



UNIVERSIDADE  
**VILA VELHA**  
ESPÍRITO SANTO

**UNIVERSIDADE VILA VELHA –ES**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA**

**RODRIGO BERNARDO RIBEIRO PINTO**

**O CÁRCERE, A TEORIA DO “*NUMERUS CLAUSUS*” E A  
ADMINISTRAÇÃO “*JUST-IN-TIME*”**

**VILA VELHA**  
**AGOSTO/2018**

**UNIVERSIDADE VILA VELHA –ES**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA**

**RODRIGO BERNARDO RIBEIRO PINTO**

**O CÁRCERE, A TEORIA DO “NUMERUS CLAUSUS” E A  
ADMINISTRAÇÃO “JUST-IN-TIME”**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública da Universidade Vila Velha como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Segurança Pública, na linha de pesquisa “justiça, direitos humanos e cidadania”.

Orientador: Professor Doutor Henrique Geaquinto Herkenhoff

Coorientadora: Professora Doutora Luciana Souza Borges Herkenhoff

**VILA VELHA**  
**AGOSTO/2018**

Catálogo na publicação elaborada pela Biblioteca Central / UVV-ES

P659c Pinto, Rodrigo Bernardo Ribeiro  
Cárcere, a teoria do “numerus clausus” e a administração “just-in-time” / Rodrigo Bernardo Ribeiro Pinto . – 2018.  
108 f. : il.

Orientador: Henrique Geaquinto Herkenhoff.  
Coorientadora: Luciana Souza Borges Herkenhoff.  
Dissertação (mestrado em Segurança Pública) - Universidade Vila Velha, 2018.  
Inclui bibliografias.

1. Segurança Pública. 2. Política pública. 3. Prisões.  
4. Dignidade humana. I. Herkenhoff, Henrique Geaquinto.  
II. Herkenhoff, Luciana Souza Borges. III. Universidade Vila Velha.  
IV. Título.

CDD 363.3

**RODRIGO BERNARDO RIBEIRO PINTO**

**O CÁRCERE, A TEORIA DO “NUMERUS CLAUSUS” E A  
ADMINISTRAÇÃO “JUST-IN-TIME”**

Dissertação de Mestrado  
apresentado à Universidade Vila  
Velha - ES, como pré-requisito do  
Programa de Pós-Graduação em  
Segurança Pública, para obtenção  
do grau de Mestre em Segurança  
Pública.

Aprovado em 24 de agosto de 2018.

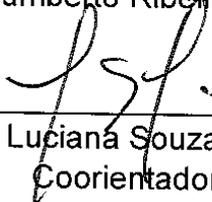
Banca Examinadora:



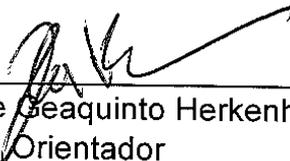
\_\_\_\_\_  
Prof. Dra. Vanda de Aguiar Valadão (UFES)



\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Humberto Ribeiro Junior (UUV)



\_\_\_\_\_  
Prof. Dra. Luciana Souza Borges (UUV)  
Coorientadora



\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Henrique Beaquinto Herkenhoff (UUV)  
Orientador

**VILA VELHA  
AGOSTO/2018**

## AGRADECIMENTOS

Meus sinceros agradecimentos,

- A Deus pela certeza inequívoca de sua presença em minha vida, por todas as portas abertas em especial a que me oportunizou concluir mais este ciclo. Consagro meu louvor!

- Ao meu mentor e orientador Prof. Dr. Henrique GeaquintoHerkenhoff a quem aprendi a respeitar e admirar, não só pelo conhecimento acadêmico, mas também pelo exemplo de vida pública, integridade, compromisso e denodo. Obrigado!

- Aos meus familiares e amigos, que mesmo distantes, se fizeram sempre presentes em todos meus projetos.

- Carol! Minha esposa, amor, amiga e companheira sem você realmente não seria possível. Obrigado amor!

- A Secretaria de Estado da Justiça, em seu corpo funcional, por toda colaboração para realização da presente dissertação.

“Se homens fossem anjos, nenhum governo seria necessário. Se anjos governassem homens, nem controles externos, nem internos sobre o governo seria necessário”

Madison, durante a Assembleia Constituinte de Filadélfia

“Faze uma cadeia, porque a terra está cheia de crimes de sangue, e a cidade está cheia de violência”

Ezequiel 07;23

## RESUMO

Pinto, Rodrigo Bernardo Ribeiro, Ms. Seg., Universidade Vila Velha – ES, agosto de 2018. **O CÁRCERE, A TEORIA DO “NUMERUS CLAUSUS” E A ADMINISTRAÇÃO “JUST-IN-TIME”**. Orientador: Professor Doutor Henrique GeaquintoHerkenhoff. Coorientadora: Professora Doutora Luciana Souza Borges.

O sistema carcerário brasileiro é motivo de preocupação social. De igual modo, o do Espírito Santo. Inúmeros são os estudos que comprovam o crescimento da população de encarcerados e que o sistema está despreparado para essa superlotação. A presente pesquisa aborda, de maneira associada, as teorias “*NumerusClausus*” e administração “*Just-In-Time*” como instrumentos para melhor utilização de recursos públicos, em busca de políticas públicas de ordem legislativa e operacional para o enfrentamento do crescimento da população carcerária, visando assegurar a eficiência, a eficácia e a efetividade do sistema repressivo penal. Logo, o escopo geral consistiu em analisar a aplicabilidade dos princípios e teorias já mencionadas ao sistema Prisional como solução tanto para a superlotação carcerária como para a ineficiência do sistema em seu objetivo de ressocialização do apenado. O presente estudo foi elaborado por meio de revisão de literatura e de dados, levantamento e análise de documentos, utilizando como metodologia a abordagem qualitativa e quantitativa, permeada de análise documental e bibliográfica. Ao realizar a presente pesquisa, dentre outras considerações, foi possível inferir: (a) que o sistema carcerário brasileiro, com raras exceções, apresenta atualmente características de conhecimento público, como: estruturas físicas depredadas e fora das condições mínimas para a manutenção da dignidade humana; superpopulação; ineficácia da pena privativa de liberdade para o seu desiderato maior de reintegração; violação generalizada de direitos fundamentais; altos índices de reincidência penal; (b) que a população carcerária capixaba apresentou uma proporção de crescimento muito acima da média nacional o que aponta necessidade de medidas concretas de enfrentamento; (c) de idêntica forma levantamos e apresentamos a lotação dos estabelecimentos prisionais capixabas e o déficit de vagas; (d) como medida concreta, de política pública legislativa que consagra os princípios da “*NumerusClausus*” e da administração “*Just-In-Time*”

dentro do contexto tratado para redução da superlotação carcerária e consequente otimização do funcionamento da estrutura carcerária foi apresentado projeto de lei de responsabilidade carcerária, instrumento que busca através da alteração de dispositivos legais, permitir a progressão antecipada do regime de cumprimento das penas restritivas de liberdade e a concessão de livramento condicional antecipado quando os estabelecimentos prisionais excederem às suas capacidades; (e) que a questão do crescimento populacional do cárcere não é administrada de dentro dos muros da prisão, muito embora os seus reflexos prejudiquem seu funcionamento, causando instabilidade e violações de direitos humanos, e tornando a vida das pessoas em privação de liberdade um verdadeiro suplício, como, de resto, a dos trabalhadores do sistema carcerário. O sistema movimenta uma “indústria do caos”, que fomenta a violência e o medo. As prisões superlotadas e sem assistência estatal e social funcionam como um verdadeiro “barril de pólvora”.

**PALAVRAS-CHAVE:** Sistema Carcerário. Superlotação. Política Pública. Teoria “*Numerus Clausus*”. Administração “*Just-In-Time*”.

## ABSTRACT

Pinto, Rodrigo Bernardo Ribeiro, Ms. Seg., Vila Velha University - ES, august 2018.

**PRISON, THE "NUMERUS CLAUSUS" THEORY AND THE "JUST-IN-TIME" ADMINISTRATION.** Advisor: Professor/ Dr. Henrique

GeaquintoHerkenhoff. Coorientadora: Professora/ Dra. Luciana Souza Borges.

Brazilian prison system is a matter of social concern. Likewise is the one of Espírito Santo. There are countless studies that prove the growth of the incarcerated population and the system is unprepared for this overcrowding. The present research approaches, in an associated way, the theories "*Numerus Clausus*" and administration "*Just-In-Time*" as tools for better use of public resources, in search of legislative and operational public policies to cope with the growth of the prison population, in order to ensure the efficiency, effectiveness and effectiveness of the penal repressive system. Therefore, the general scope consisted in analyzing the applicability of the principles and theories already mentioned to the Prison system as a solution both for prison overcrowding and for the inefficiency of the system in its objective of resocialization of the distressed. The present study was elaborated through a review of literature and data collection and analysis of documents, using as methodology the qualitative and quantitative approach, permeated by documentary and bibliographic analysis. In carrying out the present research, among other considerations, it was possible to infer: (a) that the Brazilian prison system, with rare exceptions, currently presents characteristics of public knowledge, such as: physical structures depredated and outside the minimum conditions for the maintenance of human dignity; overpopulation; ineffectiveness of deprivation of liberty for its greater purpose of reintegration; widespread violation of fundamental rights; high rates of criminal recidivism; (b) the prison population in Espírito Santo had a growth rate well above the national average, which indicates the need for concrete measures of confrontation; (c) In the same way, we raise and present the stocking of the Capixaba prison establishments and the shortage of vacancies; (d) as a concrete measure of legislative public policy that enshrines the principles of

"NumerusClausus" and "Just-In-Time" administration within the context treated to reduce prison overcrowding and consequent optimization of the functioning of the prison structure. Prison law, an instrument that seeks to change legal provisions, to allow early advancement of the regime of compliance with sentences restricting freedom of movement and the granting of early conditional release when prison establishments exceed their capacities; (e) that the issue of prison population growth is not managed from within the prison walls, even though its impact undermines its functioning, causing instability and violations of human rights, and renders the lives of people in detention a real as well as of the prison workers. The system moves a "chaos industry" that fosters violence and fear. Overcrowded jails without state and social assistance work like a real "powder keg."

