*[266].

À luz deste entendimento, a Corte determinou que as autoridades brasileiras estabelecessem uma compensação penal na proporção de **redução de dois dias para cada um dia de permanência nesta unidade prisional**, a qual tinha uma ocupação de 200% e condições flagrantemente degradantes[267]. Propugnou-se também pela expansão dos efeitos da compensação "àqueles casos em que o preso tenha sido transferido a outro estabelecimento, estipulando o cômputo da compensação penal para os dias em que a pessoa tenha permanecido no IPPSC. A Corte destacou ainda a necessidade de os tribunais adotarem o disposto na Súmula Vinculante Nº 56 do STF. Assim, em maio de 2021, o STJ reconheceu o cabimento da compensação penal estabelecida pela Corte Interamericana no caso da penitenciária IPPSC no Rio de Janeiro, inaugurando precedentes nos Tribunais Superiores na matéria.

264 CORTE IDH, CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, Resolução de Medidas Provisórias a respeito do Brasil. Assunto do Complexo Penitenciário de Curado, parag. 124–125.

265 *Ibid*., parag. 128–129.

266 CORTE IDH, CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, Resolução de Medidas Provisórias a respeito do Brasil. Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho.

267 *Ibid.*, parag. 121.

JURISPRUDÊNCIA
STJ RECONHECE A COMPENSAÇÃO PENAL

Em decisão recente, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) deu provimento ao recurso no *Habeas Corpus* 136.961/RJ para estabelecer o cômputo em dobro dos dias de pena cumpridos por um preso custodiado no Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, alçando-se na Resolução da Corte Interamericana proferida em 22 de novembro de 2018, que leva em conta a inadequada execução da pena, especialmente em razão de os presos se acharem em situação degradante e desumana. A decisão reconhece o dever das autoridades judiciais de exercer o controle de convencionalidade, observando os efeitos das disposições do Pacto de San José da Costa Rica e adequando sua estrutura interna à luz da interpretação mais favorável ao indivíduo.

Ao sujeitar-se à jurisdição da Corte, o Brasil amplia o rol de direitos das pessoas e o espaço de diálogo com a comunidade internacional. As sentenças da Corte Interamericana produzem coisa julgada internacional, tendo eficácia vinculante às partes, absorvendo todos os órgãos públicos internos.

No caso julgado pelo STJ, questiona-se o marco temporal para que a compensação penal produza efeitos. Afirmou o Tribunal: "não se mostra possível que a determinação de cômputo em dobro tenha seus efeitos modulados como se o recorrente tivesse cumprido parte da pena em condições aceitáveis até a notificação e a partir de então tal estado de fato tivesse se modificado. Em realidade, o substrato fático que deu origem ao reconhecimento da situação degradante já perdurara anteriormente, até para que pudesse ser objeto de reconhecimento, devendo, por tal razão, incidir sobre todo o período de cumprimento da pena."

O princípio interpretativo que orienta a aplicação interna de obrigações estatais decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos é o princípio *pro personae*, que determina a adoção da norma mais favorável à pessoa vitimada, o que se estendeu à interpretação da sentença da Corte Interamericana.

A decisão monocrática proferida pelo Ministro Reynaldo da Fonseca em maio de 2021 foi confirmada pela 5ª turma do STJ no mês seguinte, em respeito à eficácia vinculante das decisões da Corte IDH. Com esta decisão, a compensação alcançou um importante status jurisprudencial no país, estando balizada junto aos Tribunais Superiores. Logo, a sua implementação prática dentro das ferramentas da Central de Regulação de Vagas é muito bem-vinda.

No âmbito nacional, consta entre os pedidos formulados na **ADPF 347**, em trâmite perante a Suprema Corte, requerimentos para que se reconheça no ordenamento brasileiro a compensação penal, especificamente solicitando que o STF "Reconheça que o juízo da execução penal tem o poder-dever de abater tempo de prisão da pena a ser cumprida, **quando se evidenciar que as condições de efetivo cumprimento da pena foram significativamente mais severas do que as previstas na ordem jurídica e impostas pela sentença condenatória**, de forma a preservar, na medida do possível, a proporcionalidade e humanidade da sanção"[268]. O pedido, porém, não foi concedido na decisão do Tribunal em sede da medida cautelar emitida em 2015; o processo ainda não teve o mérito julgado.

Ademais, o Conselho Nacional de Justiça tem promovido debates nacionais acerca da compensação penal e contemplado seu potencial para o enfrentamento ao estado de coisas inconstitucional do sistema prisional brasileiro[269].

Grupos suscetíveis a vulnerabilidades específicas

Na porta de saída, a legislação nacional também deferiu um tratamento diferenciado a uma série de grupos que apresentam condições e características que informam vulnerabilidades que são ampliadas no contexto de privação de liberdade e que, por decorrência, fazem jus a benefícios penais, que envolvem a substituição por prisão preventiva, fiscalização por monitoração eletrônica e adoção de alternativas penais. Para mais informações, recomenda-se a leitura do tópico sobre este mesmo tema na seção 4.3.3 sobre a regulação na porta de entrada.

Zoneamento penitenciário

Por fim, o zoneamento penitenciário é o critério por excelência na tomada de decisão quando da aplicação da ferramenta de transferência entre estabelecimentos penais. O zoneamento penitenciário se refere a acomodação da pessoa presa em unidade mais próxima à sua residência e à de sua família, abordado em maior profundidade no tópico 4.1.2 deste Manual.

268 PSOL, Partido Socialismo e Liberdade, Petição Inicial - ADPF 347 STF, 2015.

269 AGÊNCIA CNJ DE NOTÍCIAS, Compensação penal pode responder a condições das prisões nas Américas.

PONTO DE ATENÇÃO
CRONOLOGIA: PARÂMETRO FUNDAMENTAL DA REGULAÇÃO DE VAGAS PRISIONAIS

No Direito Penal brasileiro, as penas aplicadas têm balizas nitidamente definidas na legislação e a magistratura segue um regramento de dosimetria da pena composto de três fases: em primeiro lugar, a fixação da pena-base do crime imputado; em segundo, a consideração de circunstâncias atenuantes e agravantes; e em terceiro lugar, a computação de causas de diminuição e de aumento de pena[270]. **A dosimetria assegura que todas as variáveis juridicamente relevantes para a aplicação da sanção punitiva já sejam consideradas na sentença condenatória**. Estas variáveis incluem: a gravidade do delito, inclusive a violência ou grave ameaça, por meio da tipificação penal; a reincidência (art. 61, I do Código Penal); a motivação ou adoção de métodos repreensíveis (arts. 61, II, 62 e 65, III); a idade da pessoa acusada (art. 65, I); entre outras.

A sentença condenatória leva em conta todos estes fatores e os sistematiza em uma pena de privação de liberdade com um tempo fixo e pré-determinado. Assim, **na justiça criminal o tempo é o parâmetro fundamental**.

A regulação de vagas prisionais não deve se distanciar da legislação penal. O parâmetro decisório para a atuação da Central de Regulação de Vagas é o tempo de pena de privação de liberdade previsto na decisão judicial. É por esta razão que os critérios extraordinários para regulação na porta de saída, previstos na seção 4.4.3, firmam-se exclusivamente na cronologia. Empregar meios diversos para a alocação de vagas arrisca violar as garantias processuais penais e os direitos individuais assegurados no ordenamento. Qualquer avaliação sobre a gravidade em abstrato de delitos ou de condições pessoais do réu somente deve ser realizada no momento da decisão condenatória, na qual se arbitra o tempo específico da privação de liberdade. Em outras palavras, **o tempo da pena guiará os critérios para aplicação das ferramentas de regulação de vagas**.

A Lei de Execução Penal, com a alteração feita pela Lei nº 13.964/2019, estabeleceu regramento diferenciado para progressão de regime com base na reincidência e casos envolvendo violência ou grave ameaça. Logo, a Central de Regulação de Vagas deve observar estes diferentes percentuais de tempo de pena cumprida quando da adoção das ferramentas deste Manual.

270 GRECO, R. **Curso de Direito Penal - Parte Geral - Volume I: Volume 1**. 22º ediçãoed. [S. *l.*]: Impetus, 2020.

Em relação à porta de entrada, merece destaque que critérios diferentes da cronologia tampouco seriam adequados. A prisão provisória está subordinada à presunção de inocência e se alicerça na cautelaridade processual, concentrando-se na avaliação sobre riscos concretos à instrução processual ou à aplicação da lei penal[271]. Deste modo, deve-se considerar que **toda decisão de prisão provisória é soberana por si mesma**, independentemente da tipificação da conduta atribuída pela autoridade policial ou da denúncia apresentada pelo Ministério Público, ou de quaisquer outros aspectos. Devido a isso, a Central de Regulação de Vagas deve zelar pela excepcionalidade da prisão provisória e pela adoção das ferramentas previstas na seção 4.3. O critério objetivo será o tempo de permanência na prisão provisória, notadamente o prazo inicial máximo de 90 dias, bem como o tempo total de detenção no caso de manutenção da medida após revisão judicial periódica (art. 316 do CPP).

4.5 Ferramentas de atuação administrativa

O quarto e último rol de ferramentas são dirigidas à atuação administrativa dos tribunais e dos juízes e juízas à frente das varas e núcleos responsáveis pela jurisdição criminal pré-processual, de conhecimento e de execução penal. O apoio, qualificação e controle da atuação administrativa do Poder Judiciário é uma competência constitucional do Conselho Nacional de Justiça (art. 103-B § 4º). Por conseguinte, as ferramentas indicadas nesta seção se alinham bastante com as ações do CNJ e à sua capacidade de aperfeiçoamento da justiça criminal. São tratadas três ferramentas: (i) mutirão carcerário, (ii) revisão periódica e (iii) audiências concentradas.

É recomendável que a aplicação de todas as ferramentas apresentadas nesta seção seja atrelada a estratégias de qualificação da porta de saída do sistema prisional, particularmente no que tange aos procedimentos de soltura e a ligação com os Escritórios Sociais para atenção a pessoas egressas, assim como aos serviços de acompanhamento de alternativas penais ou da monitoração eletrônica, conforme o caso.

271 CNJ, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2020e, p. 69.

4.5.1 Mutirão carcerário

Conforme abordado na seção 2.3, um dos instrumentos mais tradicionalmente utilizados para lidar com situações de superlotação aguda ou crises penitenciárias são os **mutirões carcerários**. Geralmente produzem resultados importantes em relação à concessão de progressão de regime e outros benefícios processuais em atraso ou próximos de seu período aquisitivo. Assim, os mutirões geram decisões de medidas não privativas de liberdade e desafogam o sistema penitenciário. Entretanto, **os efeitos favoráveis são temporários**. Sem a instituição da taxatividade carcerária como bússola para aplicação da medida de prisão pelo Judiciário, em pouco tempo as unidades desafogadas voltam a ser superlotadas. Renovam-se as condições desumanas que, logo mais, demandarão um novo mutirão e assim sucessivamente. Não há mudanças sustentáveis.

FERRAMENTA INDISPENSÁVEL?

Embora tomados isoladamente os mutirões não sejam aptos a solucionar os problemas de superlotação, sua adoção é extremamente bem-vinda em situações emergenciais ou para verificar irregularidades processuais, conceder benefícios assegurados legalmente e facilitar a avaliação célere de um alto volume de casos. É fortemente recomendável a sua utilização.

4.5.2 Revisão periódica

Além dos mutirões carcerários, propõe-se a revisão processual periódica por cada juízo criminal de todas as prisões sob sua competência. Trata-se de verdadeira transformação nos fluxos e procedimentos das varas e da inclusão dentro da dinâmica regular de trabalho. Esta atividade pode ser consideravelmente facilitada pelo uso de **sistemas de TI com alertas de iminência do limite temporal** de prisões, tanto para progressão de regime previstos no art. 112 da LEP, quanto para o prazo de 90 dias para a prisão preventiva, conforme art. 316, parágrafo único, do CPP. Para execução penal estes alertas já constam no Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU), regulamentado pela Resolução CNJ nº 280/2019[272].

272 CNJ, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, Resolução Nº 280 - Estabelece diretrizes e parâmetros para o processamento da execução penal nos tribunais brasileiros por intermédio do Sistema Eletrônico de Execução Unificado – SEEU e dispõe sobre sua governança.

A revisão processual não é propriamente uma ferramenta de gestão de vagas em sentido estrito, senão uma prática costumeira inerente à dinâmica regular da jurisdição criminal. No entanto, tem um papel primordial na gestão de vagas centradas na taxatividade carcerária. Todas as experiências exploradas neste Manual empregam esta ferramenta.

Esta ação **envolve tanto a porta de entrada quanto a porta de saída**. A Resolução GMF-PR nº 01/17 do Tribunal de Justiça do Paraná exalta estes dois momentos. De um lado, "Não havendo disponibilidade de utilização de vaga adicional, o GMF-PR comunicará o juízo sobre a inexistência de espaço para a execução de eventual pedido de prisão" (art. 10, § 2º), ensejando a revisão do caso ou de outros casos de pessoas presas. De outro lado, aduz: "o GMF-PR poderá determinar, excepcionalmente, que a revisão geral de todas as vagas de uma ou algumas unidades prisionais seja realizada, em prazo determinado, mediante critérios específicos e pré-estabelecidos para um "regime especial de atuação", por grupo especial de juízes, promotores de justiça e defensores públicos ou advogados constituídos" (art. 10, § 3º).

A Resolução CNJ nº 367/2021, sobre o controle da superlotação no sistema socioeducativo, também preconiza esta ação, ditando que "a fim de assegurar que a taxa de ocupação das unidades socioeducativas sob sua competência não ultrapasse o percentual de 100% da capacidade, caberá ao magistrado [...]" também priorizar a análise dos pedidos para extinção, substituição ou suspensão de medidas em estabelecimentos superlotados e adotar outras providências cabíveis[273].

Esta ferramenta não se opõe aos mutirões; ao contrário, pode e deve lhes ser complementar. A revisão periódica se fundamenta em um efeito pouco contemplado que os mutirões podem produzir, notadamente sua capacidade "**para o aperfeiçoamento de rotinas cartorárias**", de acordo com o art. 1º, § 1º, II da Lei nº 12.106/2009. Logo, não se trata de um esforço concentrado e excepcional, mas sim um esforço difundido e regular, dentro de uma rotina cartorária renovada.

FERRAMENTA INDISPENSÁVEL?

Sim, a revisão processual é condição imprescindível para qualquer iniciativa de controle da superlotação centrada no Judiciário.

273 CNJ, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, Resolução Nº 367 - Dispõe sobre diretrizes e normas gerais para a criação da Central de Vagas no Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, no âmbito do Poder Judiciário.

4.5.3 Audiências concentradas

O terceiro aspecto explorado neste tópico são as audiências concentradas, compreendidas como aquelas audiências judiciais realizadas periodicamente, com a presença da pessoa presa e de representante do Ministério Público e da defesa, preferencialmente no estabelecimento penal, com o objetivo de revisar a situação jurídica de cada indivíduo privado de liberdade.

Esta modalidade de audiência na justiça criminal é enaltecida internacionalmente como prática promissora para redução da superlotação carcerária. A **Prison Reform International** (PRI) no plano de dez pontos para redução da superlotação nas prisões, aponta a necessidade de se melhorar o acesso à justiça e a gestão de casos, sobretudo, de prisão preventiva e manter "tribunais de campo" (*camp courts*) dentro das prisões[274]. No mesmo sentido, a **Comissão Interamericana**, no Relatório sobre medidas dirigidas a reduzir o uso da prisão preventiva nas Américas apoia as audiências nas prisões, realizadas em países como Bolívia, Colômbia, Panamá e Paraguai, entende que essas audiências neutralizam várias dificuldades que podem ser encontradas no transporte de pessoas privadas de liberdade para os tribunais, tais como falta do transporte necessário, combustível, profissionais de segurança e escolta insuficientes, e possível perigo de fuga. A CIDH assinala que favorecem a redução do cancelamento ou adiamento de audiências. Adicionalmente, observa que, "além de garantir um maior número de processos analisados, a realização de audiências nas prisões permite que os operadores de justiça estejam em contato direto com a realidade das penitenciárias na região, o que poderia levar a uma maior sensibilização sobre a importância de aplicar medidas alternativas à privação de liberdade"[275].

De fato, a realização de audiências *in loco* nos presídios pode aportar benefícios para administração da justiça criminal, aproximando fisicamente as autoridades judiciais e demais operadores do Direito das pessoas presas e das condições a que estão submetidas. Neste sentido, unem-se a outras atribuições dos juízes e juízas criminais, notadamente a de fazer **visitas regulares a unidades prisionais**, que, no caso da Vara de Execução Penal, deve ser no mínimo mensal (art. 66, VII da LEP), e para aquelas vistas capitaneadas pelos GMFs a fim de promover por meio dessas a "conscientização e ampliação de conhecimento sobre as condições dos estabelecimentos de privação de liberdade" na magistratura (art. 6º, XVIII da Resolução CNJ nº 214/2015)[276].