KEY WORDS: Prison System. Over crowded. Public policy.  
"NumerusClausus" Theory. "Just-In-Time" Administration.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 01	Penitenciária Carlos Fernando Monteiro Lindemberg	p.12
Figura 02	Corpo decapitados na Penitenciária Carlos Fernando Monteiro Lindemberg	p.13
Figura 03	Quadro demonstrativo contendo a variação da taxa de aprisionamento nos 4 países com maior população prisional do mundo. Comparação entre 2008 e 2013.	p.32
Figura 04	Imagem do corredor central da antiga da Casa de Detenção de Vila Velha	p.38
Figura 05	Pátio de banho de sol da Casa de Passagem de Vila Velha	p.39
Figura 06	Corpo esquartejado, Casa de Custódia de Viana	p.40
Figura 07	Quadro demonstrativo da evolução da população carcerária do Estado do Espírito Santo do período de 1998 até 20 de junho de 2018	p.42
Figura 08	Quadro demonstrativo dos dados consolidados da Central de Audiência de Custódia período de 22 de maio até junho de 2018	p.44
Figura 09	Quadro contendo o quantitativo de vagas destinadas às pessoas em privação de liberdade das Unidades Prisionais do Estado do Espírito Santo	p.45
Figura 10	Quadro contendo quantitativo de presos que tem acesso à educação formal nas Unidades Prisionais. Período entre os anos de 2006 até 2017.	p.46
Figura 11	Quadro contendo quantitativo de presos incluídos em trabalho. Período entre os anos de 2008 e 2017	p.47
Figura 12	Quadro da evolução da população carcerária, quantitativo de presos incluídos em educação e trabalho. Período entre os anos de 1998 e 2018.	p.48



## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	11
1.1 APRESENTAÇÃO .....	11
1.2 PROBLEMA .....	16
1.3 MÉTODO.....	18
2. JUSTIFICATIVA.....	21
3. ARGUMENTAÇÃO TEÓRICA.....	26
3.1 A PENA PRIVATIVA DE LIBERDADE .....	26
3.2 A SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA .....	29
3.3 A POLÍTICA PÚBLICA CONTRAPRODUCENTE E ALGUNS REFLEXOS.....	33
3.4 SISTEMA CARCERÁRIO CAPIXABA.....	38
4. CONHECENDO AS TEORIAS DO “NUMERUS CLAUSUS” E DA ADMINISTRAÇÃO “JUST-IN-TIME” E A SUA APLICAÇÃO AO SISTEMA CARCERÁRIO .....	51
4.1 TEORIADO “NUMERUS CLAUSUS”.....	51
4.2 FILOSOFIA DE ADMINISTRAÇÃO “JUST-IN-TIME” .....	55
5. CONCLUSÕES.....	63
6. REFERÊNCIAS .....	66
7. ANEXOS .....	75
7.1 PROJETO DE LEI DE RESPONSABILIDADE CARCERÁRIA .....	75
7.2 EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS PARA DA MEDIDA PROVISÓRIA: .....	85
7.3 RESOLUÇÃO Nº 5, DE NOVEMBRO DE 2016.....	100

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1 APRESENTAÇÃO

No ano de 1996 tive meu primeiro contato formal com o sistema carcerário capixaba, ao ser investido no cargo de Agente de Segurança Penitenciário<sup>1</sup>, recém nomeado, entrando em exercício na Penitenciária Carlos Fernando Monteiro Lindemberg<sup>2</sup>. Unidade prisional que havia sido inaugurada recentemente, dentro de padrões arquitetônicos e de gestão considerados inovadores para época e com a promessa de inovação no penitenciarismo. A título de exemplo, fora promovida a retirada da guarnição da Polícia Militar Estadual das atividades internas do estabelecimento com a consequente substituição por servidores públicos civis que deveriam ser responsáveis pela implementação de um tratamento penal mais humanizado, dentre outras medidas.

Decorridos 10 anos, ou seja, até 2006 exercemos efetivamente a carceragem de pessoas em privação de liberdade tivemos a oportunidade de labutar em diversas unidades prisionais capixabas e em todos os regimes de cumprimento de pena previstos pela legislação brasileira, e de igual forma com pessoas dos dois gêneros. Experiência ímpar, mesmo que ainda no campo da experiência prática, nos possibilitou conhecer por dentro o sistema carcerário e sua dura realidade.

Aos 20 dias do mês de dezembro de 2006 fomos designados para, agora no cargo de Diretor de Unidade Prisional, retornar à Penitenciária Carlos Fernando Monteiro Lindemberg. Passados pouco mais de 10 anos de sua inauguração e descumpridas todas as promessas que fundaram a sua construção e programa de gestão, a unidade localizada em Monte Libano (Cachoeiro de Itapemirim/ES) era então palco de fugas em massa, rebeliões, mortes e violações epidêmicas de direitos e garantias

---

<sup>1</sup>Atualmente o cargo foi unificado com a nomenclatura de Inspetor Penitenciário.

<sup>2</sup> Informalmente chamada de “Penitenciária Monte Libano”. Localizada no Sul do Estado do Espírito Santo, na zona rural do município de Cachoeiro de Itapemirim.

individuais. Fomos chamados a intervir em uma realidade caótica e em condições extremas. Agora, ainda de forma prática, o sistema carcerário nos apresentou, sob um outro prisma, a sua face. As imagens constantes das figuras 01 e 02, foram produzidas por este signatário, resultado da disputa e dívidas oriundas de tráfico de drogas e como forma de demonstração de poder e ameaça da massa carcerária a ordem estatal que se instituía, fato acontecido dentro da Unidade Monte Líbano retratando o acima exposto.

**Figura 01** – Penitenciária Carlos Fernando Monteiro Lindemberg.



Fonte: Própria, arquivo pessoal do autor. (2006)

Figura 02 –Corpo de um dos internos decapitados na Penitenciária Carlos Fernando Manteiro Lindemberg.



Fonte:Própria, arquivo pessoal do autor. (2006)

Experiência ainda digna de nota, em 12 anos exercendo a função pública de Diretor de Unidades Prisionais, foi a adquirida entre os anos de 2007 e 2010 na Penitenciária de Segurança Máxima II (PSMA II). O estabelecimento foi construído em exatos 136 dias de obra, a primeira automatizada do estado e a nona unidade no país a seguir esse novo padrão. A iniciativa consistia em, com um novo modelo arquitetônico e uma forma de gestão diferenciada, dar resposta ao caos generalizado em que se encontrava o sistema carcerário capixaba. Em visita técnica realizada no Estado do Paraná em 2007, mais precisamente na Unidade Prisional de Piraquara<sup>3</sup>, podemos verificar e posteriormente implementar um protocolo diferente de funcionamento para o sistema carcerário estadual. Método, que em termos gerais, e sem a ilusão de trazer a perfeição ao cárcere, devolveu o controle dos estabelecimentos ao Estado e permitiu a preservação de vidas e a implementação

---

<sup>3</sup> Também conhecida como Supermax Paranaense.

de algumas políticas públicas prisionais mínimas: vislumbramos sob um novo panorama o que poderia ser o sistema carcerário.

Desde 2014 nos encontramos na direção da Escola Penitenciária do Estado do Espírito Santo (EPEN) e temos entre nossas incumbências a formação e capacitação de servidores penitenciários para o regular exercício de suas atividades. Em concomitância como o breve histórico profissional trazido até o presente momento, no campo acadêmico, nos graduamos em Direito pela Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) no ano de 2000 e nos especializamos em Direito Público pela Faculdade São Geraldo (FSG) em 2009, e Gestão de Sistema Prisional pela Faculdade de Ciências e Educação do Caparaó (FACEC) em 2015.

No programa de mestrado profissional em segurança pública pela Universidade Vila Velha (UVV) iniciamos nos estudos no segundo semestre do ano de 2016, incentivados pelo Professor Doutor Henrique Geaquinto Herkenhoffa quem se faz imprescindível o registro e crédito quanto ao que, no campo acadêmico, movimentou este autor a desenvolver a presente pesquisa. Créditos também são necessários aos ensinamentos de todo o corpo docente que tivemos acesso no programa, quanto ao fomento do pensamento crítico, a necessidade do estabelecimento de base teórica sólida no desenvolvimento das ideias e teses, do rigor científico dos trabalhos e da riqueza e variedade dos doutrinadores apontados no campo da segurança pública e disciplinas correlatas. Alinhar o que empreendemos em 22 anos de atividade profissional aos conhecimentos científicos adquiridos durante a vida acadêmica, em especial, no programa de mestrado, a possibilidade de trazer também clareza àqueles que acreditam erroneamente que o conhecimento empírico e o científico subsistem sozinhos e dissociados, e crença na possibilidade de melhoras para o sistema carcerário, enfim, são os fundamentos que nos movimentam.

A superlotação carcerária é tema que tem despertado grande preocupação dos governantes, da sociedade civil organizada e da comunidade acadêmica do país. Em especial pelo alto custo de manutenção e operação do complexo sistema penitenciário, pela baixa efetividade da reintegração social e também pelos altos índices da violência brasileira, também relacionada à questão carcerária.

Este estudo apresenta inicialmente, em termos numéricos, a situação das pessoas em privação de liberdade no Brasil em comparação com outros países, bem como discorre sobre o crescimento da população carcerária do Espírito Santo. Associa essa problemática à necessidade do desenvolvimento de políticas públicas de combate à violência e à criminalidade, diversas da privação de liberdade.

Analisando as teorias “*NumerusClausus*” e “*Just-In-Time*”, busca soluções legislativas e operacionais para o enfrentamento do crescimento da população carcerária e da incapacidade de ressocialização das pessoas em privação de liberdade. Para tanto, foram utilizados, como lastro numérico, dados apresentados pelo Ministério de Justiça (MJ) mediante o Sistema de Informações Estatísticas do Sistema Penitenciário Brasileiro (INFOPEN) e informações da Secretaria de Estado da Justiça do Estado do Espírito Santo (SEJUS/ES).

O fenômeno de crescimento da população carcerária afeta diariamente não só a vida de mais de 700 mil pessoas privadas de liberdade, como também a dos seus familiares e a dos milhares de servidores do sistema estatal penal. A efetividade desses órgãos, a eficácia do sistema de encarceramento, a demanda social pela prisão dos chamados “marginais” e os gastos e recursos despendidos para a manutenção dessa gigantesca máquina e seus medíocres resultados são pontos cruciais que merecem ser debatidos quando se decide analisar racionalmente o sistema carcerário. Por isso, esse universo necessita ser estudado e desmistificado de forma científica, deixando para trás o “achismo” e as experiências impensadas.

## 1.2 PROBLEMA

Para efeitos deste trabalho, a problemática central é analisar se a aplicação das teorias “*NumerusClausus*” e “*Just-In-Time*” são capazes de solucionar os problemas da ineficiência e da superpopulação carcerária no Estado do Espírito Santo e, em análise ampla no Brasil.

Quanto a hipótese, firmamos que as teorias “*NumerusClausus*” e “*Just-In-Time*” aplicadas ao sistema carcerário brasileiro são capazes de reduzir a superpopulação carcerária e otimizar os procedimentos que se compreenda dentro desta realidade, tornando o sistema mais eficiente, eficaz e efetivo, permitindo reduzir a reincidência e, conseqüentemente, a violência, contribuindo para a “ressocialização” do apenado após o cumprimento da pena, isto é, a sua reinserção na sociedade em condições que realmente favoreçam um retorno sadio, produtivo e consciente ao livre convívio.

No que concerne aos objetivos gerais do presente, consistiu em analisar a aplicabilidade dos princípios das teorias “*NumerusClausus*” e “*Just-In-Time*” no Sistema Prisional como solução tanto para a superlotação carcerária como para a ineficiência do sistema em seu objetivo de ressocialização do apenado.

Já em relação aos escopos específicos trabalhamos no sentido de verificar e registrar os índices de crescimento populacional carcerário e o déficit de vagas no Estado do Espírito Santo, no Brasil e no contexto mundial, bem como os índices de reincidência e outros indicadores de eficiência/ineficiência do sistema.

Analisar o aumento de custos recorrentes e aumento das despesas públicas quando se verifica a reincidência, além de destacar as soluções pouco sistematizadas pelas quais o Poder Judiciário vem tentando reduzir a população carcerária por meio da libertação nem sempre criteriosa do prisioneiro recente, em vez daquele que, já havendo passado pelo sistema carcerário, tenha revelado condições de progressão antecipada no regime de cumprimento da pena, inclusive pela concessão precoce da liberdade condicional, com ou sem cuidados adicionais (uso de tornozeleira eletrônica e outros mecanismos de controle).

Conhecer detalhadamente as teorias “*NumerusClausus*” e “*Just-In-Time*” e avaliar a sua aplicabilidade no sistema penitenciário, bem como as modificações legislativas necessárias, bem como as adequações metodológicas recomendáveis entre as técnicas de gestão privada e pública, entre a gestão em geral e aquela específica da população privada de liberdade, com todas as peculiaridades, dificuldades e desafios que lhe são inerentes.

Propor práticas concretas inspiradas na filosofia “*Just-In-Time*” na gestão dos estabelecimentos prisionais, bem como meios para que, no futuro, os efeitos práticos dessas medidas possam ser constatados/medidos.