Na justiça juvenil, as audiências concentradas já foram inclusive regulamentadas pelo CNJ na Resolução nº 367/2021, destacando seu papel no enfrentamento ao fenômeno da superlotação nas

274 PRI, Prison Reform International, **Ten-Point Plan to Reduce Prison Overcrowding,** London: Prison Reform International, 2012.

275 CIDH, Comissão Interamericana de Direitos Humanos; RELATORIA SOBRE OS DIREITOS DAS PESSOAS PRIVADAS DE LIBERDADE, **Relatório sobre medidas dirigidas a reduzir o uso da prisão preventiva nas Américas**, Washington, DC: Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2016.

276 CNJ, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, Resolução Nº 214 - Dispõe sobre a organização e o funcionamento dos Grupos de Monitoramento e Fiscalização (GMF) nos Tribunais de Justiça dos Estados, do Distrito Federal dos Territórios e nos Tribunais Regionais Federais.

unidades e apontando a necessidade de atenção especial a circunstâncias especiais, e grupos específicos, como adolescentes com deficiência, com doença grave, bem como gestantes, lactantes, mães ou responsáveis por crianças ou pessoas com deficiência (art. 12, II).

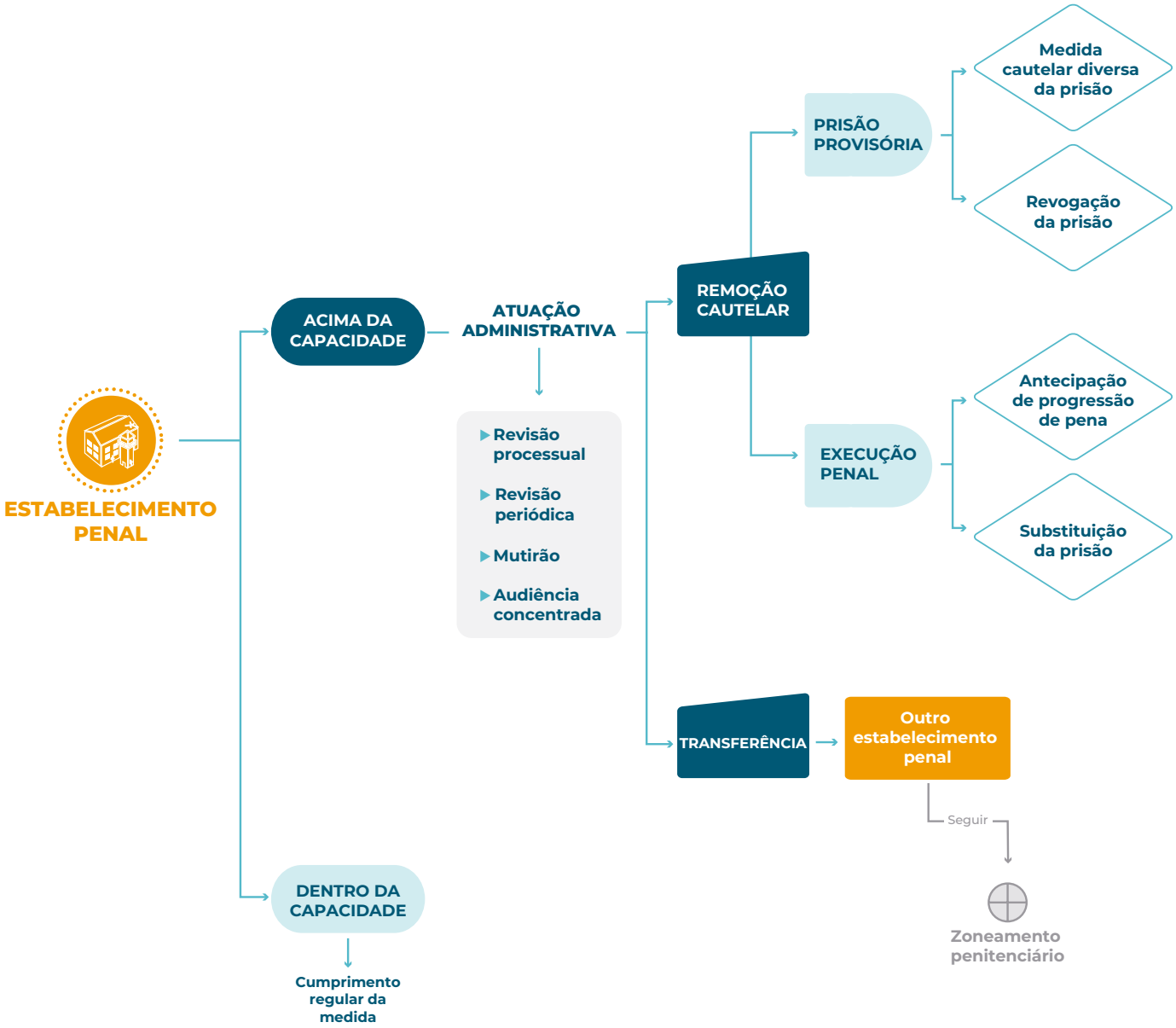
Além disso, a ainda mais recente **Recomendação CNJ nº 98/2021** para o sistema socioeducativo detalha que as audiências concentradas têm a finalidade de que a pessoa privada de liberdade possa "peticionar diretamente à autoridade judiciária" (art. 2º, II) e "fortalecer a fiscalização de unidades" (art. 2º, IX). Estabelece ainda o seu caráter de ferramenta de regulação na porta de saída estipulando o objetivo de "garantir o funcionamento das unidades de internação e de semiliberdade com taxa de ocupação dentro da capacidade projetada" (art. 2º, X). No regramento proposto, o CNJ indicou uma periodicidade preferencial - a cada 3 meses - e que fossem sempre *in loco* nas unidades (art. 3º, I). Segue a Recomendação preconizando a presença de servidores do Poder Executivo com atribuição para medidas posteriores à audiência (arts. 4º, I e 10), o que seria o equivalente aos serviços de alternativas penais, monitoração eletrônica ou de atenção a pessoas egressas, como o Escritório Social. Por fim, merece ênfase a previsão de que o GMF poderá dar suporte às "audiências concentradas, sobretudo nos aspectos logísticos e procedimentais" (art. 5º)[277].

FERRAMENTA INDISPENSÁVEL?

As audiências concentradas apresentam diversos benefícios para a regulação de vagas e controle da superlotação, porém podem ter sua execução dificultada por fatores como indisponibilidade de espaço adequado para funcionar como sala de audiência, ausência de infraestrutura como internet e computadores, entre outros. Igualmente pode haver empecilhos para a realização em outros espaços. Assim, em que pese serem muito recomendadas, é possível implementar a política da Central de Regulação de Vagas sem sua adoção.

277 CNJ, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, Recomendação Nº 98 - Recomendar aos tribunais e autoridades judiciais a adoção de diretrizes e procedimentos para realização de audiências concentradas para reavaliar as medidas socioeducativas de internação e semiliberdade.

FLUXOGRAMA DA REGULAÇÃO DE VAGAS PRISIONAIS NA PORTA DE SAÍDA



QUEM É RESPONSÁVEL PELA CENTRAL DE REGULAÇÃO DE VAGAS?

5 QUEM É RESPONSÁVEL PELA CENTRAL DE REGULAÇÃO DE VAGAS?

A gestão de políticas públicas envolve a tomada de decisões, que devem ser pautadas pela máxima efetividade dos direitos fundamentais e nos marcos constitucionais do Estado Democrático de Direito. Essas decisões devem ser elaboradas a partir de planejamento técnico baseado em evidências, da responsabilidade conjunta e coordenada entre Poder Público e sociedade. No campo das políticas penais, as decisões sobre privação de liberdade exigem especial atenção, uma vez que se trata de uma política pública executada pelo Poder Executivo, porém a partir da demanda proveniente de decisões do Judiciário, tanto no momento de ingresso quanto no momento de saída.

Esta dinâmica acarreta dificuldades na gestão de fluxo, ainda mais diante do crescimento constante do aprisionamento ao longo das últimas décadas, já mencionado. Nesse sentido, o problema da superlotação se constitui da incapacidade de atendimento do Poder Executivo frente à alta demanda de encarceramento do Poder Judiciário.

A regulação das vagas penais parte do reconhecimento do imbricamento das responsabilidades dos distintos atores institucionais. Dessa feita, exige uma forma de gestão que realize o controle do ciclo penal, desde a porta de entrada até a porta de saída, inclusive sobre a política de atenção a pessoas egressas, de alternativas penais e de monitoração eletrônica, bem como envolva os atores-chave no processo deliberativo e garanta a regular execução das políticas penais.

Embora a Lei de Execução Penal proponha diretrizes básicas para a política penal, definindo órgãos e atribuições, há competência concorrente entre a União, estados e o Distrito Federal para legislar sobre direito penitenciário (art. 24, I), bem como sobre organização judiciária, o que conforma arranjos normativos e institucionais escolhidos pelos estados.

O controle da superlotação carcerária recai necessariamente sobre o Poder Judiciário, que determina as prisões e solturas, e o Poder Executivo, que as executa. Em que pese o Poder Legislativo e outras instituições do sistema de justiça e da sociedade civil também serem atores relevantes, para os fins deste Manual são abordadas as responsabilidades do Poder Judiciário e do Poder Executivo e as ações compartilhadas entre ambos.

5.1 Poder Judiciário

O Poder Judiciário exerce um papel central no controle da demanda da política prisional, levando em consideração sua divisão organizacional própria, delimitada pela Constituição, leis federais, leis estaduais e regulamentos dos tribunais. No processo de implantação da Central de Regulação de Vagas, é preciso que esses arranjos organizacionais sejam ponderados na construção de um modelo de governança adequado às especificidades de cada local. Para o êxito da Central de Regulação de Vagas, é necessária uma articulação apta a incluir os juízos com jurisdição criminal, o GMF, o órgão de correição do tribunal, além de outros atores do sistema de justiça criminal.

As diretrizes previstas na Lei nº 12.106/2012, que cria o DMF/CNJ, e na Resolução CNJ nº 214/2015, atribuem aos GMFs a fiscalização e monitoramento da entrada e da saída de presos do sistema carcerário, o acompanhamento e divulgação do tempo de duração das prisões provisórias, a fiscalização das condições de cumprimento de pena, a adoção das providências para assegurar que o número de pessoas presas não exceda a capacidade de ocupação dos estabelecimentos, entre outros. Com estas atribuições específicas, é recomendável que os GMFs liderem ou colaborem intensamente na governança da Central da Regulação de Vagas Prisionais.

Considerando o papel ativo do GMF, é importante levar em conta a diversidade regional e a existência de diferentes arranjos de organização judiciária e da administração prisional no país. Em função disso, há pelo menos dois modelos de governança - descentralizado e centralizado - para a regulação penal, os quais deverão ser implantados conforme as balizadas da realidade local e das possibilidades institucionais.

PONTO DE ATENÇÃO
TEM QUE NECESSARIAMENTE SER O GMF?

O GMF tem atribuições designadas pela Resolução CNJ nº 214/2015 que são bastante afetas à regulação penal, a partir do monitoramento e fiscalização dos sistemas eletrônicos, ingressos e saídas do sistema carcerário, inspeções in loco, entre outros. Contudo, não é necessariamente a única instância apta para capitanear a Central de Regulação de Vagas no tribunal. O arranjo de governança institucional deve ser sempre adaptado à realidade local e às potencialidades dos órgãos administrativos do tribunal, instâncias como a Presidência, Vice-presidência, Corregedoria, ou mesmo a criação de novas instâncias por meio de Grupo de Trabalho ou Núcleo especializado com composição inovadora, todos podem ser potenciais gestores da Central.

5.1.1 Modelo descentralizado: fracionamento de vagas por juízo

O primeiro modelo ancora-se na gestão por meio de fracionamento das vagas existentes entre os juízos com jurisdição criminal, compreendidos aqueles com atribuição para a audiência de custódia por prisão em flagrante (varas criminais ou vara ou núcleo especializado), fase de conhecimento (varas criminais) e execução penal.

É designado um quantitativo de vagas para cada juízo, o qual fica responsável pela sua gestão dentro da taxatividade carcerária, não sendo permitida a utilização de outras vagas além daquelas previamente estabelecidas. Em cada vara, o magistrado ou magistrada passa a ter coordenação sobre uma fração ou quota de vagas e, em respeitando a sua lotação conforme a capacidade, não há interferência de nenhum outro órgão. Este modelo de governança é denominado de **modelo de gestão descentralizado**.

A forma de **distribuição das frações** deve levar em conta fatores objetivos, notadamente a diferenciação na competência jurisdicional dos juízos, a existências de varas especializadas em determinadas infrações penais, o padrão de ingresso no sistema prisional, entre outros. Igualmente, a delimitação territorial, a partir da ferramenta do zoneamento penitenciário, é essencial. Algumas outras questões merecem ser enfatizadas. Considerando a distribuição de frações, deve:

- Estar alinhada com a capacidade máxima dos estabelecimentos penais em relação à diferenciação entre as vagas para prisão provisória e vagas para execução de pena, assim como o zoneamento penitenciário;
- Designar uma fração muito elevada de vagas à vara de execução penal, visto que a regra é a prisão de pessoas condenadas, devendo a prisão provisória ser excepcional;
- Considerar diferentes frações entre varas com competências distintas, particularmente em relação a varas especializadas - por exemplo, não faz sentido que uma vara especializada em crimes de trânsito tenha uma fração de vagas semelhante a uma vara do tribunal de júri, uma vara criminal de competência comum ou mesmo uma vara especializada em crime organizado;
- Contemplar frações destinadas a pessoas submetidas à prisão civil e prisões provisórias decretadas pela Justiça Federal, entre outras modalidades diferenciadas.

A distribuição de frações deve se adaptar à realidade local e não há uma fórmula modelo. É recomendável que sua **definição seja fruto de deliberação coletiva**, entre magistrados e magistradas,

o GMF, o Ministério Público, a Defensoria Pública, a OAB, o órgão do Executivo estadual que administra as prisões e outros órgãos interessados como o Conselho da Comunidade e organizações da sociedade civil. Uma vez decidido o fracionamento de vagas prisionais, deve se estabelecer um **prazo para reavaliação periódica das frações de ocupação**, visto que as condições objetivas se alteram com o tempo e exigem ajustes para manutenção de uma divisão equitativa.

Do ponto de vista prático, atingido o limite da fração de vagas do juízo, cabe à autoridade judiciária deliberar sobre a prioridade de ingresso no sistema prisional de novas pessoas. **Caso decida pela prisão de alguém que ultrapasse o limite estabelecido, o juiz ou juíza tem duas opções**: ou (i) revisar outras prisões decretadas anteriormente em que as pessoas se encontram sob custódia e determinar medidas não privativas de liberdade, abrindo assim novas vagas dentro de sua fração; ou (ii) retardar o cumprimento da ordem de prisão de incluir o indivíduo na lista de espera, podendo também aplicar medidas diversas do encarceramento, até que novas vagas sejam liberadas. O fracionamento de vagas é aplicável tanto para as varas que têm competência relativa à prisão provisória quanto para as varas de execução penal. Este foi o modelo adotado pelo projeto piloto desenvolvido no Tribunal de Justiça do Paraná[278]. Com cada juízo encarregado do seu quinhão de vagas, a autoridade judicial deve fazer uso das ferramentas de regulação cabíveis, previstas no capítulo 4.

Operando dentro da regularidade, o fracionamento de vagas tem potencial de dar conta de manter o equilíbrio carcerário e cessar a superlotação. Pode haver, contudo, **situações excepcionais** de um elevado número de indivíduos presos simultaneamente, como em decorrência de operações policiais de enfrentamento ao crime organizado, de investigações de delitos em coautoria, ou ainda devido a uma alta atípica de crimes que resultaram em muitas prisões em flagrante, como "arrastões", grandes eventos sazonais (ex. carnaval). Diante de casos como esses, uma vara criminal pode vir a ter sua fração de vagas ultrapassada significativamente, sobretudo se a gravidade do contexto, devido à necessidade premente do encarceramento para preservar o processo, provas, testemunhas, entre outros, desaconselhar o uso da ferramenta de lista de espera. Assim, haverá a necessidade da ferramenta das vagas excedentes até o limite indicado de 10% acima da capacidade por no máximo 30 dias. Neste ínterim, o juiz ou juíza poderá adotar as ferramentas revisão periódica, mutirão, audiência concentrada para aplicação da ferramenta de remoção cautelar ou transferência.

É possível, entretanto, que ainda assim não seja suficiente para o retorno à ocupação máxima prevista na fração daquela vara criminal. Isso pode ocorrer caso a vara tenha muitos processos envolvendo a necessidade de muitas prisões provisórias. Neste cenário de grande excepcionalidade, uma outra instância terá que intervir para tratar do sistema prisional local de forma integral, já que a governança descentralizada não foi suficiente para manter o equilíbrio de ocupação. Recomenda-se, então, **a definição de um órgão de gestão dentro do tribunal para gerir os conflitos de ocupação das frações de vagas entre diferentes juízos**, sendo preferencialmente o GMF ou outra instância com sua participação.

278 TJPR; GMF, Resolução GMF-PR nº 01/17.

Este órgão de gestão para os conflitos entre juízos **pode atuar com dois formatos**. O primeiro seria por meio da incidência para gerenciar um sistema em que todas as frações de vagas estão divididas entre os juízos. Neste cenário, o órgão de gestão postula aos juízos envolvidos e fiscaliza a aplicação de ferramentas de atuação administrativa, com demanda de revisão de outras medidas de prisão já em curso, com o fim de resultar em remoção cautelar ou outra medida e de reduzir a superlotação.

O segundo formato seria por meio do engajamento desta instância superior de regulação desde o momento da distribuição das frações de vagas. Nesta hipótese, designa-se uma fração, que pode ser de 10% das vagas prisionais existentes, ao órgão de gestão como **vagas sobressalentes**, as quais são reservadas justamente para acomodar eventuais excessos de ocupação por parte de um ou outro juízo, de acordo com o exemplo já aventado. Isso permite ao órgão de gestão gerenciar conflitos de ocupação excessiva ao mesmo tempo em que mantém o sistema como um todo em equilíbrio de ocupação, dentro da capacidade máxima. As vagas sobressalentes devem ser ocupadas pelo prazo máximo indicado de 30 dias, de forma que sejam adotadas providências para garantir a breve desocupação da vaga sobressalente e retorno ao status anterior.

PONTO DE ATENÇÃO
VAGA SOBRESSALENTE VS. VAGA EXCEDENTE

As vagas excedentes são uma ferramenta de regulação na porta de entrada do sistema prisional que é acionada quando ingressam pessoas em unidade prisional que já está no limite de sua lotação. Ou seja, permite uma superlotação de cunho temporário em situações excepcionais. Já as vagas sobressalentes decorrem da formatação de gestão do tribunal, na qual um órgão de gestão tem à sua disposição um quinhão de vagas à sua disposição para acomodar conflitos entre diferentes juízos. As vagas sobressalentes compõem o desenho de regulação penal dentro no contexto de respeito da capacidade máxima *e* da taxatividade carcerária e não acima dela. Enquanto as vagas excedentes incidem na superlotação, as sobressalentes incidem na normalidade. Em termos de semelhanças, ambas são medidas temporárias, com prazo fixo para seu retorno à situação anterior ao que motivou o seu emprego.

Desta feita, o modelo descentralizado envolve uma governança judicial binária, de forma que, além das vagas fracionadas e distribuídas entre os juízos, há um papel de regulação em caso de conflito de ocupação por um órgão administrativo centralizado do tribunal, ao qual pode ser designada uma fração específica de vagas, conforme mencionado. É recomendável que o órgão de gestão do tribunal também se encarregue da coordenação geral da execução das ferramentas da Central de Regulação de Vagas, por meio da divulgação periódica da capacidade real dos estabelecimentos penais, do número de vagas ocupadas e do estabelecimento da lista de espera e/ou da lista de remoção cautelar, dentre outras tarefas.

Caberia ao órgão divulgar os alertas de ocupação e emitir orientações instando os juízos a respeitarem o número de vagas e a utilizarem as ferramentas necessárias para a redução da superlotação e manutenção da taxatividade carcerária. Além disso, ficaria a seu cargo fiscalizar a implementação da regulamentação sob um aspecto administrativo, bem como a **coordenação entre tribunais e jurisdições diversas**, em especial envolvendo presos civis e entre a Justiça estadual e federal, que podem optar por conjugar a gestão ou realizá-la de forma separada por meio de uma divisão de frações.

COMO SERIA NA PRÁTICA?
EXEMPLO 1: SEM VAGAS SOBRESSALENTES

No exemplo 1, toma-se a fictícia comarca de Regulânia e adota-se os postulados descritos nesta seção. Regulânia possui um sistema prisional local com 100 vagas e 4 varas com jurisdição criminal, sendo uma de execução penal e as demais de conhecimento. A distribuição de frações foi feita reservando 30 vagas para presos provisórios, divididas entre 3 juízos; 60 vagas para presos condenados, administradas pela vara de execução penal; e 10 vagas sobressalentes a cargo do órgão de gestão. Entre as varas criminais, a divisão das 30 vagas é igualitária porque as três varas de conhecimento têm competências similares e não há varas especializadas. Considerando que a distribuição de processos se dá de modo aleatório, presume-se que as 3 varas receberão processos criminais de modo equânime. Logo, a proporção será a seguinte:

Juízo	1ª Vara Criminal	2ª Vara Criminal	3ª Vara Criminal	Vara de Execução Penal	Órgão de gestão (vagas sobressalentes)	Total
Vagas	10	10	10	60	10	100

EXEMPLO 2: COM VARA ESPECIALIZADA

No exemplo 2, a comarca de Regulânia, segue o mesmo número de vagas prisionais e com o mesmo número de varas. Contudo, das 3 varas de conhecimento uma foi especializada para crimes contra a vida. Assim, atualizou-se a distribuição de frações de vagas, a fim de adequá-las à nova organização judiciária e considerando que crimes de homicídio, por exemplo, podem requerer maior número de prisões provisórias. Assim, das 30 vagas designadas para esta finalidade, foram fixadas 16 para a Vara do Tribunal do Júri e 7 vagas para as duas outras varas criminais, mantendo inalterado o limite global para provisórios. A nova proporção será a seguinte:

Juízo	1ª Vara Criminal	2ª Vara Criminal	Vara do Tribunal do Júri	Vara de Execução Penal	Órgão de gestão (vagas sobressalentes)	Total
Vagas	7	7	16	60	10	100

5.1.2 Modelo centralizado: órgão central

O segundo modelo se constitui por uma administração concentrada, em que as atribuições da Central de Regulação de Vagas ficam a cargo de um órgão de gestão centralizada do tribunal. Nesse modelo, não são designadas aos juízes com jurisdição criminal frações de vagas penais, de maneira que seguem sua atuação regular, à luz da legislação vigente e da premissa da excepcionalidade do uso da prisão. Seguindo o fluxo decisório regular, similar à prática atual, é provável que se resulte numa ocupação carcerária que venha a exceder a capacidade máxima. Dá-se início, assim, à superlotação.

Então, diante deste cenário, entra em cena o órgão central das vagas prisionais, que intervém de diversas maneiras. É recomendável que seu trabalho se baseie em duas ferramentas de atuação administrativa: as informações em tempo real sobre taxa de lotação e o sistema de alerta de ocupação crítica (SAOC). Hasteado nestas ferramentas ligadas a soluções tecnológicas e gerenciamento de dados, o órgão de gestão desenvolve o monitoramento regular dos fluxos e pode então incidir tanto na porta de saída como na porta de entrada.

Para a regulação da **porta de saída**, o órgão central coordena o acionamento de ferramentas de atuação administrativa frente aos juízos criminais em relação a prisões já decretadas e em cumprimento. Preceitua a realização de mutirões carcerários, revisões processuais e audiências concentradas. Cabe-lhe ainda a deliberação sobre adoção de critérios decisórios extraordinários orientados para remoção cautelar, em regra, e à transferência entre unidades, excepcionalmente. Estas medidas serão postas em prática a partir das atribuições que o órgão central disponha dentro da organização administrativa do respectivo tribunal. A título ilustrativo, um órgão central que se associe à Corregedoria, por exemplo, pode ter efeitos muito benéficos em relação à celeridade e engajamento dos juízos.

Em contrapartida, na regulação da **porta de entrada**, o órgão central pode, por meio de medidas de natureza administrativa, estabelecer o cumprimento tardio de decisões de prisão e a inclusão temporária na ferramenta da lista de espera. Essa é uma medida atípica apresentada no item 4.3.1 deste Manual. Ressalta-se a importância de que este cumprimento tardio observe os prazos legais para revisão judicial e não envolva uma demora excessiva. O órgão de gestão deve diligenciar para a reavaliação das medidas privativas de liberdade existentes e liberação de novas vagas prisionais.

Embora não haja a distribuição de frações de vagas entre diferentes varas, é possível estipular um quantitativo restrito de vagas para o órgão de gestão centralizada a título de **vagas sobressalentes**, já descritas no item anterior. Na prática, o seu uso implica na redução da capacidade nominal do sistema prisional local para um limite inferior, como 10% menos, por exemplo. Atingido este novo limite de ocupação, o órgão de gestão antecipa a aplicação das ferramentas de regulação da porta de entrada e de saída com o objetivo de prevenir que se chegue à taxa de ocupação máxima de 100%. Assim, as vagas sobressalentes evitam a superlotação e a consequente utilização futura de vagas excedentes. Portanto, são utilizadas para acomodação de ocupação carcerária excessiva pelos juízos criminais em situações extraordinárias. Por fim, assim como no modelo descentralizado, o órgão de gestão deve ter atenção à articulação com outros tribunais, particularmente com a Justiça Federal para ter êxito na regulação de vagas.

COMO SERIA NA PRÁTICA?
EXEMPLO 1: SEM VARA ESPECIALIZADA

Retoma-se o exemplo da fictícia comarca de Regulânia com um sistema prisional local com 100 vagas e 4 varas com jurisdição criminal, sendo uma de execução penal e as demais de conhecimento. No modelo centralizado, não haverá fracionamento de vagas e o órgão de gestão centralizada realizará a gestão de todas, com atenção ao alerta de ocupação crítica (90%) e às demais ferramentas de regulação. O desenho será o seguinte:

Juízo	1ª Vara Criminal	2ª Vara Criminal	Vara do Tribunal do Júri	Vara de Execução Penal	Total	**Obs.:** Órgão central não tem vagas designadas
Vagas	100				100	

EXEMPLO 2: COM VAGAS SOBRESSALENTES

No exemplo 2, Regulânia segue com as mesmas características quanto ao número de vagas e composição de juízos, contudo adota as vagas sobressalentes. O órgão central teve a designação de 10 vagas (10% do total) para acomodação de vagas acima do quinhão total daquelas disponíveis, ou seja, 90 vagas. Portanto, o desenho será o seguinte:

Juízo	1ª Vara Criminal	2ª Vara Criminal	Vara do Tribunal do Júri	Vara de Execução Penal	Órgão central (vagas sobressalentes)	Total
Vagas	90				10	100

PONTO DE ATENÇÃO
COMO FAZER SE O GMF TIVER UMA ESTRUTURA FRÁGIL?

Considerando a grande diversidade da estrutura dos GMFs no país, estes dois modelos de governança - descentralizado e centralizado - são especialmente relevantes. Em estados onde o GMF contar com estrutura robusta, espaço físico próprio, suporte adequado de servidores e assistentes administrativos, entre outros, o modelo centralizado pode ser bastante oportuno. Por outro lado, em estados em que o GMF carece de amparo institucional e baixa capacidade operacional, o modelo descentralizado pode ser mais apropriado. Não obstante, essa estruturação institucional não é o único fator a se considerar, cabendo ponderar o engajamento dos juízes e juízas envolvidos, o alinhamento com a gestão do tribunal e as relações com o governo estadual e outros atores. Logo, invariavelmente, a formatação do modelo de governança será pensada e adaptada a partir das peculiaridades locais.

5.1.3 Regras de transição

Regras de transição são um imperativo imposto pela **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)** para toda decisão de autoridades públicas que imponham novos regramentos de natureza normativa. Assim, dispõe a lei: "A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais" (art. 23). Embasada nesta determinação, a instituição da Central de Regulação de Vagas, estipulando novos deveres e prescrições, também requer um "regime de transição" para que a execução observe a proporcionalidade, equidade e eficiência, exigidos legalmente.

No cenário atual, nenhum estado brasileiro se encontra em uma situação de equilíbrio de ocupação, ou seja, não há equivalência entre a porta de entrada e a de saída com uma proporção de uma pessoa presa para uma vaga. A superlotação é ubíqua. Então, para pôr em prática uma política de regulação penal, é necessário estabelecer regras de transição que possibilitem partir do estado atual para a proporção igual ou menor de 1 preso / vaga.

Neste sentido, é necessário desenhar diretrizes para sair da proporção atual, que pode ser de 2 presos / 1 vaga, de 1,5 preso / 1 vaga, ou outras variações, até se chegar à adequação entre ocupação e capacidade. Para alcançar o equilíbrio de ocupação, é necessário pensar como maximizar o uso das ferramentas indicadas neste Manual e eventualmente adotar outras ainda mais excepcionais.

Para a mudança de sistema hoje em desequilíbrio, recomenda-se a **adoção do índice de superlotação local como parâmetro para gestão da porta de saída, a partir de uma compensação de saídas frente a novos ingressos na prisão**. Por exemplo, se um sistema carcerário local possui ocupação de 200%, seria adotada a proporção de, para cada 1 pessoa que entra, sairiam outras 2. Alternativamente, se há superlotação correspondente a 150%, cada 1 pessoa ingressando no estabelecimento penal, demandaria 1,5 outras ausentando-se. Estes exemplos devem ser adotados como proporções dentro de uma população maior. Assim, tomando o último exemplo, a cada 100 pessoas que adentram uma penitenciária, outras 150 sairiam.

Nesta linha, é importante o estabelecimento de metas, semestrais ou mesmo anuais, para amortizar a desproporção entre pessoas presas em relação às vagas existentes. Ademais, outras ferramentas podem ajudar consideravelmente na transição para um sistema com equilíbrio de ocupação, com destaque para a realização de mutirões carcerários e audiências concentradas periodicamente até atingir o parâmetro 1 vaga / 1 preso. **A lógica de saírem mais pessoas do que entram nas unidades penais proporcionará o equilíbrio de ocupação, ainda que em médio ou longo prazo**. Não obstante, o detalhamento das regras de transição dependerá do modelo de governança escolhido.

As regras de transição podem estabelecer uma ordem de priorização para regulação de vagas prisionais, seja delimitando regiões geográficas específicas, como comarcas ou zonas penitenciárias, seja selecionando subsistemas, como as vagas prisionais destinadas às mulheres ou conforme status processual (provisórios, semiaberto etc.). Por exemplo, a Central de Regulação de Vagas pode ser iniciada na comarca da capital ou numa zona penitenciária do interior do estado. A partir do atingimento do equilíbrio de ocupação conforme o *numerus clausus* nesta localidade, parte-se então para outras zonas penitenciárias até que se alcance todo o sistema carcerário estadual. Alternativamente, as regras de transição podem orientar um trabalho inicial focado nos estabelecimentos do regime semiaberto. Outra possibilidade é iniciar o trabalho nas unidades prisionais destinadas à prisão provisória. As possibilidades são múltiplas. Como começar a regulação de vagas é uma decisão que será tomada pelos atores locais, considerando as peculiaridades estaduais e as prioridades definidas.

COMPARAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES ENTRE JUÍZOS CRIMINAIS

Atribuições dos juízos criminais - Regulação de vagas prisionais		
Juízos	**Porta de entrada**	**Porta de saída**
Juízo da audiência de custódia	Conversão de prisão em flagrante em prisão preventiva	N.A.
	Cumprimento de mandado de prisão (conforme organização judiciária local)	N.A.
Varas de competência criminal	Decretação de prisão preventiva	Soltura por revogação de prisão preventiva, com ou sem substituição por outra medida
	Decretação de prisão temporária	Soltura por revogação de prisão temporária ou decorrência do prazo legal, com ou sem substituição por outra medida
	Decretação de prisão por condenação transitada em julgado	N.A.
Vara de Execução Penal	Prisão por revogação de benefício ou regressão de regime	Solturas por qualquer circunstância no âmbito da execução penal

5.2 Poder Executivo

Postula-se ao longo deste Manual que a regulação de vagas penais se inscreve na perspectiva sistêmica sobre todo o ciclo penal, exigindo, como já dito, um modelo de gestão que integre os atores institucionais envolvidos nas diferentes etapas desde a porta de entrada até a porta de saída. O Poder Executivo apresenta numerosos pontos de interface com a gestão do ciclo penal, desde a coordenação da atividade policial até a implementação dos serviços de atenção à pessoa egressa, passando pela administração dos estabelecimentos prisionais.

De um lado, o **Poder Executivo pode se estabelecer como o órgão de gestão** seja dentro do modelo centralizado ou do descentralizado. Este arranjo exigirá uma grande proximidade com o Poder Judiciário e pode facilitar a regulação cotidiana em função de ser o responsável pela execução da medida de prisão. As experiências de regulação de vagas no sistema socioeducativo no país adotam o órgão estadual de administração socioeducativa como órgão centralizado de gestão, que opera sob critérios prévios pré-definidos para ingresso e saída e a partir da emissão das respectivas ordens judiciais.