Propor alteração legislativa que ofereça base jurídica formal para a adoção da teoria do “*NumerusClausus*” no sistema carcerário brasileiro, bem como critérios de justiça e racionalização que afastem a possibilidade de libertação indiscriminada e/ou contra a lei.

Proporcionar uma plataforma permanente para novos estudos e pesquisas vinculadas à problemática da violência, especialmente aquelas relativas à administração prisional, focadas na adoção de métodos eficientes, eficazes e efetivos de gestão.

### 1.3 MÉTODO

Em termos metodológicos a pesquisa possibilita uma aproximação à realidade a investigar, como um processo permanente e inacabado. Ela se processa através de abordagens sucessivas sob vários enfoques, fornecendo subsídios para uma intervenção concreta. O presente trabalho foi fundamentado, quanto aos objetivos, como exploratória, e, quanto aos procedimentos, como documental e bibliográfica, além de contar com a análise qualitativa das estatísticas de encarceramento (FONSECA, 2002).

Neste sentido a abordagem deve estar a serviço do objeto da pesquisa, e não o contrário, com o propósito de daí tirar, o melhor possível, os saberes desejados. Parece haver um consenso, pois, quanto à ideia de que as abordagens qualitativas e quantitativas devem ser encaradas como complementares, em vez de mutuamente concorrentes (MALHOTRA, 2001 apud LAVILLE; DIONNE, 1999). Assim sendo, como ressalta Demo (2002, p. 35), “[...] só tem a ganhar a avaliação qualitativa que souber se cercar inteligentemente de base empírica, mesmo porque qualidade não é a contradição lógica da quantidade, mas a face contrária da mesma moeda”.

A abordagem da pesquisa exploratória tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. A grande maioria dessas pesquisas envolve, entre outros o levantamento bibliográfico e de documentos, bem como a análise de exemplos que estimulem a compreensão (GIL, 2002, p. 41).

A pesquisa bibliográfica visa formar o entendimento sobre o tema. É feita a partir do levantamento de referências teóricas (incluindo no caso deste estudo, legislações) já

analisadas e publicadas por meios escritos e eletrônicos. Tal método se desenvolve fundado em material composto, em especial, por livros e artigos científicos já realizados apresentando entre as principais vantagens um campo de pesquisa mais abrangente. Uma vez que, o pesquisador tem contato com vasto material versando sobre o tema, o que eleva a qualidade do trabalho. (Gil, 2002, p. 44-45).

Desta forma, a pesquisa documental recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, etc.

Pádua (1997 apud Piana, 2009, p. 122) destaca que pesquisa documental é aquela realizada a partir de “documentos contemporâneos ou retrospectivos considerados cientificamente autênticos (não fraudados). Tem sido largamente utilizada nas ciências sociais, na investigação histórica, a fim de descrever/comparar fatos sociais, estabelecendo suas características ou tendências.

O que realizamos foi incluir, neste estudo, análise de documentos enquanto possibilidade da pesquisa qualitativa, que permitissem examinar uma extensa fonte de dados, buscando-se novas e/ou interpretações complementares sobre o sistema carcerário, seu ambiente, suas problemáticas e possíveis soluções de deficiências. Dentre os expedientes acessados e pesquisados para tanto podemos mencionar, quanto aos dados relatório consolidado da Central de Audiência de Custódia do Espírito Santo, da Secretaria Estadual de Justiça (SEJUS), do Ministério da Justiça/Infopen (2016, p.9) e relatório do Tribunal de Justiça Estadual. Já em relação ao arcabouço teórico, mencionamos a título de exemplo, todos já referenciados ao final, autores como: Alessandro Barata, Luís Roberto Barroso, Nilo Batista, Norberto Bobbio, Michel Foucault e Rogério Greco dentre outros. Neste contexto pode-se inferir que em termos metodológicos, o presente estudo fez revisão de literatura e de dados oficiais, levantamento de informações relevantes e

análise de documentos específicos. Trata-se assim de uma pesquisa com abordagem qualitativa e quantitativa, por meio de análise documental e bibliográfica.

## 2. JUSTIFICATIVA

No que tange à sua relevância social, o fenômeno de crescimento da população carcerária movimenta e afeta diariamente a vida de mais de 700 mil pessoas privadas de liberdade e, indiretamente, milhares de familiares dessas pessoas, além dos próprios servidores do sistema de persecução penal, com enormes custos em termos sociais e econômicos, absolutamente injustificáveis se esse sistema não for capaz de apresentar resultados satisfatórios em termos de prevenção da violência e reinserção social do apenado.

De igual forma, a problemática cientificamente se justifica e aponta diversos caminhos que necessitam de estudos, como por exemplo, a efetividade dos órgãos de persecução penal, a eficácia do sistema de encarceramento, a demanda popular pela necessidade do encarceramento, os gastos e recursos despendidos para manutenção dessa gigantesca máquina e seus medíocres resultados, como o que ilustra, a seguir, os dados publicados no “Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias” (INFOPEN), sistema de informações estatísticas do sistema penitenciário brasileiro que integra o Departamento Penitenciário Nacional, do Ministério da Justiça.

Segundo o relatório do Ministério da Justiça/Infopen(2016, p.9), a população prisional brasileira ultrapassou, pela primeira vez na história, a marca de 700 mil pessoas privadas de liberdade, o que representa um aumento da ordem de 707% em relação ao total registrado no início da década de 90. Entre 2000 e 2016, a taxa de aprisionamento aumentou em 157% no Brasil. Em 2000 existiam 137 pessoas presas para cada grupo de 100 mil habitantes. Em junho de 2016, eram 352,6 pessoas presas para cada 100 mil habitantes.

No caso do estado do Espírito Santo, a situação é bem preocupante, uma vez que ocupamos o 9º lugar em número de pessoas presas no Brasil, com uma taxa de encarceramento muito alta, conforme dados consolidados pelo Ministério da Justiça (MJ) através do Infopen (2016, p. 10).

Os dados apresentados no relatório do Tribunal de Justiça do ES apontam que, em setembro de 2015, o quantitativo de pessoas presas no Estado alcançou o patamar de 18.371 (dezoito mil trezentos e setenta e um) presos, para uma população estimada de 3.929.911 (três milhões novecentos e vinte e nove mil e novecentos e onze) habitantes, segundo dados estimados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no ano de 2015. Dados que representam uma taxa de encarceramento de 468 (quatrocentos e sessenta e oito) pessoas para cada grupo de 100.000 (cem mil) habitantes, logo, muito acima da média nacional que é de 300 (trezentas) (ESPÍRITO SANTO, 2015, p.2).

Segundo Baratta (2007, p.2-3), “para uma política de reintegração social dos autores de delitos, o objetivo imediato não é apenas uma prisão “melhor”, mas, também e, sobretudo, menos cárcere”. Para o autor o cárcere separa a coletividade de seus problemas e conflitos, a reintegração do apenado à sociedade não se trata unicamente da melhoria das condições prisionais, mas da transformação da própria sociedade que necessita de solucionar os problemas e conflitos momentaneamente isolados violentamente pelos muros das prisões.

Logo, segundo apregoa o autor, o aumento indiscriminado do quantitativo de prisões e da população carcerária não corresponde a um processo de reintegração social eficiente. São necessárias políticas públicas e participação social em programas que correspondem a menorencarceramento e ao enfrentamento da questão da violência com novos paradigmas e mecanismos.

Entre os especialistas, predomina a opinião sobre a incapacidade da prisão no que se refere à ressocialização do condenado, de modo que chega a ser difícil defender que esse possa ser realmente um de seus objetivos (SALLA; LOURENÇO, 2014 apud IPEA 2015). Entretanto, na dicção de Foucault (2013, pág. 218) “[...] Ela é detestável solução, de que não se pode abrir mão”. Logo, é imprescindível que possamos dentro do campo do conhecimento desenvolver estudos que proponham maior eficácia de desenvolvimento de seus institutos.

Como iremos verificar no decorrer da presente pesquisa a filosofia “*Just-In-Time*” foi concebida para ser aplicada na iniciativa privada, especialmente na produção industrial e com parâmetros focados em mercado, combate ao desperdício, redução de estoques e aumento da competitividade. Nada obstante, a filosofia administrativa *Just-In-Time* funciona em qualquer ambiente produtivo. “Na realidade, estamos inclusive constatando que ele pode funcionar igualmente bem em empresas cuja atividade não envolva produção” (HAY, 1992, p. 21).

Parafraseando para efeitos do presente quando a teoria “*Just-in-time*” se refere ao combate do desperdício nós estamos nos referindo no sistema carcerário a práticas e métodos ineficientes, que não ressocializam nem previnem a reincidência, ou até são criminogênicos. Quando a “*Just-In-Time*” trata da redução de estoques em se tratando do sistema carcerário, implica que o aumento da população carcerária é, em si mesmo, um erro de gestão, além de indicar falhas nos processos anteriores. Quando a “*Just-In-Time*” trata do aumento da competitividade para o sistema carcerário nos referimos à busca incessante por aperfeiçoamento. cremos que as teorias a serem apresentadas e discutidas podem funcionar no sistema carcerário, desde que adequado e adaptado, especialmente se for concomitantemente adotado o princípio do “*Numerus Clausus*”.

O trabalho não pretende estabelecer ou tratar o sistema carcerário como uma linha de produção que deva simplesmente ser acelerada para garantir que não haja

superlotação nos estabelecimentos carcerários ou tratar o ser humano como um produto-objeto que é fabricado ou melhorado por uma indústria de manufatura qualquer, o que se admite apenas como figura de linguagem, a fim de demonstrar como princípios de produção em massa podem ser devidamente adaptados e utilizados para melhorar o modo como lidamos com essa igualmente gigantesca massa de pessoas privadas da liberdade e do convívio social a custos sociais e econômicos injustificáveis diante da incapacidade de alcançar as finalidades ostensivas do sistema repressivo: prevenção da violência e reinserção social do apenado. A abstração aqui consiste na aplicação dos princípios das teorias “*NumerusClausus*” e “*Just-In-Time*” para otimização de recursos públicos e buscar a eficiência do sistema carcerário no cumprimento do seu desiderato como a consequente redução da população carcerária. Aqui, no plano das ideias buscamos de forma inédita e na vanguarda, a aplicação aliada das teorias retromencionadas como políticas públicas concretas no mundo fático para solução de problemas reais e atuais. Do mais antigo tratado militar do mundo podemos extrair da dicção de Sun Tzu (2007, p.15):

– ZunTzu – disse-lhe o rei -, li a obra que escreveste sobre a arte militar, e fiquei muito contente; mas os preceitos que sugeres me parecem de difícil execução. Alguns deles me parecem absolutamente impraticáveis. Será que tu mesmo poderias executá-los? Há um abismo entre a teoria e a prática. Imaginamos os mais belos estratagemas quando estamos tranquilos em nossos gabinetes e só fazemos a guerra na imaginação. Tudo muda quando estamos no terreno. Geralmente, o que presumíamos fácil revela-se tarefa impossível.

- Príncipe – respondeu Sun Tzu -, nada disse em meus escritos que já não tivesse praticado em meus exercícios, mas o que ainda não disse é que estou em condições de fazer qualquer um colocar em prática minhas idéias, bem como posso treinar qualquer indivíduo para os exercícios militares, se for autorizado a tanto. (SUM TZU, 2007, p.15).

Assim, embora aproveitando muitas das considerações de LoukHulsman (2014), a problemática colocada em discussão neste trabalho também não discute a proposta de abolição do sistema de justiça penal que ele propõe, mas, sim, à luz da teoria “*NumerusClausus*” e dos princípios e filosofia “*Just-In-Time*”, pensando alternativas e discutindo problemas concretos e atuais vivenciados no sistema prisional do Estado do Espírito Santo, apontando como a superlotação que inviabiliza o respeito a direitos fundamentais e à dignidade da pessoa humana em privação de liberdade,

assim como qualquer programa ou atividade que tenha o sincero propósito de, cumprida a pena, devolver ao convívio social alguém mais tendente a se reinserir de maneira saudável ou, quando menos, a não reincidir no crime.

LoukHulsman, ao fundamentar a abolição do sistema penal, menciona que o discurso oficial de funcionamento da máquina de persecução penal e dos elementos que a compõem (político, jurídico, científico, etc.) estão postos de forma a que as pessoas acreditem que é um “sistema racional, concebido, criado e controlado pelo homem”. Entretanto, para o autor, essa assertiva não é verdadeira. Posto que, os órgãos de persecução penal agem isoladamente/compartimentados, despreocupados com os demais órgãos componentes do sistema como um todo. Descreve o autor que: “Tais instituições não têm nada em comum, a não ser uma referência genérica à lei penal e à cosmologia repressiva, liame excessivamente vago para garantir uma ação conjunta e harmônica”.(HULSMAN, 1993, p. 59).

Todavia, a aplicação dos princípios norteadores das teorias “*NumerusClausus*” e “*Just-In-Time*”, especialmente se ocorrer de maneira simultânea, poderá minimizar e ou mesmo solucionar mais esse problema apontado no sistema de persecução penal, qual seja, do funcionamento compartimentalizado da estrutura de persecução penal. Diante desse contexto, torna-se fundamental lançar o maior número possível de olhares e analisar este fenômeno. Assim, podemos verificar neste estudo sobre pessoas em privação de liberdade e o exponencial crescimento da população carcerária no Estado do Espírito Santo.

### 3. ARGUMENTAÇÃO TEÓRICA

#### 3.1 A PENA PRIVATIVA DE LIBERDADE

Os conflitos entre os indivíduos membros de determinado grupo ou de grupos diferentes surgiram com a Humanidade, despertados pelos mais diversos motivos: escassez de bens em face da crescente demanda, ganância, orgulho, satisfação da lascívia, busca de poder. Os conflitos são comuns à natureza humana e, como ressaltam Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino (1998, p. 225), “qualquer grupo social, qualquer sociedade histórica pode ser definida em qualquer momento de acordo com as formas de conflito e de cooperação entre os diversos atores que nela surgem”.

Neste diapasão para Dinamarco (2004, p.117) o conflito é “a situação existente entre duas ou mais pessoas ou grupos, caracterizado pela pretensão a um bem ou situação da vida e a impossibilidade de obtê-lo”. No mesmo sentido, Schnitman (1999, p. 170), ao estabelecer que o conflito faz parte da vida humana destaca que: “[...] as pessoas são diferentes, possuem descrições pessoais e particulares de sua realidade e, por conseguinte, expõem pontos de vista distintos, muitas vezes colidentes.

Por seu turno, Andreucci (2008, p. 03), ao consagrar a evolução humana frente à necessidade de sobrevivência, estabelece que o homem necessitou da criação de um ente capaz de representar todos os indivíduos da sociedade e que estabelecesse as regras de comportamento humano, que nas suas palavras se refere à tarefa do Estado de compor, na medida do possível, as lides de natureza pública e de natureza privada. Para o autor criou-se assim uma forma de controle social institucionalizado, o direito penal. É o que Beccaria (2009, p. 31), ao definir a origem das penas, estabeleceu como “motivos sensíveis”, em sua definição: “[...]”

Faziam-se necessários motivos sensíveis suficientes para dissuadir o despótico espírito de cada homem de submergir as leis da sociedade no antigo caos.”

Outro autor que estabeleceu distinções e definições relativas às penas foi Bentham (2002), que, observando as regras do princípio de utilidade, definiu as penas como “males, que devem recair acompanhados de formalidades jurídicas” sobre as pessoas que cometem algum ato proibido pela lei, com o objetivo de se prevenirem ações semelhantes no futuro. Na concepção do autor, essa é a justificativa para a imposição de um castigo: a sua utilidade ou necessidade. Depreende-se, então que, quando da ocorrência de um crime ou delito, dois posicionamentos devem ocorrer ao Legislador e ao Magistrado: o modo de prevenir o crime, para que não torne a acontecer, e o meio de reparar, quanto for possível, o mal que tem causado (BENTHAM, 2002, p. 20).

De maneira semelhante Júlio Fabbrini Mirabete (MIRABETE, 2004, p. 21-22) ao conceituar o direito penal estabelece que: “A Vida em sociedade exige um complexo de normas disciplinadoras que estabeleça as regras indispensáveis ao convívio entre os indivíduos que a compõem”. Nesse aspecto, argumenta que as necessidades humanas firmadas na vida em sociedade geraram o Direito, que busca “garantir as condições indispensáveis à coexistência dos elementos que compõem o grupo social”. Acentua que os fatos que contrariam o Direito, pondo em risco bem jurídico de terceiro ou a existência da sociedade em si, configuram ilícito jurídico, que tem duas naturezas distintas: os ilícitos civis que ensejam reparação do dano causado e os ilícitos penais (crimes e contravenções) que possibilitam a aplicação de sanções penais, quais sejam a imposição de medidas de segurança ou de penas aos infratores.

Neste diapasão, Bitencourt (2004, p. 459) aponta que as prisões são necessárias, muito embora de existência agonizante, descreve um panorama histórico sobre as prisões considerando que sua evolução não aponta a sua abolição e sim sua

reforma, assevera: “[...] A prisão é concebida modernamente como um mal necessário, sem esquecer que a mesma guarda em sua essência contradições insolúveis.

Na Antiguidade, a prisão não foi conhecida ou utilizada quase exclusivamente como forma de garantia de aplicação de sanção penal, sendo destinada, até o final do século XVIII, à contenção e guarda de réus até o momento de serem julgados e posteriormente estarem sujeitos às penas de morte, corporais (mutilações e açoites) e infamantes. A prisão era definida como “ante-sala de suplícios”, local em que se utilizava a tortura para a busca da verdade, um verdadeiro incremento ao desamparo e, na verdade, uma antecipação da extinção física do indivíduo (BITENCOURT, 2004).

Foucault por seu turno, em sua obra “Vigiar e Punir”, assevera que os sistemas punitivos em nossa sociedade dizem respeito a castigar o corpo seja de forma violenta ou sangrenta, ou quando utiliza métodos suaves de trancar ou corrigir. Afiram ainda, com certeza que a pena privativa de liberdade por si só não é eficaz sem dispositivos punitivos referentes ao corpo. “[...] é sempre do corpo que se trata – do corpo e de suas forças, da utilidade e da docilidade delas, de sua repartição e de sua submissão. (FOUCAULT, 1999, p.28).

Para Greco (2010, p. 93-96), a pena, de acordo com o Artigo 59 do Código Penal Brasileiro, tem como finalidade a reprovação e a prevenção do crime. O autor registra ainda que a institucionalização da pena privativa de liberdade, como pena principal, teria sido um avanço na “triste história das penas”. Mirabete (2004, p. 251), destaca ao tratar da pena privativa de liberdade, reconhece que ela contribuiu para eliminar as penas aflitivas como as mutilações e os castigos infringidos ao corpo, dentre outras. Entretanto, pontua que o seu propósito constitui uma contradição. Menciona para tanto Pimentel, que ressalta ser impossível a reintegração social de um apenado quando se encontra em “[...] uma comunidade cujos valores são totalmente

distintos daqueles a que, em liberdade, deverá obedecer”. (PIMENTEL, 1983, p. 185-186 apud MIRABETE, 2004, p. 251).

Registra Rogério Greco (2011, p. 443) que infelizmente a sociedade, em um primeiro momento, não concorda com a reintegração dos apenados. Pontua que o descrédito da condenação impede a harmônica reintegração social do condenado, ou seja, o seu retorno normal ao seio da sociedade.

### 3.2 A SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA

A população carcerária brasileira cresce assustadoramente. Herkenhoff (2016), discorrendo sobre o encarceramento em massa no seu trabalho inédito “Análise Crítica do Patrulhamento Preventivo”, afirma que não se trata de decisão isolada de governos ou de policiais em linha de frente, ressaltando que o “aumento da população carcerária é uma realidade em todo o país, assim como o recorte socioeconômico de seus integrantes é mais ou menos o mesmo”(HERKENHOFF, 2016). Entre os motivos dessa explosão da população em privação de liberdade estão: “a drástica redução do número de fugas, o aumento das penas e o dificultamento da progressão de regime para os crimes hediondos e para o tráfico”. De fato, os problemas encontrados no sistema carcerário brasileiro são semelhantes entre os estados da federação, com certa linearidade. Lara (2014, p. 21) enumera como problemas comuns causadores de crises a superlotação, a falta de infraestrutura básica (como: água, saúde, higiene) e o atraso na prestação jurisdicional.

Ribeiro Junior (2012, p. 81) em sua cátedra discorrendo sobre o aumento vertiginoso da população carcerária do Estado do Espírito Santo durante o primeiro governo de Paulo Hartung, fundamentou como motivos para o aumento da população carcerária no Estado do Espírito Santo, as reformas neoliberais, a redução do Estado Social, o

aumento de um Estado Penal ligado diretamente a interesses de capital. Para o autor [...]o encarceramento em massa se tornou um grande negócio do capital privado.

Acrescenta ainda (ZAFFARONI, apud RIBEIRO JUNIOR, 2012, p. 87) em sua obra referência ao crescimento da população carcerária que intitula “hiperinflação carcerária”:

[...] o número de presos é uma decisão política de cada Estado”, esta decisão tem sido tomada para controlar as classes pobres por meio do encarceramento, para aumentar as possibilidades de lucro da iniciativa privada, e, no caso do Espírito Santo, para atender aos interesses fraudulentos de alguns agentes públicos que lucram com a infelicidade de milhares de cidadãos. (RIBEIRO JUNIOR, 2012, p. 87).

O tema tem despertado grande preocupação por parte dos governantes, da sociedade civil organizada e da comunidade acadêmica do país, como o doutor em ciência política pela Unicamp, Paulo de Tarso da Silva Santos, que em sua tese “Políticas públicas de segurança e as transformações do modelo carcerário brasileiro: a negação da cidadania em marcha”, defendida no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) da Unicamp, mostra a negação da cidadania nas políticas públicas de segurança e as consequências no sistema carcerário brasileiro.

Também docente da Unicamp, Marcelo Justus, diretor do Núcleo de Economia Social, Urbana e Regional do Instituto de Economia, especialista em economia do crime, sustenta que é natural o aborrecimento da comunidade que percebe o aumento da população carcerária e do seu auto custo aliado ao crescimento da criminalidade. E continua: “Mas não podemos afirmar que a prisão ‘não resolve’ porque não chegamos a um nível de conhecimento científico no Brasil que possa fornecer essa resposta”.

Estes autores analisam o alto custo de manutenção e operação do complexo sistema penitenciário, pela baixa efetividade da reintegração social e também pelos altos índices de violência que se encontram relacionados à questão prisional no Brasil, neste sentido (LAURETTI, 2017).

Cunhadescrive um fenômeno que contribui para o descontrole e o aumento da população prisional brasileira, na dicção do auto: o direito penal de emergência e puramente simbólico, alimentado pela sensação de insegurança da sociedade, desvirtua a verdadeira finalidade do diploma repressor, agindo o legislador para atender à opinião pública, e clamando por maior criminalização, busca “[...] com novos tipos penais e/ou aumento de penas e restrições de garantias, devolver para a sociedade a (ilusória) sensação de tranquilidade” (CUNHA, 2016, p. 37-38).

Discorrendo sobre a superpopulação carcerária, Coyle (2002, p. 57-58) afirma que existe uma epidemia de prisões superlotadas. Que os Estados são incapazes de cumprir a obrigação de fornecer tratamento digno às pessoas em privação de liberdade e que a capacidade das administrações penitenciárias de assegurar os direitos humanos básicos e preparar o indivíduo custodiado para a reintegração na sociedade fica ameaçada.