De outro lado, não tendo o Poder Executivo este papel direto de regulação, é condição *sine qua non* para que a Central de Regulação de Vagas possa cumprir seu propósito de forma adequada e sustentável a existência de uma boa articulação entre os atores judiciários e aqueles executivos. Em particular, o desenvolvimento de ferramentas que permitam o fluxo contínuo de informações entre Judiciário e Executivo se mostra determinante para a regulação penal.

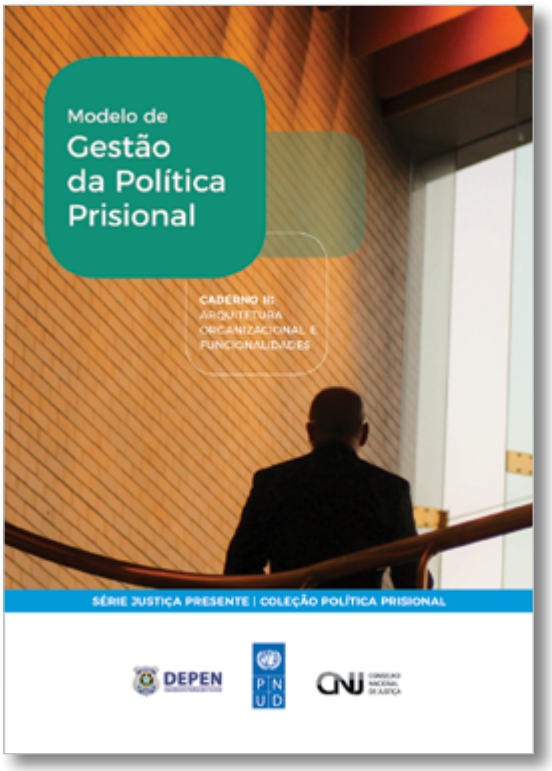
5.2.1 Direção dos estabelecimentos penais

No passado, era comum atribuir exclusivamente à direção de cada unidade prisional a responsabilidade da gestão de vagas. Este viés restritivo que enxergava a superlotação como uma questão circunscrita a cada estabelecimento está hoje superado em benefício de uma visão sistêmica, assentada na constatação de que a superlotação é menos um problema da administração prisional do que o resultado de um acúmulo de fatores que integra também a atividade jurisdicional. A responsabilidade da direção dos estabelecimentos penais deve ser, em consequência, ressignificada à luz de suas atribuições concretas no gerenciamento das vagas de cada unidade em específico.

Inicialmente, a implantação da Central de Regulação de Vagas fundamenta-se na definição da capacidade máxima real de cada estabelecimento penal, em aplicação dos parâmetros detalhados no tópico 4.1.1. acima. A informação atualizada da capacidade real de cada unidade alimentará uma base de dados destinada a computar a informação de todas as unidades de forma a determinar a

capacidade de ocupação do sistema prisional local, definido de acordo com as regras de zoneamento penitenciário especificados na seção 4.1.2.

À direção dos estabelecimentos compete a **responsabilidade primordial de fornecer dados precisos**, condição determinante para o funcionamento das ferramentas da Central de Regulação de Vagas. Em decorrência da lógica de regulação da porta de entrada e saída, cabe aos diretores e diretoras prisionais alimentar os sistemas existentes com dados não somente de estoque, mas também de fluxo. Objetiva-se, assim, a adoção de ferramentas de tecnologia da informação que permitam o registro, o armazenamento e o acesso a tais dados de forma segura, auditável e compartilhável com os demais atores institucionais envolvidos – como a secretaria de administração prisional do estado ou agentes do Poder Judiciário. Nesse particular, a já referida Resolução CNPCP nº 5/2016, que dispõe sobre os indicadores para a fixação de lotação máxima nos estabelecimentos penais, atribui ao diretor da unidade a responsabilidade de alertar o juízo responsável pela execução penal, o Conselho da Comunidade, a Defensoria Pública, o Ministério Público e a OAB, quando houver qualquer extrapolação da capacidade de ocupação (art. 5º § 2º). Ademais, o desenvolvimento de soluções de TI seguras habilita o acesso em tempo real aos dados de ocupação das unidades, permitindo ao Judiciário tomar decisões calcadas numa realidade fidedigna do sistema prisional sob sua jurisdição.



Os parâmetros nacionais para estas atribuições podem ser encontrados no **Modelo de Gestão da Política Prisional**, lançado pelo Depen e PNUD e republicado pelo CNJ[279]. Assim, a direção de cada estabelecimento penal é o ator-chave que detém o maior conhecimento das condições de cumprimento de medida de prisão, e pode manter atualizados os dados sobre a capacidade real da unidade, como no caso de avarias de infraestrutura supervenientes que impliquem na desativação de celas, por exemplo. O monitoramento constante do volume de ocupação é também determinante para o emprego de ferramentas de gestão de vagas que se façam necessárias, como a lista de espera, o recurso temporário às vagas excedentes e mesmo a remoção cautelar.

5.2.2 Central Integrada de Alternativas Penais (CIAP)

Compete ao Poder Executivo local implantar e garantir os insumos necessários ao bom funcionamento da Central Integrada de Alternativas Penais (CIAP). A CIAP está orientada ao atendimento e acompanhamento da pessoa em cumprimento de alternativa penal o que, em última análise, contribui para amenizar as vulnerabilidades sociais que tendem a favorecer a recidiva criminal. Nesse sentido, a CIAP apresenta forte potencial para a inclusão social das pessoas e enfrentamento à reentrada no sistema prisional.

Internacionalmente, as Regras mínimas padrão das Nações Unidas para a elaboração de medidas não privativas de liberdade, conhecidas como **Regras de Tóquio**, estabelecem diretrizes para as alternativas penais, que visam "reduzir a utilização do encarceramento e racionalizar as políticas de justiça criminal, levando em consideração a observância aos direitos humanos, as exigências da justiça social e as necessidades de reabilitação dos infratores" (Regra 1.5)[280]. Por sua vez, a Resolução CNJ nº 288/2019 define a política institucional do Poder Judiciário para a promoção da aplicação de alternativas penais em substituição à privação de liberdade. A normativa destaca a necessária cooperação entre o Poder Judiciário e o Poder Executivo "para a estruturação de serviços de acompanhamento das alternativas penais, a fim de constituir fluxos e metodologias para aplicação e execução das medidas, contribuir para sua efetividade e possibilitar a inclusão social dos cumpridores, a partir das especificidades de cada caso" (art. 4º)[281].

279 DEPEN, Departamento Penitenciário Nacional, **Modelo de Gestão para a Política Prisional**, Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020.

280 ONU; CNJ, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, Regras mínimas das Nações Unidas sobre medidas não privativas de liberdade - Regras de Tóquio.

281 CNJ, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, Resolução Nº 288 - Define a política institucional do Poder Judiciário para a promoção da aplicação de alternativas penais, com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade.

A CIAP é composta por equipe multidisciplinar e tem sua atuação calcada nos parâmetros do **Manual de Gestão de Alternativas Penais**, elaborado pelo Depen com apoio do PNUD e republicado em 2020 pelo CNJ[282]. É imprescindível que a constituição da equipe de cada CIAP considere a proporcionalidade numérica do contingente de pessoas acompanhadas bem como sua movimentação pelos serviços, reforçando a necessidade de regulação de fluxos que deve orientar a tomada de decisão em benefício da adequada execução das políticas penais. O seu trabalho se perfaz em quatro principais linhas associadas a medidas judiciais: (i) o atendimento social no âmbito da audiência de custódia, por meio do Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada (APEC); (ii) o acompanhamento de medidas cautelares diversas da prisão, previstas no art. 319, I a VIII do CPP; (iii) o acompanhamento medidas protetivas de urgência decorrentes da Lei Maria da Penha; e (iv) o acompanhamento das condições impostas em decorrência de penas e medidas alternativas, envolvendo a transação penal, acordo de não persecução penal, suspensão condicional do processo ou da pena (sursis) e ainda as penas restritivas de direitos. De modo transversal a todas estas linhas está o enfoque na avaliação de necessidades, identificação de vulnerabilidades e efetivação da proteção social.

282 DEPEN, Departamento Penitenciário Nacional, **Manual de Gestão para as Alternativas Penais,** Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020.

As alternativas penais envolvem a imposição de condições sujeitas ao monitoramento judicial, de um lado, ao passo que favorecem a promoção da cidadania das pessoas submetidas às políticas penais e potencializam a redução da recidiva criminal, de outro. Visando facilitar a criação e sustentar a operação das CIAPs, ressalte-se que a Resolução CNPCP nº 5/2007 recomenda ao Depen priorizar o fomento à criação destes equipamentos, com o dispêndio de recursos e mecanismos de financiamento, "de maneira a garantir que cumpram os objetivos de prevenção geral e prevenção especial indicados pela Lei, e que sirvam como espaço de efetiva reintegração social dos(as) apenados(as)" (art. 1º). A Resolução propõe ainda aos estados prever orçamento próprio destinado a esta política. Destaca-se que a CIAP pode ser instituída tanto pelo Poder Executivo estadual como municipal.

5.2.3 Central de Monitoração Eletrônica

A medida de monitoração eletrônica foi introduzida na legislação brasileira por meio da **Lei nº 12.258/2010** que a incorporou à dinâmica da execução penal. Mais adiante, a **Lei nº 12.403/2011** alterou o CPP, admitindo a monitoração eletrônica como uma medida cautelar diversa da prisão, inserindo-a no rol do art. 319. A monitoração eletrônica restringe significativamente a autonomia e a liberdade da pessoa, de modo que configura a hipótese mais gravosa dentre o rol das cautelares. A medida é indicada somente quando "insuficientes todas as outras medidas menos gravosas, como alternativa à prisão preventiva e não à liberdade"[283].

O modelo de monitoração eletrônica atualmente adotado no Brasil combina soluções tecnológicas em hardware e software, consistindo na implantação de um dispositivo eletrônico no corpo da pessoa – a tornozeleira eletrônica. A instalação do equipamento e fiscalização de uso conforme as condições impostas judicialmente são atribuições que recaem sobre o Poder Executivo estadual, por meio da **Central de Monitoração Eletrônica (CME)**, conforme prescreve o Decreto nº 7.627/2011, do Executivo federal, que regulamenta a medida.

Possui dedicação exclusiva ao acompanhamento das pessoas monitoradas, estando dissociada da Central Integrada de Alternativas Penais (CIAP), e se baliza no **Modelo de Gestão para Monitoração Eletrônica de Pessoas**, publicado pelo Depen em parceria com o PNUD e relançado pelo CNJ em parceria com essas mesmas instituições em 2020[284]. As responsabilidades desta Central incluem: verificar o cumprimento dos deveres legais e das condições especificadas na decisão judicial, encaminhar relatório circunstanciado à autoridade judicial competente sempre que exigido,

283 CNJ, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, **Manual sobre tomada de decisão na audiência de custódia: Parâmetros gerais**, p. 123.
284 DEPEN, Departamento Penitenciário Nacional, **Modelo de gestão para monitoração eletrônica de pessoas**, Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020.

manter programas e equipes multiprofissionais de acompanhamento e apoio à pessoa monitorada e orientar a pessoa com vistas ao cumprimento de suas obrigações e à sua reintegração (art. 4º). Em adição, a CME deve assegurar a plenitude dos serviços como a disponibilidade de suporte técnico e operacional via telefonia fixa ou móvel, 24 horas por dia, viabilizando a comunicação da pessoa monitorada com Central, o tratamento de eventuais incidentes e a manutenção da medida, de acordo com os casos concretos – buscando evitar o agravamento da situação penal. Assim, sublinha-se a necessidade de cooperação entre o Poder Executivo estadual e o Judiciário com vistas ao acompanhamento das medidas de monitoração eletrônica.

5.2.4 Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada (APEC)

Como mencionado, o **Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada (APEC)** se vincula à Central Integrada de Alternativas Penais, em razão de sua atribuição prevista no art. 3º, XII, da Resolução CNJ nº 288/2019. O APEC é composto por equipe multiprofissional que se insere no contexto da audiência de custódia decorrentes de prisões em flagrante ou de mandados judiciais. O Serviço oferece atendimento às pessoas presas em dois momentos: antes e depois da audiência.

O **atendimento social prévio** considera as condições pessoais e sociais da pessoa custodiada e aponta encaminhamentos de proteção social em liberdade. Elabora um relatório sintético da situação de vida de cada pessoa custodiada que é disponibilizado à autoridade judicial, Ministério Público e defesa, traduzindo-se num relevante subsídio à tomada de decisão judicial, que avalia de modo mais detalhado as implicações práticas da decisão e pondera a necessidade e adequação das medidas cautelares existentes em relação a cada caso concreto. Favorece, assim, decisões mais bem informadas e colabora na excepcionalidade da prisão provisória. Já o **atendimento social posterior** à audiência de custódia se destina àquelas pessoas que tenham sido beneficiadas com alvará de soltura, com ou sem medidas cautelares, seja alternativas penais ou monitoração eletrônica. Visa zelar para que os encaminhamentos sociais vislumbrados no atendimento prévio sejam realmente perquiridos junto

à rede de proteção social. Além disso, provê orientações a partir das medidas penais alternativas ao encarceramento que tenham sido determinadas. O trabalho do APEC está fundamentado nos parâmetros do **Manual de Proteção Social na Audiência de Custódia**, elaborado pelo CNJ em 2020[285].

Para estas finalidades, o arranjo institucional do APEC pode ter diferentes conformações, incluindo servidores do Poder Executivo, de instituições parceiras, universidades ou servidores do próprio Poder Judiciário. Independentemente do modelo adotado, a cooperação e engajamento do Poder Executivo estadual é crucial, seja na provisão de profissionais de seus quadros, seja em função da necessária articulação com os agentes de segurança envolvidos na audiência de custódia a fim de garantir os atendimentos e fluxos do Serviço. Além disso, a equipe do APEC também tem como atribuição desenvolver estratégias de articulação contínua com a rede de proteção social, desta forma essas equipes estarão qualificadas para informar a autoridade judicial sobre as possibilidades de encaminhamentos para a rede, o que igualmente requer estreita colaboração com órgãos do Executivo. Assim, o bom funcionamento de um serviço APEC colabora com a autoridade judicial, com o acompanhamento posterior de medidas diversas do encarceramento e incide na regulação penal.

5.2.5 Escritório Social: pessoas egressas

Na etapa final do ciclo penal estão as pessoas egressas do sistema prisional. A perspectiva sistêmica que orienta a Central de Regulação de Vagas considera as pessoas egressas na medida em que exerce um olhar atento e especializado também para a porta de saída, de modo a facilitar o retorno qualificado à vida em liberdade. A Resolução CNJ nº 307/2019 institui a Política de Atenção a Pessoas Egressas do Sistema Prisional no âmbito do Poder Judiciário e estabelece o protagonismo do Poder Judiciário, em articulação com o Poder Executivo, na criação dos **Escritórios Sociais**[286].

285 CNJ, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, **Manual de proteção social na audiência de custódia: Parâmetros para o Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada**.

286 CNJ, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, Resolução Nº 307 - Institui a Política de Atenção a Pessoas Egressas do Sistema Prisional no âmbito do Poder Judiciário, prevendo os procedimentos, as diretrizes, o modelo institucional e a metodologia de trabalho para sua implementação.

Este equipamento considera como egressa "a pessoa que, após qualquer período de permanência no sistema penitenciário, mesmo em caráter provisório, necessite de algum atendimento no âmbito das políticas públicas em decorrência de sua institucionalização" (art. 3º, II). O Escritório Social se dedica ao acolhimento e encaminhamentos de egressos e egressas e seus familiares para as políticas públicas que necessitem, buscando contribuir para atender a demandas e assegurar direitos durante o difícil período de saída da unidade prisional. Seu trabalho encontra esteio nos Cadernos de **Gestão e Funcionamento dos Escritórios Sociais**, publicado pelo CNJ em 2020[287].

287 CNJ, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, **Caderno de gestão dos escritórios sociais I: Guia para aplicação da metodologia de mobilização de pessoas pré-egressas**, Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020; CNJ, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, **Caderno de gestão dos escritórios sociais II: Metodologia para a singularização do atendimento a pessoas em privação de liberdade e egressas do sistema prisional**, Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020; CNJ, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, **Caderno de gestão dos escritórios sociais III: Manual de gestão e funcionamento dos escritórios sociais**, Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020.

A política de atenção para pessoas egressas fundamenta-se no intercâmbio contínuo e na qualidade de informações entre os Poderes Judiciário e Executivo. Em particular, a normativa mencionada prevê a inclusão de ferramentas de alerta no SEEU que permitam às varas de execução penal informar mensalmente aos gestores prisionais a relação de pessoas privadas de liberdade que alcançaram o lapso para o estágio de pré-egressas e podem ser direcionadas aos Escritórios Sociais. Além disso, as metodologias dos Escritórios Sociais preveem a qualificação da porta de saída dos estabelecimentos prisionais, com atuação junto às pessoas pré-egressas para a organização de um "mapa de saída" que lhes permita identificar os serviços públicos necessários para atender suas demandas no momento posterior à privação de liberdade.