A Organização Não Governamental (ONG) HumanRightsWatch (HRW) alerta que a violência dentro dos presídios reflete em insegurança para a sociedade de forma geral. “As prisões são um foco de insegurança do lado de fora”, disse o pesquisador chefe da entidade, César Muñoz (MELLO, 2015).

O levantamento nacional de informações penitenciárias apresentado pelo Ministério de Justiça (MJ) atualizado em junho de 2016, informa que o número de presos no Brasil, ultrapassou a marca de 700 mil pessoas privadas de liberdade, o que

representa um aumento da ordem de 707% em relação ao total registrado no início dos anos 90, qual seja a de 90 mil pessoas (BRASIL, 2016).

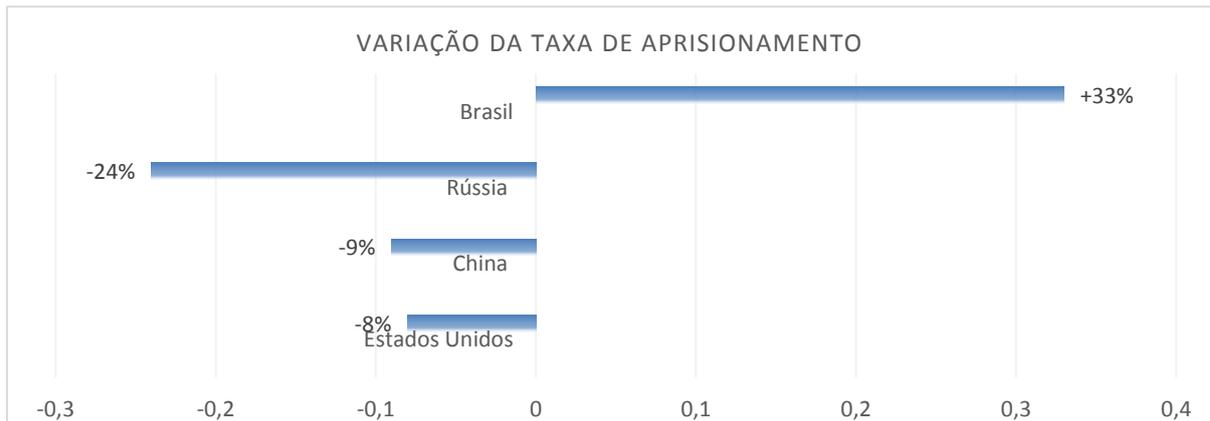
Já no cenário mundial em dados apresentados pelo Ministério da Justiça (MJ) no relatório do Sistema de Informações Estatísticas do Sistema Penitenciário Brasileiro (INFOPEN) apontam o Brasil no 4º lugar, ficando atrás somente dos Estados Unidos da América, Rússia e China. Aponta ainda o relatório que em termos relativos, levando-se em consideração o número de presos por grupo de 100 mil habitantes, o Brasil ocupa também o 4º lugar, atrás somente dos Estados Unidos da América, Rússia e Tailândia (BRASIL, 2014).

Em comparação com os três países com população carcerária superior ao Brasil, respectivamente Estados Unidos da América, China e Rússia, verificamos que possuímos a maior taxa de ocupação (161%) e a maior taxa de presos sem condenação. Menciona ainda o relatório que, entre 1990 e 2013, o crescimento da população carcerária no Brasil foi de 577,2%, passando de 90 mil para 609 mil, crescimento que só não supera o da Indonésia no mesmo período. Enquanto os países com maior população carcerária apresentam decréscimo da taxa de aprisionamento,<sup>4</sup> entre 2008 e 2014, como é o caso dos Estados Unidos da América (redução de 8%), da China (redução de 9%) e da Rússia (redução de 24%), o Brasil apresenta crescimento atual no aprisionamento de 33%, no mesmo período é o que verificamos na figura 03 (BRASIL, 2014).

**Figura 03**– Variação da taxa de aprisionamento entre 2008 e 2014

---

<sup>4</sup> A variação da taxa de aprisionamento mede a proporção em que a população prisional cresceu em relação à população total, em dado período.



Variação da taxa nos 4 países com maior população prisional do mundo. Comparação entre 2008 e 2013 (último dado disponível). Fonte: INFOPEN

Realizando um prognóstico da população carcerária capixaba, levando-se em consideração os dados dos últimos dez anos (2007 até 2017), apresentou uma proporção de crescimento médio de 1.468,9 pessoas por ano. Nesse ritmo de crescimento, nos próximos 10 anos haverá mais de 35mil pessoas em privação de liberdade, somente no Espírito Santo. Situação também alarmante são os dados referentes à lotação dos estabelecimentos prisionais. Em conformidade com os dados apresentados na presente pesquisa, o déficit é de 6.756 vagas em dezembro de 2017. Os números relativos ao déficit e à média de crescimento anual demandam um posicionamento estatal e da sociedade para o enfrentamento do problema.

### 3.3A POLÍTICA PÚBLICA CONTRAPRODUCENTE E ALGUNS REFLEXOS

A Constituição da República Federativa do Brasil estabelece ser a segurança um direito que o Estado deve assegurar a todos os brasileiros. Assevera o texto:

Artigo 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (BRASIL, 1988).

Consoante Lemos (2006, p. 75) discorrendo sobre garantias e direitos registrou:

O direito à segurança é, na verdade, um dos maiores direitos fundamentais, pois, sem segurança todos os demais direitos valerão muito pouco ou quase nada, e o chamado “estado de direito” transformar-se-á no “estado da desordem”, da insegurança e do desrespeito à ordem juridicamente constituída. Afinal, se na ida a um posto de saúde um cidadão for morto, vítima de um atentado contra um ônibus, queimado por ordem de presos, de que valeu a garantia da saúde? Se um aluno no caminho da escola for atacado e atingido por um disparo de arma de fogo que estava na mão de um foragido de um dos presídios do Estado, de que valeu o direito à educação? (LEMOS, 2006, p.75).

Segundo Sequeira (2004, p. 61/74) “O debate de segurança pública gira em torno de uma penalização mais rígida, construção de mais presídios, policiamento ostensivo nas ruas e a favor da pena de morte”. O que aponta, segundo a autora, uma política de aprisionamento que multiplica a quantidade de unidades prisionais e o quantitativo de prisioneiros na mesma proporção.

Para Amaral (2014, p. 17) um dos significados que o direito a segurança expressa é o de viver em sociedade sem perturbações severas ou violência em sociedade. Correlacionando o direito à segurança com o combate à criminalidade, testifica o autor, que as políticas públicas criminais são estratégias e ações do Estado focadas no combate ao crime. O que ocorre em diversos âmbitos e graus de atuação estatal, a título de exemplo, a pena privativa de liberdade consagra um desdobramento da política criminal, qual seja, a “[...] política penitenciária, que são as ações e os processos realizados para que o encarceramento seja realizado de acordo como os fins socialmente úteis perseguidos pela CF/1988”.

Consoante alerta Amaral (2014, p. 16) o propósito de qualquer política pública é melhorar a vida em sociedade de forma geral. Pondera o autor que uma política pública não deve ser contraproducente, ou seja, “não pode ter mais resultados negativos que positivos, sendo que estes devem superar em larga margem a quantidade de resultados negativos”. Logo, o sistema carcerário permeado pela superlotação está de encontro a política pública que fundamenta a sua instituição.

Precipuamente, nesse desenvolvimento, faz-se necessário verificar as contribuições trazidas para a gestão pública pela Emenda Constitucional número 19 de 1998 que acrescentou aos princípios expressos que norteiam a Administração Pública o princípio da eficiência que pode ser conceituado como uma organização prudente e lógica “[...] dos meios e recursos humanos, materiais e institucionais para a prestação de serviços públicos de qualidade em condições econômicas e de igualdade dos consumidores”. (SILVA, 2012, p. 342)

Logo, as características contemporâneas que norteiam a nova gestão pública trazem conceitos, atitudes e iniciativas típicas da gestão privada. A gestão pública prisional é forçada a uma postura empreendedora, criativa, focada na competência e em resultados. A sociedade em geral, mas também os presos, seus familiares, autoridades que estão vinculados ao sistema penitenciário, devido a aderência estatal ao princípio da eficiência, agora devem ser concebidas como **clientes** da prestação de um serviço público de qualidade, o que força a adoção de novas políticas e práticas de gestão na operação do Sistema Prisional, seja na concepção de segurança, seja na promoção da reintegração social das pessoas em privação de liberdade. Neste sentido, comentando o princípio da eficiência testifica Carvalho Filho (2001, p. 17), o Estado através da alusão expressa ao princípio consagra direitos aos usuários de serviços públicos, prestados diretamente pela Administração ou por seus delegados, por conseguinte aos prestadores restam obrigações o que, em suas palavras: [...] revela o descontentamento da sociedade, diante de sua antiga impotência para lutar contra a deficiente prestação de tantos serviços públicos, que incontáveis prejuízos já causou aos usuários.

Sob o mesmo ponto de vista, Moreira Neto, a respeito do princípio da eficiência descreve que sua melhor realização seria a total satisfação dos administrados com menor custo possível para a sociedade o que se apresentaria concomitantemente com uma qualidade técnica da administração como atributo ético e moral a ser necessariamente atendido “[...] no sentido weberiano de resultados e, coroando a

relação, como característica jurídica exigível, de boa administração dos interesses públicos”. (MOREIRA NETO, 2009, p. 117)

No mesmo diapasão e em contexto oportuno para mencionar que o Estado, muito embora seja considerado ausente, utiliza-se do cárcere como instrumento de controle social, o Professor Renato Brasileiro de Lima (2016, p. 476) ao comentar a Lei 12.850/2013, menciona que a criminalidade organizada é um dos maiores problemas do mundo contemporâneo sendo produto de ausência do Estado. Sob essa perspectiva completa: “[...] o crescimento dessas organizações criminosas representa uma grave ameaça não apenas à sociedade, mas também ao próprio Estado Democrático de Direito” dada a gravidade das infrações penais praticadas pelas organizações e sua influência dentro do Estado.

E continua a mencionar que as organizações criminais no Brasil em época recente, estruturaram-se dentro do sistema carcerário dos Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, com a formação do Comando Vermelho (CV) e do Primeiro Comando da Capital (PCC). Assevera o autor que o Comando Vermelho (CV) nasceu dentro das unidades prisionais cariocas, mais precisamente no Presídio de Ilha Grande, na década de 1980, focado em garantir o domínio do tráfico de drogas nos morros do Rio de Janeiro, utilizava táticas de guerrilha espelhadas em grupos de esquerda armada. O Comando Vermelho aproveitou-se da ausência do Estado: “[...] nas favelas cariocas para desenvolver uma política de benfeitorias e de proteção de modo a obter o apoio das comunidades por eles dominadas”.

No que concerne ao Primeiro Comando da Capital (PCC) registra Lima (2016, p. 477) que teve origem dentro das unidades prisionais do Estado do São Paulo, em 1993. Tendo como objetivo a melhoria das condições de vida dentro do cárcere, o PCC não deixa de ter natureza de organização criminosa, mormente se analisado o “[...] caos criado em São Paulo nos últimos anos em virtude de inúmeros ataques

às forças policiais, Juízes, Promotores de Justiça e funcionários da Secretaria de Administração Penitenciária”.