5.3 Atribuições compartilhadas

A par das atribuições já mencionadas, há algumas outras que são compartilhadas entre Judiciário e Poder Executivo, assim como também com outras instituições do sistema de justiça criminal e da sociedade civil. São elas: governança colegiada, monitoramento e avaliação e ações de comunicação social.

5.3.1 Governança colegiada

A Central de Regulação de Vagas é uma iniciativa que envolve diversos atores, de modo que é recomendável a instituição de uma órgão de gestão colegiada composta por, no mínimo, representantes do: Tribunal de Justiça; Ministério Público; Defensoria Pública; Seccional da OAB; secretaria estadual responsável pela administração penitenciária, incluindo gestores das alternativas penais, monitoração eletrônica e atenção a pessoas egressas; instituições do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (SNPCT), previstas na Lei nº 12.847/2013; universidade; e sociedade civil.

O GMF ganha especial destaque na regulação penal à luz de suas atribuições, recentemente consolidadas em janeiro de 2021 com alterações à Resolução CNJ nº 214/2015. Esta instância colegiada tem por finalidade apoiar o GMF, fortalecer as estruturas de monitoramento das políticas penais e qualificar o ciclo do sistema penal, por meio da diminuição da recidiva criminal e da criação das possibilidades de cidadania. Ademais, servirá para maior integração e maior intercâmbio entre o Poder Judiciário e demais atores do sistema de justiça criminal.

5.3.2 Monitoramento e avaliação

O **monitoramento** pode ser definido como uma função contínua que utiliza a coleta sistemática de dados sobre indicadores específicos para fornecer à gestão e aos principais interessados de uma intervenção em curso, com indicadores sobre a extensão do progresso e da realização dos objetivos na utilização dos recursos. Em complementação, a **avaliação** pode ser entendida como o processo de determinação do valor ou significado de uma política ou programa que visa determinar a relevância dos objetivos, a eficácia da concepção e implementação, a eficiência ou utilização de recursos, e a sustentabilidade dos resultados. Uma avaliação se destina à incorporação de lições aprendidas no processo de tomada de decisão dos atores envolvidos[288]. O monitoramento e a avaliação, portanto, se complementam como ferramentas valorizadas no ciclo das políticas públicas, paradigma dentro do qual a Central de Regulação de Vagas se insere.

O **Conselho da Europa** preconiza a relevância de pesquisas e dados no marco de suas recomendações sobre modalidades de liberdade condicional ou *parole*, em inglês. Enfatiza que deve ser feita avaliação e sistematização estatística a fim de fornecer informações sobre o funcionamento desses sistemas e sua eficácia na realização dos objetivos básicos da liberação da prisão[289]. O Conselho recomenda ainda que as pesquisas incluam os pontos de vista, atitudes e percepções das autoridades judiciais, autoridades de execução, vítimas, membros do público e das pessoas presas. Também orienta a consideração de aspectos econômicos, efeitos sobre taxas de recidiva criminal e sobre ajustamento para o retorno à vida na comunidade, além de informações sociodemográficas e sobre crimes e duração de penas cumpridas[290].

Estes instrumentos foram recentemente alçados ao *status* constitucional por meio da **Emenda Constitucional nº 109/2021**, que alterou a Constituição para incluir no art. 37, a previsão: "§ 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei" (art. 37,). Adicionalmente, a Emenda estabelece que as leis orçamentárias devem observar "no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37 desta Constituição" (art. 165, § 16).

O adequado funcionamento da Central de Regulação de Vagas, assim como seu contínuo aperfeiçoamento depende de uma robusta política de monitoramento e avaliação dos dados produzidos tanto no sistema de justiça quanto no Poder Executivo. Todas as instituições envolvidas podem colaborar para coleta de dados e sua análise, o que preferencialmente deve se perfazer em um espaço

288 IEG, Independent Evaluation Group World Bank, **What is Monitoring and Evaluation?**, disponível em: <https://ieg.worldbankgroup.org/what-monitoring-and-evaluation>. acesso em: 14 maio 2021.

289 COE, Recommendation of the Committee of Ministers to member States on conditional release (parole), parag. 43.

290 COE, Recommendation of the Committee of Ministers to member States on conditional release (parole).

colegiado para desenho e redesenho das estratégias de regulação de vagas vigentes. Além disso, é altamente recomendável o envolvimento de instituições externas, como universidades, centros de pesquisa e organizações da sociedade civil, para realizarem avaliações imparciais e isentas, trazendo mais confiabilidade às evidências produzidas. Este passo é fundamental para que a regulação penal seja baseada em evidências e não em percepções individuais ou enviesadas.

5.3.3 Ações de comunicação

Os procedimentos e sobretudo os efeitos do sistema de justiça criminal são objeto de intenso escrutínio da sociedade, estando frequentemente presentes na mídia, nas redes sociais e no debate público. Logo, convém planejar e pôr em prática ações de comunicação baseadas na transparência, visando ampliar o conhecimento e a conscientização sobre os métodos utilizados e os resultados alcançados pelo trabalho da Central de Regulação de Vagas.

As recomendações do **Conselho da Europa** neste campo reforçam a necessidade de se preocupar cada vez mais sobre o quão bem informadas estão as pessoas, especialmente considerando que as percepções do público são muito influenciadas por quadros tendenciosos da realidade da justiça criminal oferecida pela mídia. Desta feita, são bem-vindos esforços extras para conscientização do público sobre fatos básicos respaldados em evidências sobre a criminalidade, o funcionamento da justiça criminal e a existência e conteúdo de diferentes estratégias de prevenção ao crime[291].

É recomendável a organização de **campanhas de comunicação** para manter o público informado sobre o funcionamento e novos resultados no uso de medidas não privativas de liberdade, além do seu papel dentro da justiça criminal. Deve-se ter atenção também a incidentes relacionados a falhas ou violações às condições impostas judicialmente durante o período em que a pessoa esteja posta em liberdade, uma vez que tais eventos tendem a capturar o interesse da mídia. Assim, o propósito e os efeitos positivos das medidas diversas da prisão devem ser disseminados[292]. Os efeitos positivos da gestão da lotação podem ser abordados positivamente, contribuindo para adesão ao tema, como já se observa em alguns meios de comunicação[293]. Além disso, a estratégia de comunicação planejada pode ainda ter implicações positivas em relação à visibilidade de serviços penais pouco conhecidos e valorizados, como os de alternativas penais e atenção a pessoas egressas. Uma maior visibilidade tende a proporcionar maior apoio da sociedade, suporte político e como efeito maiores recursos. Em-

291 *Ibid*.; COE, Council of Europe, Recommendation of the Committee of Ministers to member States concerning Prison Overcrowding and Prison Population Inflation.

292 COE, Recommendation of the Committee of Ministers to member States on conditional release (parole), parag. 42.

293 RJ2, **Projetos são retomados em unidade do Degase na Zona Norte do Rio depois de fim de superlotação**, G1, disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/10/30/projetos-sao-retomados-em-unidade-do-degase-na-zona-norte-do-rio-depois-de-fim-de-superlotacao.ghtml>. acesso em: 24 maio 2021.

bora a superlotação das prisões seja efetivamente demonstrada com números crescentes de pessoas presas, a ligação entre a diminuição da população encarcerada e o reforço dos programas distintos da prisão é uma relação mais difícil de retratar e que demanda esforços para tanto.

O CNJ, na recente pesquisa "**Mídia, Sistema de Justiça Criminal e Encarceramento: narrativas compartilhadas e influências recíprocas**", identificou a centralidade que a comunicação e a mídia têm para a jurisdição criminal. Aponta-se uma percepção de juízes e juízas de que a mídia apelaria para narrativas punitivas e criticaria recorrentemente o Judiciário por suas decisões. Estes elementos reverberam de diferentes formas na atuação judicial, podendo produzir efeitos sobre as decisões envolvendo privação de liberdade. A pesquisa indica haver "uma baixa produção de matérias preparadas por parte das Assessorias de Comunicação dos Tribunais de Justiça sobre encarceramento/desencarceramento no país, capazes de influenciar o debate público ou mesmo os próprios magistrados". Temas relevantes como nulidade de provas, absolvição de réus e boas práticas no sistema prisional são pouco abordados pela mídia dos tribunais. Portanto, mostra-se relevante uma estratégia de comunicação "centrada na modernização das atividades das assessorias de imprensa do Poder Judiciário e na produção de eventos de debate e formação sobre a realidade da situação carcerária", mediante novos formatos como webinários e podcasts, com ênfase em temas relacionados à dinâmica de encarceramento, perspectiva racial, relações entre mídia e justiça criminal e suas influências recíprocas sobre a privação de liberdade.

Nesta linha, ações de comunicação podem ser desenvolvidas por todos os atores públicos engajados com a Central de Regulação de Vagas, envolvendo as assessorias de comunicação do tribunal, da secretaria de administração prisional, do Ministério Público, da Defensoria Pública, entre outros. Estes órgãos de assessoria podem ter um papel muito importante na construção de narrativas alinhadas com os objetivos da Central de Regulação de Vagas.

PASSO A PASSO PARA IMPLANTAÇÃO DE UMA CENTRAL DE REGULAÇÃO DE VAGAS

1

LEVANTAMENTO DE DADOS SOBRE O SISTEMA PENAL DA UNIDADE DA FEDERAÇÃO

a. Estrutura do Poder Judiciário: GMF, Corregedoria, Juízos Criminais
b. Status de sistemas eletrônicos existentes
c. Contexto da política prisional, de alternativas penais, de monitoração eletrônica e de atenção a egressos do sistema prisional
d. Informações oficiais sobre número de vagas prisionais
e. Levantamento de informações processuais: prisão provisória e diferentes regimes da execução penal

2

DESENHO DA CENTRAL DE REGULAÇÃO DE VAGAS

a. Definição das ferramentas que serão utilizadas
b. Definição do modelo de governança
c. Definição das regras de transição

3

APROVAÇÃO DE UM ATO NORMATIVO REGULAMENTADOR

4

ARTICULAÇÃO COM OS ATORES ENVOLVIDOS E PLANEJAMENTO DO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO

a. Juízes e juízas criminais
b. Ministério Público
c. Defensoria Pública e OAB
d. Poder Executivo
e. Outros órgãos da execução penal e da sociedade civil

5

CAPACITAÇÃO DOS ATORES ENVOLVIDOS

6

IMPLANTAÇÃO PRÁTICA DA CENTRAL DE REGULAÇÃO DE VAGAS

7

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO E DOS IMPACTOS

CONSIDERAÇÕES FINAIS

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Poder Judiciário tem vocação a exercer maior liderança no enfrentamento à superlotação carcerária. Na visão proposta neste Manual, compete às autoridades judiciais liderar a implementação de uma Central de Regulação de Vagas que considere a prisão como parte de um sistema penal mais amplo e interconectado a outras políticas e medidas não privativas de liberdade. Agregando-se as varas e núcleos de audiência de custódia, as varas criminais e as de execução penal, o Judiciário controla o fluxo entre as portas de entrada e de saída do sistema penal, o que o coloca em uma posição singular para inovar, agir e potencialmente reverter o estado de coisas inconstitucional que hoje caracteriza o sistema prisional brasileiro.

Com o objetivo de contribuir para que a magistratura brasileira protagonize a implantação de uma Central de Regulação de Vagas, este Manual oferece conceitos e princípios estruturantes e, sobretudo, uma caixa de ferramentas, apresentando de maneira sintética os usos e potencialidades de cada uma, à luz de exemplos e experiências empíricas levadas a cabo no Brasil e em diversos outros países.

Não se trata, portanto, de delinear um modelo único e fechado de Central de Regulação de Vagas. Ao contrário, este Manual se propõe a apresentar orientações práticas, que devem ser analisadas e experimentadas, como forma de alcançar a modulação que melhor corresponda às peculiaridades locais. Por essa razão, as ferramentas permitem combinações diversas e trazem referências úteis para aprofundar o estudo de cada experiência.

Alinhado à Estratégia Nacional do Poder Judiciário para 2021-2026, que impulsiona o Poder Judiciário a somar esforços com outros poderes para sanar irregularidades e aperfeiçoar rotinas administrativas, este Manual apresenta uma solução factível e consistente para a gestão da lotação carcerária enquanto questão sistêmica e compartilhada com os diversos atores da justiça criminal. Essa é talvez a chave da inovação aqui proposta, alçar a autoridade judicial ao papel de vetor de indução e coordenação semeadora de contínuos e sustentáveis esforços interinstitucionais. Nenhuma realidade é impossível de ser alterada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA CNJ DE NOTÍCIAS. Compensação penal pode responder a condições das prisões nas Américas. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/compensacao-penal-pode-responder-a-condicoes-das-prisoes-nas-americas/>. Acesso em: 10 abr. 2021.

ALBRECHT, Hans-Joerg. **Prison Overcrowding – Finding Effective Solutions Strategies and Best Practices Against Overcrowding in Correctional Facilities**. Freiburg: Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law, 2012. Disponível em: <https://static.mpicc.de/shared/data/pdf/research_in_brief_43_-_albrecht_prisonvercrowding.pdf>.

ANISTIA INTERNACIONAL. **Brasil: "Aqui ninguém dorme sossegado" - violações de direitos humanos contra detentos**. [s.l.: s.n.], 1999. Disponível em: <https://www.amnesty.org/download/Documents/140000/amr190091999pt.pdf>.

ARGENTINA; SUPREMA CORTE DE LA NACIÓN. Verbitsky, Horacio s/ *Habeas Corpus*. Disponível em: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoSumario.html?idDocumentoSumario=11602>. Acesso em: 27 fev. 2021.

ASCOM/TJMA. **Judiciário e SEAP discutem sistema de integração penitenciário**. Tribunal de Justiça do Maranhão. Disponível em: <https://www.tjma.jus.br/midia/portal/noticia/502561>.

BATISTA, Nilo. **Novas Tendências Do Direito Penal**. 1a edição. Rio de Janeiro, RJ: Revan, 2004.

BOUTRY, Timothée. **Surpopulation carcérale : «Si une personne rentre en prison, une autre doit sortir**». leparisien.fr. Disponível em: <https://www.leparisien.fr/faits-divers/surpopulation-carcerale-si-une-personne-rentre-en-prison-une-autre-doit-sortir-14-05-2020-8316675.php>. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8767.htm>.

BRASIL. Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm>. Acesso em: 2 jun. 2021.

BRASIL. Decreto no 9.246 - Concede indulto natalino e comutação de penas e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9246.htm>.

CANADÁ. Criminal Code. Disponível em: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-46/>.

CARRANZA, Elías. Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe ¿Qué hacer? **Anuario de Derechos Humanos**, n. n. 8, p. 31–66, 2012. (Anuario de Derechos Humanos).

CARSON, E. Ann. **Prisoners in 2019**. Washington, DC: US Department of Justice Bureau of Justice Statistics, 2020. Disponível em: <https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/p19.pdf>.

CDPC, European Committee on Crime Problems. White Paper on Prison Overcrowding. 2016. Disponível em: <https://rm.coe.int/16806f9a8a>.

CFDT, Syndicat National des Directeurs Pénitentiaires. Lettre ouverte au Président de la République. 2020. Disponível em: <https://directeurspenitentiaires.files.wordpress.com/2020/04/lettre-ouverte-au-prc3a9sident-de-la-rc3a9publique-sur-lencellulement-individuel.pdf>.

CIDH, Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Princípios e boas práticas para a proteção das pessoas privadas de liberdade nas Américas. Disponível em: <https://cidh.oas.org/pdf%20files/PRINCIPIOS%20PORT.pdf>.

CIDH, Comissão Interamericana de Direitos Humanos; RELATORIA SOBRE OS DIREITOS DAS PESSOAS PRIVADAS DE LIBERDADE. **Relatório sobre medidas dirigidas a reduzir o uso da prisão preventiva nas Américas**. Washington, DC: Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2016. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/PrisaoPreventiva.pdf>.

CNAS, Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução no 31 - Aprova princípios e

diretrizes da regionalização no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, parâmetros para a oferta regionalizada do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI, e do Serviço de Acolhimento para Crianças, Adolescentes e Jovens de até vinte e um anos, e critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para expansão qualificada desses Serviços. Disponível em: <http://www.assistenciasocial.al.gov.br/conselhos-e-comissoes/cib-comissao-intergestora-bipartite/2014/Resolucao%20CNAS%2031%20de%202013%20expansao%20do%20PAEFI.pdf/view?searchterm=>. Acesso em: 8 maio 2021.

CNJ, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Caderno de gestão dos escritórios sociais I: Guia para aplicação da metodologia de mobilização de pessoas pré-egressas**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020. (Coleção Justiça Presente; Eixo 3).