Podemos então inferir, consoante as ideias do autor, que as organizações criminosas são criadas e impulsionadas pela omissão do Estado. Em especial o Comando Vermelho (CV) e o Primeiro Comando da Capital (PCC) com nascedouro dentro do cárcere e impulsionados pela necessidade de melhorias das condições de cumprimento de pena de pessoas em privação de liberdade e em ambiente que deveria ser controlado pelo órgão estatal responsável<sup>5</sup> (LIMA, 2016, p. 477). De

---

<sup>5</sup> Quando o indivíduo ingressa no Primeiro Comando da Capital, geralmente tem acesso ao Estatuto da Sociedade Criminosa, que estabelece regras de conduta que devem ser rigorosamente observadas. Descoberto em 1996 por autoridades policiais, o Estatuto do PCC prevê: "1. Lealdade, respeito, e solidariedade acima de tudo ao Partido. 2. A Luta pela liberdade, justiça e paz. 3. A união da Luta contra as injustiças e a opressão dentro das prisões. 4. A contribuição daqueles que estão em Liberdade com os irmãos dentro da prisão através de advogados, dinheiro, ajuda aos familiares e ação de resgate. 5. O respeito e a solidariedade a todos os membros do Partido, para que não haja conflitos internos, porque aquele que causar conflito interno dentro do Partido, tentando dividir a irmandade será excluído e repudiado do Partido. 6. Jamais usar o Partido para resolver conflitos pessoais, contra pessoas de fora. Porque o ideal do Partido está acima de conflitos pessoais. Mas o Partido estará sempre Leal e solidário à todos os seus integrantes para que não venham a sofrerem nenhuma desigualdade ou injustiça em conflitos externos. 7. Aquele que estiver em Liberdade "bem estruturado" mas esquecer de contribuir com os irmãos que estão na cadeia, serão condenados à morte sem perdão. 8. Os integrantes do Partido tem que dar bom exemplo à serem seguidos e por isso o Partido não admite que haja assalto, estupro e extorsão dentro do Sistema. 9. O partido não admite mentiras, traição, inveja, cobiça, calúnia, egoísmo, interesse pessoal, mas sim: a verdade, a fidelidade, a hombridade, solidariedade e o interesse como ao Bem de todos, porque somos um por todos e todos por um. 10. Todo integrante tem que respeitar a ordem e a disciplina do Partido. Cada um vai receber de acordo com aquilo que fez por merecer. A opinião de Todos será ouvida e respeitada, mas a decisão final será dos fundadores do Partido. 11. O Primeiro Comando da Capital PCC fundado no ano de 1993, numa luta descomunal e incansável contra a opressão e as injustiças do Campo de concentração "anexo" à Casa de Custódia e Tratamento de Taubaté, tem como tema absoluto a "Liberdade, a Justiça e Paz". 12. O partido não admite rivalidades internas, disputa do poder na Liderança do Comando, pois cada integrante do Comando sabe a função que lhe compete de acordo com sua capacidade para exercê-la. 13. Temos que permanecer unidos e organizados para evitarmos que ocorra novamente um massacre semelhante ou pior ao ocorrido na Casa de Detenção em 02 de outubro de 1992, onde 11 presos foram covardemente assassinados, massacre este que jamais será esquecido na consciência da sociedade brasileira. Porque nós do Comando vamos mudar a prática carcerária, desumana, cheia de injustiças, opressão, torturas, massacres nas prisões. 14. A prioridade do Comando no montante é pressionar o Governador do Estado à desativar aquele Campo de Concentração " anexo" à Casa de Custódia e Tratamento de Taubaté, de onde surgiu a semente e as raízes do comando, no meio de tantas lutas inglórias e a tantos sofrimentos atroz. 15. Partindo do Comando Central da Capital do KG do Estado, as diretrizes de ações organizadas simultâneas em todos os estabelecimentos penais do Estado, numa guerra sem trégua, sem fronteira, até a vitória final. 16. O importante de tudo é que ninguém nos deterá nesta luta porque a semente do Comando se espalhou por todos os Sistemas Penitenciários do estado e conseguimos nos estruturar também do lado de fora, com muitos sacrifícios e muitas perdas irreparáveis, mas nos consolidamos à nível estadual e à médio e longo prazo nos consolidaremos à nível nacional. Em coligação com o Comando Vermelho- CV e PCC iremos revolucionar o país dentro das prisões e nosso braço armado será o Terror "dos Poderosos" opressores e tiranos que usam o Anexo de Taubaté e o Bangú1 do Rio de Janeiro como instrumento de vingança da sociedade na fabricação de monstros. Conhecemos nossa força e a força de nossos inimigos Poderosos, mas estamos preparados, unidos e um povo unido jamais será vencido. LIBERDADE!

idêntica inteligência lição contida na obra: Formação das Organizações Criminosas: macrovisão comparativa da Itália (Cosa Nostra, e Camorra) e no Brasil (Primeiro Comando da Capital) (MOREIRA, HERKENHOFF e SANTIAGO, 2016).

### 3.4 SISTEMA CARCERÁRIO CAPIXABA

O Espírito Santo foi palco de terríveis episódios da recente história prisional. Mortes por mutilações, depredação do patrimônio público, motins e rebeliões eram rotina comum no dia a dia das Unidade Prisionais Capixabas. O Estado foi chamado a prestar esclarecimentos na 13ª sessão do Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) que aconteceu em Genebra no ano de 2010, motivados por mortes e esgarateamentos ocorridos dentro de celas e outras violações aos direitos humanos dentro do que a imprensa estadual chamava de “masmorras”. Constava da capa da edição de 22 de agosto de 2000 da Revista Opinião que resumia a configuração do sistema prisional capixaba na virada do milênio: “Bem-vindos ao inferno – Uma viagem dantesca ao sistema carcerário capixaba, considerado por especialistas a verdadeira universidade do crime”. É o que se retrata na figura 04, abaixo.(MARTINUZZO, 2010, p.22/23)

**Figura 04** – Corredor central da antiga da Casa de Detenção de Vila Velha.



Fonte: MARTINUZO, 2010

No mesmo sentido Shecaira ao apresentar obra de Ribeiro Junior ressalta situação lastimável que se encontravam pessoas em privação de liberdade no sistema carcerário capixaba, texto que citamos na íntegra, senão vejamos:

Penitenciárias privadas com estrutura física irrepreensível conviviam com verdadeiras masmorras medievais. O complexo penitenciário de Viana tinha duas penitenciárias privadas para 277 presos cada (com 277 internos), convivendo como uma enxovia, chamada de CASCUVI (Casa de Custódia de Viana), que era de fazer inveja a Auschwitz-Birkenau, um dos piores campos de concentração nazista. O calabouço, com mais de 1.200 presos, não tinha luz (salvo a das muralhas) e só tinha fornecimento de água por uma hora por dia. Pessoas com doença de pele grassavam naquele aljube. Corpos tomados por escabiose, sofrimento evitáveis com alguns bons banhos, eram encontradiços naquele cárcere fétido e escuro. Pessoas morriam às escâncaras enquanto as penitenciárias privadas não tinham quaisquer excessos de presos, em face de vagas oferecidas, para que não houvesse denúncia dos contratos firmados entre governo e empresas.” (Sérgio Salomão Shecaira, prefácio do livro de Ribeiro Junior, 2012, pág. 13/14).

No mesmo sentido e retratando a realidade da época anexamos as figuras 05 e 06 que versam respectivamente do pátio da Casa de Passagem de Vila Velha logo após a rebelião ocorrida em 2006 e o corpo de um preso da justiça esquartejado na Casa de Custódia de Viana em 2005, ambas de arquivo pessoal.

**Figura 05**– Pátio de banho de sol da Casa de Passagem de Vila Velha.



Fonte:Própria, arquivo pessoal do autor. (2006)

**Figura 06** – Corpo esquartejado, Casa de Custódia de Viana.



Fonte:Própria, arquivo pessoal do autor. (2005)

Por seu turno Ângelo Roncalli de Ramos Barros, Secretário de Estado da Justiça do Estado do Espírito Santo (SEJUS) entre os anos 2006 e 2012, ao prefaciá-la obra de Martinuzzo(2010, p.10/11) aponta que por décadas o sistema carcerário capixaba permaneceu sem políticas públicas de justiça, ao abandono e sem investimentos públicos. Testifica Roncalli, a inspiração para investimento na casa de R\$ 420 milhões na construção de 26 novas unidades prisionais se deu pelo reconhecimento por parte do Estado da grandeza e “[...] complexidade das mazelas do sistema prisional, marcado, entre outros, por ausência de vagas, superlotação e condições degradantes das estruturas físicas”.

Nesta cadência o Relatório de Políticas Públicas de Justiça editado pelo Governo Capixaba, de autoria de Martinuzzo (2010, p. 30/45) registra que a partir de 2003 inúmeros investimentos e várias políticas foram implementadas para modificar o quadro existente anteriormente no Sistema Penitenciário Estadual. Dentre as iniciativas se destaca a construção de novas Unidades Prisionais com projetos arquitetônicos capazes de impedir ou minimizar as ocorrências de mortes, motins e rebeliões, com estruturas e espaços que possibilitavam programas e projetos de integração social (escola e trabalho), unidades limpas e organizadas onde seria possível perseguir a harmônica reintegração social do condenado e do internado a que faz referência ao artigo primeiro da Lei de Execução Penal.

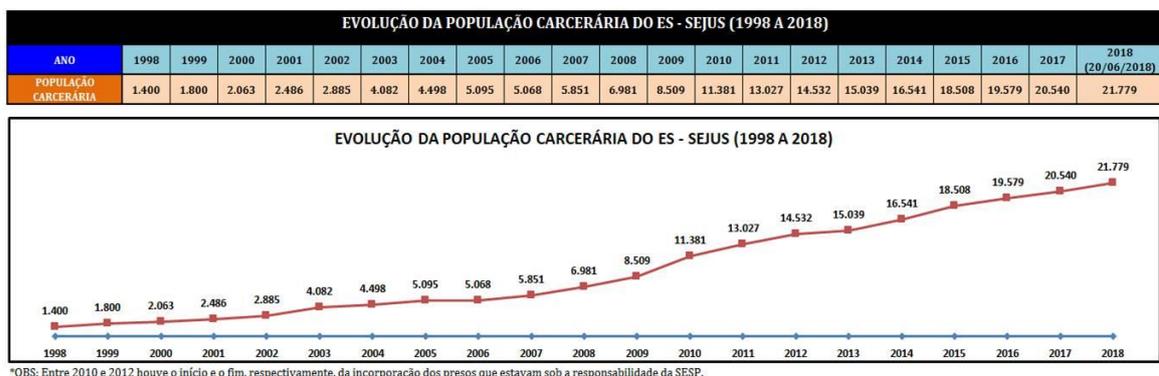
Dos investimentos públicos e das políticas acima brevemente enumeradas o sistema carcerário capixaba apresentou certos avanços. Tanto que, o Estado do Espírito Santo recebeu no dia 22 de fevereiro de 2016 a visita do Presidente do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Ministro Ricardo Lewandowski, que representava na época os órgãos mais elevados do Poder Judiciário Nacional, em seu discurso pontuou: “É um ato de coragem investir no sistema prisional, nem sempre compreendido, mas estritamente necessário”. Destacou ainda que, atualmente, o sistema penitenciário do Espírito Santo é referência nacional e que os problemas do passado já foram superados: “O Espírito

Santo poderá ser até um paradigma em termos internacionais nos avanços que está procedendo nessa área” acrescentou o Ministro (FIGUEIREDO, 2016).

Entretanto, atualmente a situação é ainda preocupante no Espírito Santo, que ocupa o 9º lugar em número de pessoas presas no Brasil. Os dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias do Departamento Penitenciário Nacional apontam que em junho de 2016, o estado alcançou o patamar de 19.413 presos, numa população estimada de 3.929.911 habitantes, segundo dados estimados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística –IBGE. Os dados representam uma taxa de encarceramento de 488,5 pessoas para cada grupo de 100 mil habitantes, logo, muito acima da média nacional, que é de 352,6 (BRASIL, 2016).

Diligenciamos junto à Secretaria de Estado da Justiça do Espírito Santo (SEJUS/ES) dados estaduais que norteassem a evolução carcerária do estado. Com o resultado foi possível apresentar um panorama desde 1998, época em que a massa carcerária local era de 1.400 indivíduos, como se verifica na Figura 07.

**Figura 07** – Evolução da população carcerária do estado do Espírito Santo de 1998 até junho de 2018.



Fonte: Própria, a partir de dados coletados da Secretaria de Estado da Justiça (SEJUS/ES), em junho de 2018.

Em conformidade com os dados obtidos na Secretaria de Estado da Justiça do Espírito Santo – SEJUS/ES, verifica-se que a população encarcerada no Estado em dezembro de 2017 atinge a casa de 20.540 presos. Da consolidação dos dados apresentados no relatório do INFOPEN em junho de 2016, já se verificou um acréscimo de mais de 1.127 pessoas. Os dados apontam uma média de crescimento de 1.468,9 pessoas encarceradas por ano no Espírito Santo, levando-se em conta os últimos dez anos. Somente no atual exercício, ou seja, levando-se em consideração os números consolidados de 2017 e os parciais deste exercício até o dia 20/06/2018 já são 1.239 presos a mais em apenas 06 meses.

Umas das políticas públicas lançadas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para o enfrentamento da superpopulação carcerária foi a Audiência de Custódia que consiste na apresentação da pessoa em privação de liberdade a um juiz nos casos de prisão em flagrante. Nesta audiência haverá intervenção do também do Ministério Público, da Defensoria Pública ou do advogado do preso. A iniciativa consiste em possibilitar ao magistrado verificar a prisão sob aspectos da legalidade, da necessidade de continuidade da privação de liberdade ou da concessão de alguma medida cautelar diversa da prisão. Elemento ainda fundante é a verificação de possíveis práticas ilegais durante a prisão em flagrante como por exemplo a ocorrência de tortura e adoção de eventuais medidas com maior velocidade e presteza<sup>6</sup>.

Outras políticas públicas vinculadas a audiência de custódia são projetos como a estruturação de centrais de alternativas penais, centrais de monitoramento eletrônico, centrais de serviços e assistência social e câmaras de mediação penal, que serão responsáveis por representar ao juiz opções ao encarceramento provisório. Segundo informações do CNJ a medida está lastreada em instrumentos internacionais de defesa de direitos humanos como o Pacto Internacional de Direitos

---

<sup>6</sup> Informação disponível em <http://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario-e-execucao-penal/audiencia-de-custodia>

Civis e Políticos e a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, conhecida como Pacto de San Jose<sup>7</sup>.

Seguindo as orientações do CNJ o Espírito Santo foi o segundo Estado do país a implementar as audiências de custódia. A solenidade de lançamento da iniciativa contou com a presença do então presidente do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF), Ministro Ricardo Lewandowski, do Governador do Estado Paulo Hartung, do então Secretário de Estado da Justiça, Eugênio Coutinho Ricas, e do então Presidente do Tribunal de Justiça do Espírito Santo, Desembargador Sérgio Bizzotto. Na época grande era a expectativa da Secretaria de Estado da Justiça no sentido de que ocorresse um impacto positivo para o sistema prisional capixaba, em especial na redução do quantitativo de pessoas em privação de liberdade. Consoante Ricas a análise antecipada da prisão por um magistrado, como ocorre na audiência de custódia, dará uma visão real do perigo ou não que esta pessoa representa para a sociedade o que poderá evitar a privação da liberdade desnecessária, que por sua vez, poderá corresponder a redução do quantitativo de presos nos Centros de Detenção Provisórias e no Centro de Triagem de Viana (FIGUEIREDO, 2015).

Neste contexto a fim de verificar a necessidade de políticas públicas específicas para o sistema carcerário, de motivar e abrir novos horizontes para pesquisas acadêmicas e de constatar a efetividade da medida, trouxemos os dados consolidados da Central de Audiências de Custódia realizadas no Estado do Espírito Santo, ou seja, a figura 08 abaixo apresenta dados consolidados desde o início das audiências dia 22 de maio de 2015 até o dia 14 de junho de 2018:

---

<sup>7</sup> Idem.

**Figura 08**– Dados consolidados da Central de Audiência de Custódia Espírito Santo

Referências	Números	Porcentagens
Auto de Prisão em Flagrante	14.947	XXX
Recebidos		
Indiciados	18.554	XXX
Audiências Realizadas	14.854	XXX
Apresentações ao Juiz	18.374	XXX
Conversão em Preventiva	10.058	XXX
Relaxamento de Prisão	268	XXX
Liberdade Provisória sem Fiança	32	XXX
Liberdade Provisória com Fiança	22	XXX
Liberdade Provisória sem Fiança e com Medida Cautelar	5.320	XXX
Liberdade Provisória com Fiança e com Medida Cautelar	2.763	XXX
Encaminhamentos Assistenciais (atendimento psicossocial)	9.375	XXX
Índice de Liberdade Provisória/Relaxamento	8.405	45,74%
Monitoração Eletrônica	516	6,13%
Reingressos	651	7,74%
Denúncias de Tortura	911	4,95%

Fonte: Dados coletados da Secretaria de Estado da Justiça (SEJUS/ES), período de 22 de maio de 2015 até junho de 2018.

Dos números podemos depreender que no período de três anos e um mês de funcionamento os dados estatísticos da Central de Audiência de custódia do Espírito Santo apontam diversas conclusões. Destacamos para efeito do presente as seguintes informações: 01 – foram recebidos 14.947 autos de prisão em flagrante; 02 – foram indiciadas 18.554 pessoas; 03 – foram agraciados com liberdade provisória e relaxamento de prisão 8.405 pessoas, o que corresponde a um índice de 45,74% dos atendimentos; 05 – reingressaram para realização de audiências após primeira passagem 651 pessoas, o que corresponde a um índice de 7,74%. Logo, é imprescindível a interpretação destes dados e seus reflexos no sistema carcerário e fora dele como forma de se medir a efetividade da política adotada. Para efeito do presente o faremos relativo a superlotação carcerária e a aplicação das teorias “*Numerus Clausus*” e “*Just-In-Time*”.

Uma questão que chama também a atenção na compilação dos dados da presente pesquisa e que deve ser levado em consideração é a capacidade de ocupação do sistema carcerário do Espírito Santo. Esse destaque se dá uma vez que a geração

de vagas prisionais demanda muito tempo e investimento, em grandeza inversamente proporcional ao crescimento da população em privação de liberdade, que acontece a todo momento. Os dados referentes às vagas previstas no sistema penitenciário capixaba se apresentam em conformidade com a figura 09:

**Figura 09**– Quantidade de vagas das unidades prisionais do Espírito Santo.

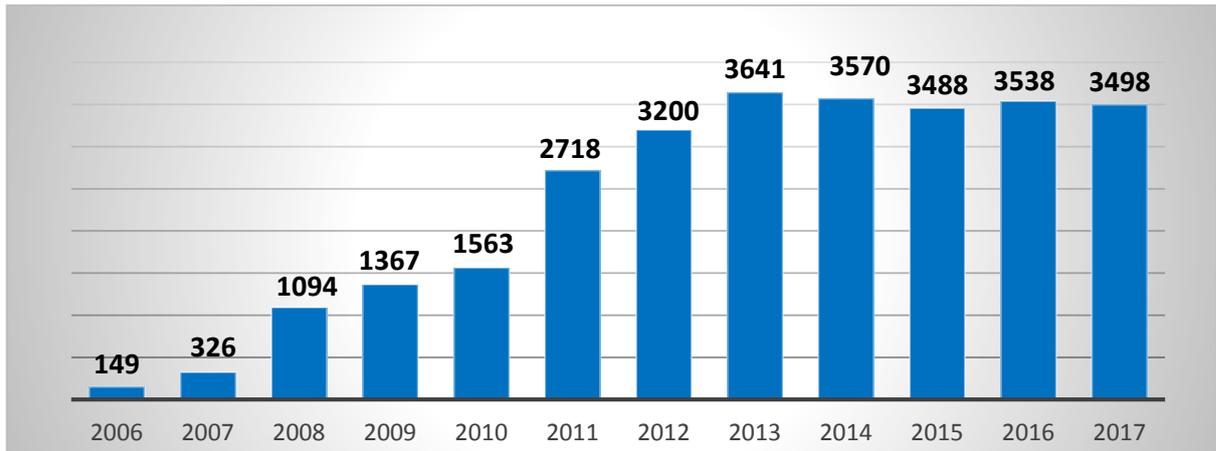
	Vagas Previstas	Condenados	Provisórios	Outros
Grande Vitória	8.793	5.315	3.126	352
Interior	4.991	2.506	2.218	267
<b>Total</b>	<b>13.784</b>	<b>7.821</b>	<b>5.344</b>	<b>619</b>

Fonte: Própria, a partir de dados coletados na Secretaria de Estado da Justiça (SEJUS/ES), em 2018.

Percebam que levando em consideração os números apresentados na figura 07, referentes a 2017, verifica-se que o Espírito Santo possui uma massa carcerária de 20.540 pessoas. Cruzando essa informação com o quantitativo de vagas das unidades prisionais constante na figura 09, constata-se um déficit de 6.756 vagas. Ao realizar outra comparação entre os números apresentados pela Central de Audiência de Custódia e os números parciais do presente exercício até 20/06/2018 este déficit de vagas é de 7.995 vagas.

No Relatório de Gestão do exercício de 2017, figura 10, apresentado à sociedade e aos órgãos de controle interno e externo como prestação de contas ordinária anual pela Secretaria de Estado do Justiça do Estado do Espírito Santo iremos verificar alguns dados que representam avanços quanto a adoção de políticas públicas de justiça direcionadas as pessoas em privação de liberdade, vejamos alguns números:

**Figura 10**– Quantitativo de presos que tem acesso à educação formal nas Unidades Prisionais. Período entre os anos de 2006 até 2017.

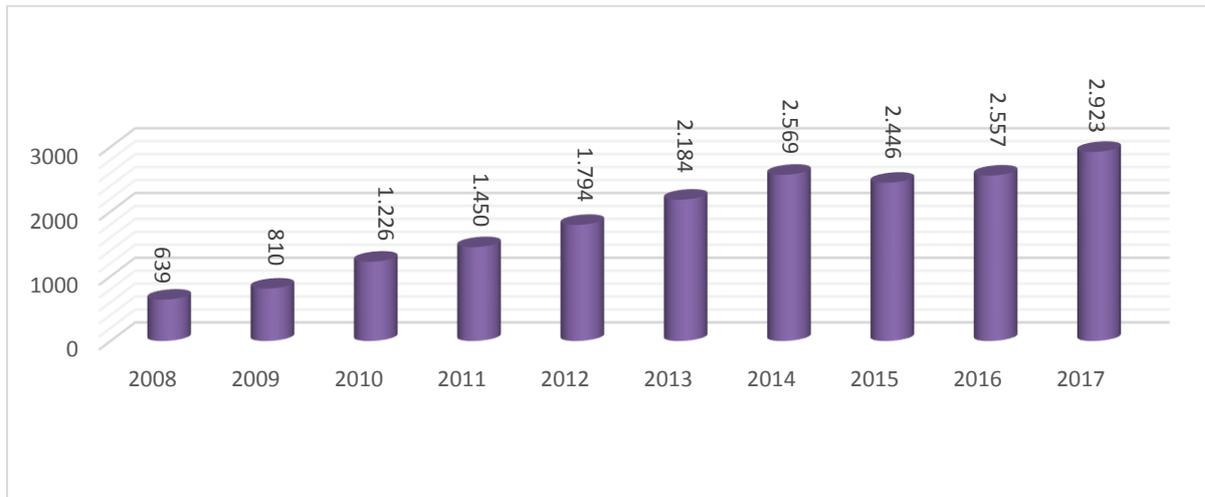


Fonte: Própria, a partir de dados coletados da Secretaria de Estado da Justiça (SEJUS/ES), em junho de 2018.