CNJ, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Caderno de gestão dos escritórios sociais II: Metodologia para a singularização do atendimento a pessoas em privação de liberdade e egressas do sistema prisional**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020. (Coleção Justiça Presente; Eixo 3).

CNJ, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Caderno de gestão dos escritórios sociais III: Manual de gestão e funcionamento dos escritórios sociais**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020. (Coleção Justiça Presente; Eixo 3).

CNJ, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Calculando custos prisionais: panorama nacional e avanços necessários (no prelo)**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021.

CNJ, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Informe sobre as Medidas Provisórias adotadas em relação ao Brasil: Unidade de Internação Socioeducativa/ES, Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho/RJ, Complexo Penitenciário de Curado/PE e Complexo Penitenciário de Pedrinhas/MA**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/CNJ-Informe-sobre-as-Medidas_Provisorias_adotadas_em_relacao_ao_Brasil-1.pdf>.

CNJ, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Manual da Resolução 287/2019: Procedimentos relativos a pessoas indígenas acusadas, rés, condenadas ou privadas de**

liberdade. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/Manual-Resolu%C3%A7%C3%A3o-287-2019-CNJ.pdf>.

CNJ, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Manual de proteção social na audiência de custódia: Parâmetros para o Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020. (Coleção Fortalecimento da Audiência de Custódia). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/11/manual_de_protecao_social-web.pdf>.

CNJ, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Manual sobre tomada de decisão na audiência de custódia: Parâmetros gerais**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020. (Coleção Fortalecimento da Audiência de Custódia). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/11/manual_juridico_1-web.pdf>.

CNJ, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Mídia, Sistema de Justiça Criminal e Encarceramento: narrativas compartilhadas e influências recíprocas - Sumário Executivo**. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/05/Sumario_Midia-Sistema-de-Justica-Criminal-e-Encarceramento.pdf>.

CNJ, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Mutirão Carcerário. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/mutirao-carcerario/>. Acesso em: 4 jun. 2021.

CNJ, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Mutirão Carcerário - Raio-X do sistema penitenciário brasileiro**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2012. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/10/mutirao_carcerario.pdf>.

CNJ, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Painel de dados sobre as inspeções penais em estabelecimentos prisionais**. Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=e28debcd-15e7-4f17-ba93-9aa3ee4d3c5d&sheet=da3c5032-89ad-48d2-8d15-54eb35561278&lang=pt-BR&opt=ctxmenu,currsel>. Acesso em: 8 maio 2021.

CNJ, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Recomendação No 62 - Recomenda aos Tribunais e magistrados a adoção de medidas preventivas à propagação da infecção pelo novo coronavírus – Covid-19 no âmbito dos sistemas de justiça penal e socioeducativo. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3246>.

CNJ, Conselho Nacional de Justiça. Recomendação no 62/2020.

CNJ, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Recomendação No 98 - Recomendar aos tribunais e autoridades judiciais a adoção de diretrizes e procedimentos para realização de audiências concentradas para reavaliar as medidas socioeducativas de internação e semiliberdade. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3949>.

CNJ, Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Final - Mutirão Carcerário do Estado da Bahia.** Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2014. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/b54eff50dbca6d7d023952fc488736cd.pdf>.

CNJ, Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Final - Mutirão Carcerário do Estado de Pernambuco.** Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2011. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/relatorio_final_pernambuco.pdf>.

CNJ, Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Mutirão Carcerário Eletrônico - Espírito Santo.** Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/b54eff50dbca6d7d023952fc488736cd.pdf>.

CNJ, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução No 214 - Dispõe sobre a organização e o funcionamento dos Grupos de Monitoramento e Fiscalização (GMF) nos Tribunais de Justiça dos Estados, do Distrito Federal dos Territórios e nos Tribunais Regionais Federais. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2237#:~:text=RESOLU%C3%87%C3%83O%20214%2C%20DE%2015%20DE,e%20nos%20Tribunais%20Regionais%20Federais.>.

CNJ, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução No 280 - Estabelece diretrizes e parâmetros para o processamento da execução penal nos tribunais brasileiros por intermédio do Sistema Eletrônico de Execução Unificado – SEEU e dispõe sobre sua governança. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2879>.

CNJ, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução No 287 - Estabelece procedimentos ao tratamento das pessoas indígenas acusadas, rés, condenadas ou privadas de liberdade, e dá diretrizes para assegurar os direitos dessa população no âmbito criminal do Poder Judiciário. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2959>.

CNJ, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução No 288 - Define a política institucional do Poder Judiciário para a promoção da aplicação de alternativas penais, com enfoque

restaurativo, em substituição à privação de liberdade. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2957>.

CNJ, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução No 307 - Institui a Política de Atenção a Pessoas Egressas do Sistema Prisional no âmbito do Poder Judiciário, prevendo os procedimentos, as diretrizes, o modelo institucional e a metodologia de trabalho para sua implementação. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3147>.

CNJ, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução No 367 - Dispõe sobre diretrizes e normas gerais para a criação da Central de Vagas no Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, no âmbito do Poder Judiciário. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3679>.

CNJ, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução No 369 - Estabelece procedimentos e diretrizes para a substituição da privação de liberdade de gestantes, mães, pais e responsáveis por crianças e pessoas com deficiência, nos termos dos arts. 318 e 318-A do Código de Processo Penal, e em cumprimento às ordens coletivas de *habeas corpus* concedidas pela 2a Turma do Supremo Tribunal Federal nos HCs no 143.641/SP e no 165.704/DF. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3681>.

CNMP, Conselho Nacional do Ministério Público. **Sistema Prisional em Números**. Tableau Software. Disponível em: <https://public.tableau.com/views/Resoluo56-Publicao_1/CumprimentodaResoluoCNMPn562010?:embed=y&:showVizHome=no&:host_url=https%3A%2F%2Fpublic.tableau.com%2F&:embed_code_version=3&:tabs=no&:toolbar=yes&:animate_transition=yes&:display_static_image=no&:display_spinner=no&:display_overlay=yes&:display_count=yes&:language=pt&publish=yes&:loadOrderID=0>. Acesso em: 8 maio 2021.

CNPCP, Conselho Nacional de Políticas Criminais e Penitenciárias. Resolução no 5/2016 - Dispõe sobre os indicadores para fixação de lotação máxima nos estabelecimentos penais, *numerus clausus*. Disponível em: <http://www.lex.com.br/legis_27230366_RESOLUCAO_N_5_DE_25_NOVEMBRO_DE_2016.aspx>.

CNPCP, Conselho Nacional de Políticas Criminais e Penitenciárias. Resolução no 5/2020 - Dispõe sobre Diretrizes Extraordinárias e Específicas para Arquitetura Penal, destinadas para o enfrentamento da disseminação do novo Coronavírus (2019-

nCoV) no âmbito dos estabelecimentos penais. Disponível em: <https://covid.inteligov.com.br/publicacoes/10112-resolucao-n-5-de-15-de-maio-de-2020>.

CNPCP, Conselho Nacional de Políticas Criminais e Penitenciárias. Resolução no 6/2012 - Padroniza os métodos a serem utilizados para se aferir o valor do custo mensal do preso em cada unidade da Federação. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpcp/resolucoes/2012/resolucao-no-6-de-29-de-junho-de-2012.pdf/view>.

CNPCP, Conselho Nacional de Políticas Criminais e Penitenciárias. Resolução no 6/2017 - Dispõe sobre a flexibilização das Diretrizes Básicas para Arquitetura Penal do Anexo 1 da Resolução no 9 de 18 de novembro de 2011 que trata das Diretrizes da Arquitetura Penal. Disponível em: <http://www.lex.com.br/legis_27583399_RESOLUCAO_N_6_DE_7_DE_DEZEMBRO_DE_2017.aspx>.

CNPCP, Conselho Nacional de Políticas Criminais e Penitenciárias. Resolução no 9/2011 - Diretrizes básicas para arquitetura penal. Disponível em: <http://www.lex.com.br/doc_22294917_RESOLUCAO_N_9_DE_18_DE_NOVEMBRO_DE_2011.aspx>.

COE, Council of Europe. Decisão-Quadro 2008/909/JAI do Conselho relativa à aplicação do princípio do reconhecimento mútuo às sentenças em matéria penal que imponham penas ou outras medidas privativas de liberdade para efeitos da execução dessas sentenças na união europeia. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32008F0909>.

COE, Council of Europe. Key messages and conclusions of the High Level Conference ”Responses to Prison Overcrowding”. 24-25.04.19. Disponível em: <https://rm.coe.int/key-messages-and-conclusions-rev/1680947163>.

COE, Council of Europe. Recommendation of the Committee of Ministers to member States on conditional release (parole).

COE, Council of Europe. Recommendation of the Committee of Ministers to member States concerning Prison Overcrowding and Prison Population Inflation. Disponível em: <https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/carceles/3_Europeos/Basicos/2_Especificos/R%20%20(99)%2022,%20ingles.pdf>.

COELHO, Priscila. **Um preso por vaga: estratégias políticas e judiciais de contenção da superlotação carcerária**. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/29277>. Acesso em: 8 maio 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Modelo de Gestão da Política Prisional: Caderno I: Fundamentos Conceituais e Principiológicos**. Brasília: CNJ, 2020.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-388. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-388-13.htm>.

CORTE IDH, CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Loayza Tamayo Vs. Perú - Sentencia. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_33_esp.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2021.

CORTE IDH, CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela - Sentencia. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_150_esp.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2021.

CORTE IDH, CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Norín Catrimán e outros (dirigentes, membros e ativista do Povo Indígena Mapuche) vs. Chile - Sentença. Disponível em: <https://cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/142788b09442cde14d1b005c1920ccc0.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2021.

CORTE IDH, CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Pacheco Teruel y otros Vs. Honduras - Sentencia. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=201>. Acesso em: 27 fev. 2021.

CORTE IDH, CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Resolução de Medidas Provisórias a respeito do Brasil. Assunto da Unidade de Internação Socioeducativa, Complexo Penitenciário de Curado, Complexo Penitenciário de Pedrinhas e Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/asuntos_unidad_se_01.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2021.

CORTE IDH, CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Resolução de Medidas Provisórias a respeito do Brasil. Assunto do Complexo Penitenciário de Curado. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/curado_se_06_por.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2021.

CORTE IDH, CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Resolução de Medidas Provisórias a respeito do Brasil. Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. Disponível em: <https://summa.cejil.org/api/files/1507653043333yc4qjyw2c4t6i4s9y0rbv5cdi.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2021.

CORTE IDH, CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Vélez Loor Vs. Panamá - Sentencia. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_218_esp2.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2021.

COUR DE COMPTES. **Mesures de lutte contre la surpopulation carcérale. Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants**. Bruxelles: Cour de Comptes de Belgique, 2012. Disponível em: <https://www.ccrek.be/FR/Publications/Fiche.html?id=1ebadf21-41a6-4ef2-8e93-18a0fb74858e>.

CPT, European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. **Living space per prisoner in prison establishments: CPT standards**. Strasbourg: Council of Europe, 2015. Disponível em: <https://rm.coe.int/16806cc449>.

DECISIER, Donat; FRANCE. CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL. **Rapport fait au nom de la Commission d'Enquete sur na situation dans les prisons françaises**. Paris: Conseil Économique et Social, 2006. Disponível em: <https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2006/2006_02_donat_decisier.pdf>.

DEPEN, Departamento Penitenciário Nacional. **Aprisionamento feminino - Microsolf Power BI.** DEPEN. Disponível em: <https://app.powerbi.com/w?r=eyJrIjoiN2ZlZWFmNzktNjRlZi00MjNiLWFhYmYtNjExNmMyNmYxMjRkIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em: 22 jun. 2021.

DEPEN, Departamento Penitenciário **Nacional. Levantamento Nacional de Informações Penintenciárias - Julho a dezembro de 2019**. Disponível em: <https://app.powerbi.com/w?r=eyJrIjoiZWI2MmJmMzYtODA2MC00YmZiLWI4M2ItNDU2ZmIyZjFjZGQ0IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em: 4 jun. 2021.

DEPEN, Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - Atualização - Junho de 2017**. Brasília: DEPEN, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/sisdepen/mais-informacoes/relatorios-infopen/relatorios-sinteticos/infopen-jun-2017.pdf>.

DEPEN, Departamento Penitenciário Nacional. **Manual de Gestão para as Alternativas Penais.** Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020. (Coleção Justiça Presente; Eixo 1). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/05/manual-de-gest%C3%A3o-de-alternativas-Penais_ARTE_web.pdf>.

DEPEN, Departamento Penitenciário Nacional. **Modelo de Gestão para a Política Prisional.** Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020. (Coleção Justiça Presente; Eixo 3). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/CAD_1-modelo_gest%C3%A3o_politica_prisional_eletronico.pdf>.

DEPEN, Departamento Penitenciário Nacional. **Modelo de gestão para monitoração eletrônica de pessoas**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020. (Coleção Justiça Presente; Eixo 1). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Modelo_Monitoracao_miolo_FINAL_eletronico.pdf>.

DEPEN, Departamento Penitenciário Nacional. **SISPEN - Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional - SISDEPEN - Microsoft Power BI**. Departamento Penitenciário Nacional. Disponível em: <https://app.powerbi.com/w?r=eyJrIjoiZWI2MmJmMzYtODA2MC00YmZiLWI4M2ItNDU2ZmIyZjFjZGQ0IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em: 4 jun. 2021.

DGAP, DIRETORIA GERAL DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA DE GOIÁS. **Telefones e Mapas das Regionais | DGAP.** DGAP-GO. Disponível em: <https://www.dgap.go.gov.br/destaques/telefones-e-mapas-regionais.html>. Acesso em: 1 maio 2021.

DIREITO MOREIRA, Vital; MAÇAS, Maria Fernanda dos Santos. **Autoridades reguladoras independentes: estudo e projecto de Lei-Quadro**. Coimbra: Coimbra Editora, 2003. (Direito Público e Regulação).

DPE/RR, Defensoria Pública do Estado de Roraima. **Em Roraima, programa Defensoria Sem Fronteiras chega a sua última etapa**. Defensoria Pública do Estado de Roraima. Disponível em: <https://www.defensoria.ro.def.br/site/index.php/component/content/article/1-ultimas-noticias/1473-2017-10-16-17-36-16>. Acesso em: 4 jun. 2021.

DPE/RS, Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul; DEAM, Diretoria de Engenharia, Arquitetura e Manutenção Predial. **Relatório no 02/2020 - Vistoria Técnica à Unidade Prisional Estadual do Município de Rosário do Sul/RS**. Porto Alegre: Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul, 2020.

DPE/RS, Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul; DISP, Defensoria Itinerante no Sistema Prisional. **Relatório de Inspeção Prisional do Mutirão Carcerário. Presídio Estadual do Rosário do Sul.** Porto Alegre: Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul, 2020.

ESBRASIL. Espírito Santo registra redução da criminalidade em 2019. **ES Brasil,** 2020. Disponível em: <https://esbrasil.com.br/reducao-da-criminalidade-es/>. Acesso em: 4 jun. 2021.

ESPÍRITO SANTO, Governo do Estado. **Orçamentos.** Disponível em: <https://seplad.pa.gov.br/sites/default/files/PDF/loa/loa2017/oge_2017_vol_ii_com_paginacao.pdf>.

ESPÍRITO SANTO, Governo do Estado. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária - Janeiro a dezembro 2017**. Disponível em: <https://www.pmav.es.gov.br/uploads/documento/20180209155107-anexo-ii-demonstrativo-de-execucao-de-desp-por-funcao-.pdf>.

ESTADOS UNIDOS; SUPREME COURT OF TENNESSEE. State v. Walker - 905 S.W.2d 554. Disponível em: <https://law.justia.com/cases/tennessee/supreme-court/1995/905-s-w-2d-554.html>. Acesso em: 29 maio 2021.

FIOCRUZ. Posicionamento da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). 2020. Disponível em: <https://agencia.fiocruz.br/sites/agencia.fiocruz.br/files/u91/relatorio_distanciamentosocial.pdf>.

FISCHER, Gustave-Nicolas. **Psicologia Social do Ambiente**. 1a edição. [s.l.]: Instituto Piaget, 1994.

GIAMBERARDINO, ANDRÉ RIBEIRO. **Comentários à Lei de Execução Penal.** Belo Horizonte: Editora CEI, 2020.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal - Parte Geral - Volume I: Volume 1**. 22o edição. [s.l.]: Impetus, 2020.

HALL, Edward T. **A Dimensão Oculta**. 1a edição. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

HEUNI, EUROPEAN INSTITUTE FOR CRIME PREVENTION AND CONTROL. **European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics** 2014. 5th edition 2nd revised printing. Helsinki: [s.n.], 2017. Disponível em: <https://wp.unil.ch/europeansourcebook/files/2018/03/Sourcebook2014_2nd_revised_printing_edition_20180308.pdf>.

HUMAN RIGHTS WATCH. **World Report.** [s.l.: s.n.], 1990. (Brazil). Disponível em: <https://www.hrw.org/reports/1990/WR90/AMER.BOU-02.htm#P99_29079>. Acesso em: 4 jun. 2021.

IEG, Independent Evaluation Group World Bank. **What is Monitoring and Evaluation?** Disponível em: <https://ieg.worldbankgroup.org/what-monitoring-and-evaluation>. Acesso em: 14 maio 2021.

INSTITUTE FOR CRIME & JUSTICE POLICY RESEARCH. **Highest to Lowest - Prison Population Total | World Prison Brief. World Prison Brief.** Disponível em: <https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total?field_region_taxonomy_tid=All>. Acesso em: 4 jun. 2021.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; FBSP, Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Atlas da Violência**. Brasília: IPEA, 2017. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/2/2017>.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; FBSP, Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Atlas da Violência**. Brasília: IPEA e FBSP, 2020. Disponível em: <https://forumseg.test/atlas-da-violencia/>. Acesso em: 8 maio 2021.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; FBSP, Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Ipea - Atlas da Violencia v.2.7 - Mapa - Estupros**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/dados-series/89>. Acesso em: 8 maio 2021.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; FBSP, Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Ipea - Atlas da Violencia v.2.7 - Mapa - Taxa de homícios**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/dados-series/20>. Acesso em: 8 maio 2021.

ITÁLIA. Legge n. 354 – Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle

misure privative e limitative della libertà. Disponível em: <https://www.altalex.com/documents/codici-altalex/2018/11/26/legge-sull-ordinamento-penitenziario#titolo2>.

KITTAYARAK, Kittipong. **RESPONDING TO PRISON OVERCROWDING: ANOTHER ATTEMPT FROM THAILAND**. Kyoto: UNAFEI, 2010. Disponível em: <https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/12th_Congress/00All.pdf>.

KRISBERG, Barry; GUZMAN, Carolina; TSUKIDA, Chris. Accelerated Release: A Literature Review (FOCUS). **Views from the National Council on Crime and Delinquency**, 2008. Disponível em: <https://core.ac.uk/display/71341499>. Acesso em: 7 mar. 2021.

LABGEPEN, Laboratório de Gestão de Políticas Penais. **Nota sobre a proposta do Sistema Nacional de Segurança Pública**. Brasília: Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília (UnB), 2017. Disponível em: <https://1d352858-43e2-49b9-90a7-2167536ef2a9.filesusr.com/ugd/6598ff_740ab4326e394734ae661ebd96018eea.pdf>.

MARANHÃO, Governo do Estado. **Lei Orçamentária Anual (LOA)**. Disponível em: <http://www.transparencia.ma.gov.br/transparencia/loa/>.

MATO GROSSO, Governo do Estado. **Lei Orçamentária Anual 2017**. Disponível em: <http://www5.sefaz.mt.gov.br/-/11466208-loa-2017>.

MÉXICO. Ley Nacional de Ejecución Penal. Disponível em: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNEP_090518.pdf>.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria Normativa no 21 - Dispõe sobre o Sistema de Seleção Unificada - Sisu. Disponível em: <https://sisu.mec.gov.br/static/pdf/portaria_2012_n21.pdf>.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Portaria no 1.559 - Institui a Política Nacional de Regulação do Sistema Único de Saúde - SUS. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2008/prt1559_01_08_2008.html>.

MINISTRY OF JUSTICE. **Certified Prisoner Accommodation - PSI 17/2012**. London: Ministry of Justice of United Kingdom, 2012. Disponível em: <http://www.justice.gov.uk/downloads/offenders/psipso/psi-2012/psi-17-2012-certified-prisoner-accommodation.doc>.

MNP, Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. **Pabellón la bronca - Índice de ocupación de Instituciones de Privación de Libertad de la República del Paraguay.** Asunción: Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, 2018. Disponível em: <http://www.mnp.gov.py/index.php/investigacion-social/2015-08-23-04-09-46/func-startdown/192/>.

MNPCT, Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. **Relatório de Missão a Unidades de Privação de Liberdade no Tocantins**. Brasília: Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, 2017. Disponível em: <https://mnpctbrasil.files.wordpress.com/2019/09/relatoriotocomassinatura.pdf>.

MNPCT, Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. **Relatório de visita a unidades de privação de liberdade no estado de Roraima**. Brasília: MNPCT, 2017. Disponível em: <https://mnpctbrasil.files.wordpress.com/2019/09/relatoriororaima1.pdf>.

MNPCT, Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. **Relatório de visitas a Pernambuco**. Brasília: MNPCT, 2016. Disponível em: <https://mnpctbrasil.files.wordpress.com/2019/09/relatoriope2016.pdf>.

MNPCT, Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura; LABGEPEN, Laboratório de Gestão de Políticas Penais – Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília; NUPES, Núcleo de Pesquisas sobre Projetos Especiais, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Alagoas. **Nota Técnica - Análise sobre os impactos da alteração da Resolução 09, de 18 de novembro de 2011, do CNPCP que define as Diretrizes para Arquitetura Penal no Brasil**. Brasília: MNPCT, LabGEPEN/UnB, NuPES/UFAL, 2018. Disponível em: <https://mnpctbrasil.files.wordpress.com/2019/09/nupes.pdf>.

MONTENEGRO, Manuel Carlos. CNJ engaja Poder Judiciário no enfrentamento à crise prisional. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-engaja-poder-judiciario-no-enfrentamento-a-crise-prisional/>. Acesso em: 4 jun. 2021.

MPE/PR, Ministério Público do Estado do Paraná; SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS. Decisão.

NEWMAN, Sandra J.; STRUYK, Raymond J. Housing and Poverty. **The Review of Economics and Statistics**, v. 65, n. 2, p. 243, 1983.

OEA, Organização dos Estados Americanos; GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ; MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ; et al. Memorando de Entendimento. 2017. Disponível em: <https://urlshortner.org/boq3S>.

OHIO. Ohio Revised Code. Disponível em: <https://law.justia.com/codes/ohio/2006/orc/jd_296718-9987.html>.

ONU. Regras de Bangkok: regras das Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/cd8bc11ffdcbc397c32eecdc40afbb74.pdf>.

ONU. Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos - Regras de Nelson Mandela. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/05/39ae8bd2085fdbc4a1b02fa6e3944ba2.pdf>.

ONU; CNJ, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Regras mínimas das Nações Unidas sobre medidas não privativas de liberdade - Regras de Tóquio. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/6ab7922434499259ffca0729122b2d38-2.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2017.

ONU NEWS. **ONU: Brasil tem a segunda maior taxa de homicídios da América do Sul**. ONU News. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2019/07/1679241>. Acesso em: 8 maio 2021.

PARÁ, Governo do Estado. **Orçamento Geral do Estado** - Vol. 2. Disponível em: <https://seplad.pa.gov.br/sites/default/files/PDF/loa/loa2017/oge_2017_vol_ii_com_paginacao.pdf>.

PARÁ, Governo do Estado. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária - Janeiro a dezembro 2017**. Disponível em: <http://www.sefa.pa.gov.br/arquivos/contabilidade/bimestrais/2017/novembro-dezembro/02-a-Dem-Exec-Desp-Func-Subfunc.pdf>.

PARANÁ, Governo do Estado. **Lei Orçamentária Anual (LOA)**. Disponível em: <http://www.transparencia.pr.gov.br/pte/assunto/2/63;jsessionid=msH4fvAoKi1tv7xvPFTuY3LaraHdTERGO_DeHXWl.ssecs75004?origem=4>.

PARANÁ, Governo do Estado. **SIAF Relatório Resumido da Execução Orçamentária - Janeiro a dezembro 2017**. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.pr.gov.br/arquivos/File/responsabilidadefiscal/publicacoes/2017/6Bimestre/RREO/2AnexoRREOFuncaSubfuncao.pdf>.

PARANÁ, Tribunal de Justiça do Estado do Paraná; GMF, GRUPO DE MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO. Resolução GMF-PR no 01/17. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/documents/188253/6059935/Resoluc%CC%A7a%CC%83o+GMF-PR+01-17.pdf/7365538f-7424-9b6d-feac-c3df3cfd6c67>.

PITTS, James M. A.; III, O. Hayden Griffin; JOHNSON, W. Wesley. Contemporary prison overcrowding: short-term fixes to a perpetual problem. **Contemporary Justice Review**, v. 17, n. 1, p. 124–139, 2014.

PRADO, Adriana R. de Almeida. Desenho Universal. Caminhos da Acessibilidade no Brasil. 1a edição. São Paulo: Annablume, 2010.

PRI, Prison Reform International. Ten-Point Plan to Reduce Prison Overcrowding. London: Prison Reform International, 2012. Disponível em: <https://cdn.penalreform.org/wp-content/uploads/2013/05/10-pt-plan-overcrowding.pdf>.

PRISON POLICY INITIATIVE, Prison Policy. Since you asked: Just how overcrowded were prisons before the pandemic, and at this time of social distancing, how overcrowded are they now? Disponível em: <https://www.prisonpolicy.org/blog/2020/12/21/overcrowding/>. Acesso em: 16 maio 2021.

PRODEST; SESP. **Espírito Santo fecha 2019 com maior redução de homicídios dolosos em 26 anos.** SESP. Disponível em: <https://sesp.es.gov.br/Notícia/governo-do-estado-apresenta-balanco-sobre-reducao-da-criminalidade-em-2019>. Acesso em: 4 jun. 2021.

PSOL, Partido Socialismo e Liberdade. Petição Inicial - ADPF 347 STF. 2015.

RAIMBOURG, Dominique; HUYGUE, Sébastian; FRANCE. COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE. **Rapport d'Information, deposé par la Commission des Lois Constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration Générale de la République, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur les moyens**

de lutte contre la surpopulation carcérale. Paris: Assemblée Nationale, 2013. Disponível em: <https://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i0652.asp>.

RJ2. **Projetos são retomados em unidade do Degase na Zona Norte do Rio depois de fim de superlotação.** G1. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/10/30/projetos-sao-retomados-em-unidade-do-degase-na-zona-norte-do-rio-depois-de-fim-de-superlotacao.ghtml>. Acesso em: 24 maio 2021.

RODRIGUEZ, María Noel. **Estrategias y buenas prácticas para reducir el hacinamiento en las instituciones penitenciarias**. Kyoto: UNAFEI, 2010. Disponível em: <https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/12th_Congress/00All.pdf>.

ROIG, Rodrigo Duque Estrada. Compensação penal por penas ou prisões abusivas. **Revista dos Tribunais**, 2017. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/111168>. Acesso em: 10 abr. 2021.

ROIG, Rodrigo Duque Estrada. Um princípio para a execução penal: *numerus clausus*. **Revista Liberdades**, n. 15, p. 104–120, 2014.

RUDNICKI, Dani; SOUZA, Mônica Franco de. Em busca de uma política pública para os presídios brasileiros: as CPIs dos sistemas penitenciários de 1976 e 1993. 2010. Disponível em: <https://core.ac.uk/display/19883940>. Acesso em: 8 maio 2021.

SABESP. Associação Sabesp - **Entenda as cores para enfrentarmos a Covid 19**. Disponível em: <http://www.associacaosabesp.com.br/headline/entenda-cores-covid-19>. Acesso em: 3 jun. 2021.

SALINAS, Raúl. **Sobrepoblación penitenciaria y derechos humanos**. Tesis, Universidad Nacional de La Plata, 2017. Disponível em: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/61025>. Acesso em: 7 jan. 2021.

SANTOS, Milton. **Por uma Geografia Nova: da Crítica da Geografia a uma Geografia Crítica**. 6a edição. São Paulo: Edusp, 2008.

SAP-SP, Secretaria de Administração Penitenciária de São Paulo. **Unidades Prisionais**. SAP-SP. Disponível em: <http://www.sap.sp.gov.br/>. Acesso em: 1 maio 2021.

SEAP-PA, SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA DO PARÁ. **Unidades Prisionais do Estado: por regiões de integração**. Secretaria de Administração Penitenciária

do Pará. Disponível em: <http://www.seap.pa.gov.br/sites/default/files/mapa_meso_2020.pdf>.

SINDICATO DOS AGENTES PENITENCIÁRIOS DO ESTADO DE SÃO PAULO, Assessoria de. **SAP cria 1,7 mil novas vagas em penitenciárias**. Sindasp. Disponível em: <https://www.sindasp.org.br/sap-cria-17-mil-novas-vagas-em-penitenciarias/>. Acesso em: 3 abr. 2021.

STEINBERG, Jonny. Prison Overcrowding and the Constitutional Right to Adequate Accommodation in South Africa. 2005. Disponível em: <https://www.csvr.org.za/docs/correctional/prisoncovercrowding.pdf>.

SUPREME COURT OF THE UNITED STATES. Brown, Governor of California, et al. v. Plata et al. Disponível em: <https://www.supremecourt.gov/opinions/10pdf/09-1233.pdf>.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADPF 347 MC/DF.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). HC no 143.641/SP.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). HC no 143.988/ES.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). HC no 165.704/DF. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). HC no 188.820/DF. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). HC no 143641/SP. 2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). RE no 580.252. 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). RE no 592.581/RS.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). RE no 641.320. 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11436372>.

SYNDICAT DE LA MAGISTRATURE. *Numerus clausus*, **oui c'est possible, et c'est le moment - Syndicat de la magistrature**. Syndicat de la Magistrature. Disponível em: <http://www.syndicat-magistrature.org/Numerus-clausus-oui-c-est-possible-et-c-est-le-moment.html?debut_articles_rubrique=0>. Acesso em: 4 jun. 2021.

TCU, Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2017. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultaPagina=S&item0=608553>.

TCU, Tribunal de Contas da União. Relatório de Auditoria RA 01804720181. 2019.

TJPI, Tribunal de Justiça do Estado do Piauí. *Habeas Corpus*.

TJPR, Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **Projeto do GMF-PR pretende acabar com a superlotação em presídios**. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/destaques/-/asset_publisher/1lKI/content/projeto-dogmf-pr-pretende-acabar-com-a-superlotacao-em-presidios/18319?inherit>. Acesso em: 4 jun. 2021.

TJPR, Tribunal de Justiça do Estado do Paraná; GMF, Grupo de Monitoramento e Fiscalização. Resolução GMF-PR no 01/17.

TJRS, Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul; 1o JUIZADO DA 1a VARA DE EXECUÇÕES PENAIS DA COMARCA DE PORTO ALEGRE. Interdição da Penitenciária Estadual de Charqueadas, Penitenciária Modulada de Charqueadas e Penitenciária Estadual de Arroio dos Ratos.

TJSP, Tribunal de Justiça de São Paulo. **Corrregedoria: Departamento Estadual de Execuções Criminais – DEEX.** Tribunal de Justiça de São Paulo. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Corregedoria/Corregedoria/Deex>. Acesso em: 1 maio 2021.

UNITED NATIONS PROGRAMM HIV/AIDS, World Health Organization. **HIV/Aids em Ambientes Prisionais: Prevenção, Atenção, Tratamento e Apoio**. New York: [s.n.], 2009.

UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime. **Global Study on Homicide: Homicide trends, patterns and criminal justice response**. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, 2019. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet2.pdf>.

UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime. **Handbook on strategies to reduce overcrowding in prisons.** New York: UNODC, 2013. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Overcrowding_in_prisons_Ebook.pdf>.

UNOPS, United Nations Office for Project Services. **Orientaciones técnicas para la planificación de establecimientos penitenciarios**. Copenhagen: UNOPS, 2016. Disponível em: <https://content.unops.org/publications/Technical-guidance-Prison-Planning-2016_ES.pdf?mtime=20171215190049>.

US FEDERAL BUREAU OF PRISONS. **BOP: First Step Act Overview.** Federal Bureau of Prisons. Disponível em: <https://www.bop.gov/inmates/fsa/overview.jsp>. Acesso em: 27 fev. 2021.

VACANI, Pablo Andrés. El tiempo de prisión y la dimensión existencial de su ejecución:Relación necesaria para una adecuada cuantificación penal.

VASCONCELOS, Beto Ferreira Martins; CARDOZO, José Eduardo Martins; PEREIRA, Marivaldo de Castro; et al. QUESTÃO FEDERATIVA, SISTEMA PENITENCIÁRIO E INTERVENÇÃO FEDERAL. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 5, n. 10, 2018. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/44996>. Acesso em: 8 maio 2021.

VITTO, Renato C. P. de; DAUFEMBACK, Valdirene. **Para Além da Prisão. Reflexões e Propostas Para Uma Nova Política Penal no Brasil**. Edição: 1a. Belo Horizonte: Letramento, 2018.

WALMSLEY, Roy. **World Prison Population List**. [s.l.: s.n.], 2000.

Raio X do sistema prisional em 2021 - G1 Monitor da Violência. Disponível em: <https://especiais.g1.globo.com/monitor-da-violencia/2021/raio-x-do-sistema-prisional/>. Acesso em: 4 jun. 2021.

FICHA TÉCNICA

Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF/CNJ)

Juízes auxiliares da Presidência

Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi (Coordenador); Antonio Carlos de Castro Neves Tavares; Carlos Gustavo Vianna Direito; Fernando Pessôa da Silveira Mello; Walter Godoy dos Santos Júnior

Equipe

Adriana Kelly Ferreira De Sousa, Alessandra Amâncio Barreto, Alexandre Abreu da Silva, Alexandre Padula Jannuzzi, Alisson Alves Martins, Ana Clara Rodrigues da Silva, Anália Fernandes de Barros, Camilo Pinho da Silva; Caroline Xavier Tassara, Carolini Carvalho de Oliveira, Danielle Trindade Torres, Emmanuel de Almeida Marques Santos, Gabriel Richer Oliveira Evangelista, Giovane Maciel da Costa, Helen dos Santos Reis, Jessica Sales Lemes, Joaquim Carvalho Filho, Joseane Soares da Costa Oliveira, Karla Marcovecchio Pati, Karoline Alves Gomes, Larissa Lima de Matos, Lino Comelli Junior, Luana Alves de Santana, Luana Gonçalves Barreto, Mariana Py Muniz, Marcus Vinicius Barbosa Ciqueira, Melina Machado Miranda, Nayara Teixeira Magalhães, Rayssa Oliveira Santana, Rogério Gonçalves de Oliveira, Sirlene Araújo da Rocha Souza, Thaís Gomes Ferreira, Valter dos Santos Soares, Wesley Oliveira Cavalcante

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)

Representante-Residente Assistente e Coordenadora da Área Programática: Maristela Baioni

Coordenadora da Unidade de Paz e Governança: Moema Freire

Unidade de Gestão de Projetos (UGP)

Gehysa Lago Garcia; Mayara Sena; Polliana Andrade e Alencar; Thaís Barros

Equipe Técnica

Coordenação-Geral

Valdirene Daufemback; Talles Andrade de Souza; Adrianna Figueiredo Soares da Silva; Amanda Pacheco Santos; Ana Virgínia Cardoso; André Zanetic; Arletiane da Silva Azevedo; Débora Neto Zampier; Edson Orivaldo Lessa Júnior; Francisco Jorge H. Pereira de Oliveira; Gustavo Bernardes; José Lucas Rodrigues Azevedo; Leonam Toloto Bernardo; Liliane Frez da Silva; Luciana da Silva Melo; Marcela Moraes; Marília Mundim da Costa; Mário Henrique Ditticio; Natália Caruso Theodoro Ribeiro; Semilla Dalla Lasta de Oliveira; Renata de Assumpção Araujo; Sérgio Peçanha da Silva Coletto; Tatiany dos Santos Fonseca; Vivian Coelho

Eixo 1

Fabiana de Lima Leite; Rafael Barreto Souza; Izabella Lacerda Pimenta; Ednilson Couto de Jesus Junior; Janaina Homerin; Zuleica Garcia de Araújo

Eixo 2

Fernanda Machado Givisiez; Dillyane de Sousa Ribeiro; Eduarda Lorena de Almeida; Flavia Palmieri de Oliveira Ziliotto; Mayara Silva de Souza

Eixo 3

Felipe Athayde Lins de Melo; Pollyanna Bezerra Lima Alves; Juliana Garcia Peres Murad; Natália Ribeiro; Sandra Regina Cabral de Andrade

Eixo 4

Alexander Cambraia N. Vaz; Alexandra Luciana Costa; Alexandre Lovantini Filho; Alisson Alves Martins; Ana Teresa Iamarino;; Anderson Paradelas; André Ferreira Moreira; Andréa Letícia Carvalho Guimarães; Ângela Christina Oliveira Paixão; Angélica Santos; Antonio Pinto Jr.; Aulus Diniz; Bruna Nascimento; Camila Primieri; Carlos Sousa; Cledson Alves Junior; Cristiano Nascimento Pena; Daniela Correa Assunção; Elenilson Chiarapa; Emanuelli Caselli Miragluio; Felipe Carolino Machado; Fernanda Coelho Ramos; Flavia Franco Silveira; Francisco Jorge H. Pereira de Oliveira; Gildo Joaquim de Alves de A Rêgo; Gustavo Ferraz Sales Carneiro; Gustavo José da Silva Costa; Hely Firmino de Sousa; Inessa Diniz Luerce; Jeferson Rodrigues; Jéssika Lima; João Batista Martins; Joe Chaves; Jorge Silva; Karla Luz; Keli

Rodrigues de Andrade; Kleiber Faria; Lian Carvalho Siqueira; Luciana Barros; Lunna Luz Costa; Marcel Phillipe Silva e Fonseca; Maria Alves; Neidijane Loiola; Rafael Marconi Ramos; Reryka Silva; Marcelo Pinheiro Chaves; Roberto Marinho Amado; Rodrigo Cerdeira; Roger Araújo; Rose Marie Botelho Azevedo Santana; Thais Barbosa Passos; Valter dos Santos Soares; Vanessa Branco; Virgínia Bezerra Bettega Popiel; Vivian Murbach Coutinho

Coordenações Estaduais

Arine Caçador Martins (RO e RR); Cláudia Gouveia (AM e MA); Daniela Bezerra Rodrigues (PB e RN); Fernanda Nazaré Almeida (AP e PA); Isabela Cunha (AL e SE); Jackeline Freire Florêncio (ES e PE); Juliana Marques Resende (MS e PR); Lucas Pereira de Miranda (MG e RS); Mariana Cavalcante de Moura (PI); Mariana Leiras (RJ e TO); Mayesse Silva Parizi (BA e SC); Nadja Furtado Bortolotti (CE e MT); Pâmela Dias Villela Alves (AC e GO)

Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC)

Diretora do Escritório de Ligação e Parceria do UNODC: Elena Abbati

Coordenador da Unidade de Estado de Direito: Nívio Caixeta Nascimento

Equipe

Ana Luiza Villela de Viana Bandeira; Ana Maria Cobucci; Ana Paula Cruz Penante Nunes; Annie Akemi Palandi Yanaga; Camilla Zanatta; Daniela Carneiro de Faria; Daniela Dora Eilberg; Denise de Souza Costa; Flora Moara Lima; Gabriel Roberto Dauer; Gabriella de Azevedo Carvalho; Igo Gabriel dos Santos Ribeiro; Lívia Zanatta Ribeiro; Luis Gustavo Cardoso; Mariana Andrade Cretton André Cruz; Mariane Franco Ferreira; Marina Lacerda e Silva; Matheus de Oliveira Ranna; Nara Denilse de Araújo; Nathália L. Mendes de Souza; Rafael Gomes Duarte; Pedro Lemos da Cruz; Thays Marcelle Raposo Pascoal; Tuane Caroline Barbosa; Vinicius Assis Couto; Viviane Pereira Valadares Felix

Consultorias Estaduais em Audiência de Custódia

Acássio Pereira de Souza (CE e PI); Carolina Santos Pitanga de Azevedo (MT e SC); Gabriela Guimarães Machado (MS e RO); Jamile dos Santos Carvalho (BA); João Paulo dos Santos Diogo (RN e PB); João Vitor Freitas Duarte Abreu (AP e PA); Laís Gorski (PR e RS); Luanna Marley de Oliveira e Silva (AM e RR); Luciana Simas de Morais (RJ e PE); Lucilene Mol Roberto (ES e MG); Lucineia Rocha Oliveira (SE e AL); Maressa Aires de Proença (MA e TO); Victor Neiva e Oliveira (GO e AC)

Consultorias Especializadas

Ana Claudia Nery Camuri Nunes; Cecília Nunes Froemming; Dillyane de Sousa Ribeiro; Eduardo Georjão Fernandes; Felipe da Silva Freitas; Fhillipe de Freitas Campos; Helena Fonseca Rodrigues; José Fernando da Silva; Leon de Souza Lobo Garcia; Letícia Godinho de Souza; Maria Gorete Marques de Jesus; Maíra Rocha Machado; Maria Palma Wolff; Mayara Silva de Souza; Natália Ribeiro; Natasha Brusaferro Riquelme Elbas Neri; Pedro Roberto da Silva Pereira; Suzann Flavia Cordeiro de Lima; Raquel da Cruz Lima; Silvia Souza; Thais Lemos Duarte Thais Regina Pavez; Thaisi Moreira Bauer

Ex-Colaboradores

DMF/CNJ

Ane Ferrari Ramos Cajado; Auristelia Sousa Paes Landino; Gabriela de Angelis de Souza Penaloza; Kamilla Pereira; Liana Lisboa Correia; Lucy Arakaki Felix Bertoni; Rennel Barbosa de Oliveira; Ricardo de Lins e Horta; Rossilany Marques Mota; Túlio Roberto de Morais Dantas; Victor Martins Pimenta

PNUD/UNODC

Ana Carolina Renault Monteiro; Ana Pereira; Ana Carolina Guerra Alves Pekny; André José da Silva Lima; Ariane Gontijo Lopes; Beatriz de Moraes Rodrigues; Carlos José Pinheiro Teixeira; Carolina Costa Ferreira; Celena Regina Soeiro de Moraes Souza; Cesar Gustavo Moraes Ramos; Christiane Russomano Freire; Cláudio Augusto Vieira da Silva; Cristina Gross Villanova; Cristina Leite Lopes Cardoso; Daniel Medeiros Rocha; Daniela Marques das Mercês Silva; David Anthony G. Alves; Dayana Rosa Duarte Morais; Flávia Saldanha Kroetz; Filipe Amado Vieira; Fernanda Calderaro Silva; Gabriela Lacerda; Isabel Oliveira; Iuri de Castro Tôrres; João Marcos de Oliveira; Joenio Marques da Costa; Julianne Melo dos Santos; Luana Natielle Basílio e Silva; Lucas Pelucio Ferreira; Luciano Nunes Ribeiro; Luiza Meira Bastos; Luis Gustavo Cardoso; Luiz Scudeller; Manuela Abath Valença; Marcus Rito; Marília Falcão Campos Cavalcanti; Michele Duarte Silva; Noelle Resende; Olímpio de Moraes Rocha; Paula Jardim; Rafael Silva West; Regina Cláudia Barroso Cavalcante; Ricardo Peres da Costa; Rogério Duarte Guedes; Solange Pinto Xavier; Tania Pinc; Thayara Castelo Branco; Vânia Vicente; Vanessa Rosa Bastos da Silva; Vilma Margarida Gabriel Falcone; Wellington Pantaleão; Yuri Menezes dos Anjos Bispo

PRODUTOS DE CONHECIMENTO

Publicações editadas nas séries Fazendo Justiça e Justiça Presente

PROPORCIONALIDADE PENAL (EIXO 1)

Coleção Alternativas Penais

- Manual de Gestão para as Alternativas Penais
- Guia de Formação em Alternativas Penais I – Postulados, Princípios e Diretrizes para a Política de Alternativas Penais no Brasil
- Guia de Formação em Alternativas Penais II – Justiça Restaurativa
- Guia de Formação em Alternativas Penais III – Medidas Cautelares Diversas da Prisão
- Guia de Formação em Alternativas Penais IV – Transação Penal, Penas Restritivas de Direito, Suspensão Condicional do Processo e Suspensão Condicional da Pena Privativa de Liberdade
- Guia de Formação em Alternativas Penais V - Medidas Protetivas de Urgência e Demais Ações de Responsabilização para Homens Autores de Violências Contra as Mulheres
- Diagnóstico sobre as Varas Especializadas em Alternativas Penais no Brasil

Coleção Monitoração Eletrônica

- Modelo de Gestão para Monitoração Eletrônica de Pessoas
- Monitoração Eletrônica de Pessoas: Informativo para os Órgãos de Segurança Pública
- Monitoração Eletrônica de Pessoas: Informativo para a Rede de Políticas de Proteção Social
- Monitoração Eletrônica de Pessoas: Informativo para o Sistema de Justiça
- Monitoração Eletrônica Criminal: evidências e leituras sobre a política no Brasil
- Sumário Executivo Monitoração Eletrônica Criminal: evidências e leituras sobre a política no Brasil

Coleção Fortalecimento da Audiência de Custódia

- Manual sobre Tomada de Decisão na Audiência de Custódia: Parâmetros Gerais (sumários executivos em português / inglês / espanhol)
- Manual sobre Tomada de Decisão na Audiência de Custódia: Parâmetros para Crimes e Perfis Específicos
- Manual de Proteção Social na Audiência de Custódia: Parâmetros para o Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada (sumários executivos em português / inglês / espanhol)
- Manual de Prevenção e Combate à Tortura e Maus Tratos na Audiência de Custódia (sumários executivos em português / inglês / espanhol)
- Manual sobre Algemas e outros Instrumentos de Contenção em Audiências Judiciais: Orientações práticas para implementação da Súmula Vinculante n. 11 do STF pela magistratura e Tribunais (sumários executivos em: português / inglês / espanhol)
- Manual de Arquitetura Judiciária para a Audiência de Custódia
- Caderno de Dados I – Dados Gerais sobre a Prisão em Flagrante durante a Pandemia de Covid-19
- Cadernos de Dados II – Covid-19: Análise do Auto de Prisão em Flagrante e Ações Institucionais Preventivas

UNODC: Manuais de Justiça Criminal – Traduções para o português

- Manual de Princípios Básicos e Práticas Promissoras sobre Alternativas à Prisão
- Manual sobre Programas de Justiça Restaurativa

Materiais informativos

- Cartilha Audiência de Custódia: Informações Importantes para a Pessoa Presa e Familiares
- Relatório Audiência de Custódia: 6 Anos

SOCIOEDUCATIVO (EIXO 2)

- Guia para Programa de Acompanhamento a Adolescentes Pós-Cumprimento de Medida Socioeducativa de Restrição e Privação de Liberdade - Caderno I - Diretrizes e Bases do Programa
- Guia para Programa de Acompanhamento a Adolescentes Pós- Cumprimento de Medida Socioeducativa de Restrição e Privação de Liberdade - Caderno II - Governança e Arquitetura Institucional
- Guia para Programa de Acompanhamento a Adolescentes Pós- Cumprimento de Medida Socioeducativa de Restrição e Privação de Liberdade - Caderno III - Orientações e Abordagens Metodológicas
- Reentradas e Reiterações Infracionais: Um Olhar sobre os Sistemas Socioeducativo e Prisional Brasileiros
- Manual Resolução CNJ 367/2021 – A Central de Vagas do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo
- Manual sobre Audiências Concentradas para Reavaliação das Medidas Socioeducativas e de Semiliberdade e Internação

CIDADANIA (EIXO 3)

Coleção Política para Pessoas Egressas

- Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional
- Caderno de Gestão dos Escritórios Sociais I: Guia para Aplicação da Metodologia de Mobilização de Pessoas Pré-Egressas
- Caderno de Gestão dos Escritórios Sociais II: Metodologia para Singularização do Atendimento a Pessoas em Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional
- Caderno de Gestão dos Escritórios Sociais III: Manual de Gestão e Funcionamento dos Escritórios Sociais
- Começar de Novo e Escritório Social: Estratégia de Convergência

Coleção Política Prisional

- Modelo de Gestão da Política Prisional – Caderno I: Fundamentos Conceituais e Principiológicos
- Modelo de Gestão da Política Prisional – Caderno II: Arquitetura Organizacional e Funcionalidades
- Modelo de Gestão da Política Prisional – Caderno III: Competências e Práticas Específicas de Administração Penitenciária
- Diagnóstico de Arranjos Institucionais e Proposta de Protocolos para Execução de Políticas Públicas em Prisões
- Os Conselhos da Comunidade no Brasil

SISTEMAS E IDENTIFICAÇÃO CIVIL (EIXO 4)

- Guia Online com Documentação Técnica e de Manuseio do SEEU

GESTÃO E TEMAS TRANSVERSAIS (EIXO 5)

- Manual Resolução 287/2019 – Procedimentos Relativos a Pessoas Indígenas acusadas, Rés, Condenadas ou Privadas de Liberdade
- Relatório Mutirão Carcerário Eletrônico – 1ª Edição Espírito Santo
- Relatório de Monitoramento da COVID-19 e da Recomendação 62/CNJ nos Sistemas Penitenciário e de Medidas Socioeducativas I
- Relatório de Monitoramento da COVID-19 e da Recomendação 62/CNJ nos Sistemas Penitenciário e de Medidas Socioeducativas II
- Manual Resolução nº 348/2020 – Procedimentos Relativos a Pessoas LGBTI acusadas, Rés, Condenadas ou Privadas de Liberdade

FAZENDOJUSTIÇA

DEPEN Departamento Penitenciário Nacional

PNUD

CNJ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Acesse o código QR e conheça outras publicações do Programa Fazendo Justiça

ISBN: 978-65-5972-547-2