Os dados apresentados na figura 10 podemos inferir que desde o ano de 2006, em que existiam um quantitativo de 149 presos com acesso efetivo a educação em um universo de 5.068 presos, até o ano de 2017 em que este quanto foi elevado para 3.498 presos estudando em um total de 20.540 presos. Ocorreu substancial aumento de oferta (quantidade) de vagas de estudo. Entretanto, é necessário registro que a política ainda se faz inacessível a 17.042 pessoas em privação de liberdade. Logo, a superlotação e os elementos que prejudiquem o acesso a política de educação devem ser conhecidas e enfrentadas.

No que concerne a política pública de oferta de a pessoas em privação de liberdade, apresentamos abaixo a figura número 11 que corresponde ao quantitativo de presos inclusos em atividade laboral, nos dados consolidados de 2017 do Relatório de Gestão da Secretaria de Estado da Justiça do Estado do Espírito Santo podemos verificar:

**Figura 11**—Quantitativo de presos incluídos em trabalho. Período entre os anos de 2008 e 2017.



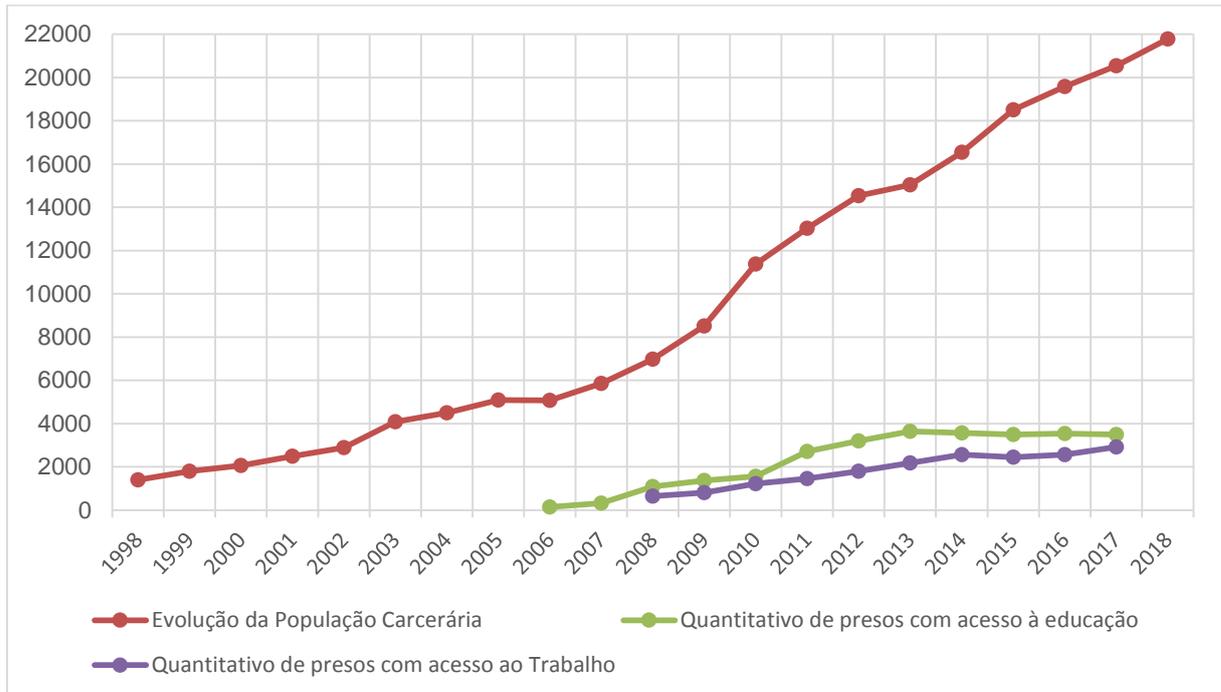
Fonte: Própria, a partir de dados coletados da Secretaria de Estado da Justiça (SEJUS/ES), em junho de 2018.

Os dados consolidados da política pública de trabalho verificamos que em 2008, um total de 639 presos tinham acesso a trabalho nas Unidades Prisionais Capixabas dentro de um universo de 6.981 presos da Justiça. Já no ano de 2017 estes números foram elevados para 2.923 presos em um quantitativo de 20.540 custodiados. A que se entender que a polícia foi mantida e acrescida de certo avanço em termos proporcionais. Entretanto, ainda restam 17.617 presos que não possuem acesso a política pública de trabalho. Logo, de igual modo a superlotação e os elementos que prejudicam o acesso a política de trabalho devem ser conhecidas e enfrentadas.

A fim de evidenciar mais um dos malefícios trazidos pela superlotação prisional e o seu impacto nas políticas públicas de reintegração das pessoas em privação de liberdade apresentamos abaixo a figura de número 12 que representa visualmente o crescimento da população carcerária capixaba, e de igual modo a evolução das vagas de trabalho e estudo ofertado pelo ente Estatal à massa carcerária. Senão vejamos:

**Figura 12**–Evolução da população carcerária, quantitativo de presos incluídos em educação e trabalho. Período entre os anos de 1998 e 2018.

Ano	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
População Carcerária	1400	1800	2063	2486	2885	4082	4498	5095	5068	5851	6981	8509	11381	13027	14532	15039	16541	18508	19579	20540	21779
Educação	XXX	149	326	1094	1367	1563	2718	3200	3641	3570	3488	3538	3498	XXX							
Trabalho	XXX	639	810	1226	1450	1794	2184	2569	2446	2557	2923	XXX									



Fonte: Própria, a partir de dados coletados da Secretaria de Estado da Justiça (SEJUS/ES), em junho de 2018.

É possível verificar visualmente a desproporção entre as três grandezas aqui apresentadas, quais sejam: população carcerária, oferta de vagas de trabalho e de educação. Bem como pode-se notar que muito embora a população em privações de liberdade continue subindo acentuadamente a oferta das duas políticas prisionais de reintegração pontuadas (trabalho e educação) praticamente encontram-se estagnadas e ou com certo decréscimo nos últimos 05 anos. Fruto também da superlotação carcerária, posto que os espaços projetados nas unidades prisionais para oficinas e realização de projetos de reintegração não dão vazão suficiente frente ao crescimento vertiginoso da quantidade de presos. A que se considerar ainda que o quantitativo de servidores necessários para as movimentações, manutenção da segurança, profissionais qualificados para a docência e vagas de trabalho demandam maiores investimentos elevando ainda mais o custo do cárcere

dando margem para ocorrência de desperdícios quando operados de forma inapropriada, como veremos ao analisarmos teorias que fundam o presente.

Para efeito do presente trabalho no que concerne as políticas públicas de justiça que ofertam vagas de trabalho e de educação para os presos da Justiça trouxemos os números consolidados de pela Secretaria de Estado da Justiça (SEJUS) em 2017. Por entendermos que elas influenciam diretamente o quantitativo de presos, ou seja, influem diretamente na superlotação carcerária. Uma vez que, são dois elementos considerados direitos do apenado cujo exercício garante a concessão de remissão de pena e conseqüentemente uma soltura mais rápida. Registro oportuno o fato da não existência de dados oficiais que apontem a reincidência criminal no sistema carcerário capixaba. Logo, uma variante fundamental para verificação do efetividade e eficácia do sistema de persecução estadual não se encontra medida em dados oficiais pela SEJUS.

A população carcerária capixaba, levando-se em consideração os dados dos últimos dez anos (2007 até 2017), apresentou uma proporção de crescimento médio de 1.468,9 pessoas por ano. Nesse ritmo de crescimento, nos próximos 10 anos haverá mais de 35mil pessoas em privação de liberdade, somente no Espírito Santo. Situação também alarmante são os dados referentes à lotação dos estabelecimentos prisionais. Em conformidade com os dados apresentados na presente pesquisa, o déficit é de 6.756 vagas em dezembro de 2017. Os números relativos ao déficit e à média de crescimento anual demandam um posicionamento estatal e da sociedade para o enfrentamento do problema.

#### 4. CONHECENDO AS TEORIAS DO “NUMERUS CLAUSUS” E DA ADMINISTRAÇÃO “JUST-IN-TIME” E A SUA APLICAÇÃO AO SISTEMA CARCERÁRIO

##### 4.1 TEORIA DO “NUMERUS CLAUSUS”

Em 1988, o Ministro da Justiça da França confiou ao Deputado Gilbert Bonnemaïson a busca de solução para os problemas enfrentados pela administração penitenciária francesa. Entre outras propostas que resultaram no relatório “Rapport au Premier Ministre et au Gardes des Sceaux, Ministre de la Justice”, surgiu a denominada teoria “*Numerus Clausus*”. (BONNEMAISON e ARPAILLANGE, 1989, p.2)

Essa teoria sustenta princípio que consagra a ideia segundo a qual, a cada nova entrada de uma pessoa no sistema carcerário deverá ocorrer concomitantemente uma saída, para se manter em equilíbrio a relação entre pessoas custodiadas e vagas existentes no sistema carcerário o desiderato é a manutenção da estabilidade ou a redução do quantitativo entre as grandezas presos e vagas (ROIG, 2014, p. 104).

Tal princípio nada mais é do que o corolário lógico da constatação de que, fixado legalmente o número máximo de internos em determinado estabelecimento prisional, excedê-lo constituiria uma violação legal – ainda que o legislador não tenha dotado o Judiciário de mecanismos expressos para remediá-la: “O remédio proposto para a superlotação é audacioso e criativo, à altura da doença: “*Numerus Clausus*” e vigilância eletrônica”, em um estabelecimento prisional projetado para dado número de presos quando alcançado este limite, qualquer entrada deverá corresponder necessariamente a uma saída, cabendo à administração aplicar a liberdade mediante vigilância eletrônica àquele considerado com melhor prognóstico de convivência social liberando-o do cárcere. (BATISTA, 2003, p. 130-132).

Pode-se verificar ainda na Nota Técnica nº 03 da Comissão Especializada Em Execução Penal do Colégio Nacional de Defensores Públicos Gerais – CEEP-CONDEGE, a imprescindibilidade da adoção do Princípio ou Sistema de “*NumerusClausus*”:

A Comissão Especializada em Execução Penal do CONDEGE entende que o país não pode mais prescindir da adoção do princípio ou sistema do *numerusclausulus* (número fechado), em que cada nova entrada no âmbito do sistema penitenciário deve necessariamente corresponder à saída de outra pessoa presa, de modo que a proporção de entradas e saídas se mantenha sempre estável, ou preferencialmente em sentido redutor. ELABORAÇÃO: Rodrigo Duque Estrada Roig – Defensor Público do Estado do Rio de Janeiro. APROVAÇÃO: Unanimidade. (ROIG, 2014, p. 1-2)

Essa teoria, entretanto, está longe de constituir uma unanimidade entre os estudiosos, se bem que a divergência ocorra mais entre juristas, numa contraposição profundamente ideológica entre a defesa dos direitos humanos de um lado e, do outro, a sustentação de que a “*NumerusClausus*” não atende aos interesses sociais, dilapida o papel democrático consagrado ao Judiciário e é contraproducente à reintegração dos apenados na forma como proposta no Projeto de Lei do Senado n.º 513, de 2013. (CABRAL; RIBEIRO, 2015, p. 11-12).

Tais conclusões encontram-se lastreadas nos seguintes argumentos, segundo a dicção do autor: a proposta para aplicação da “*NumerusClausus*” como especificada pelo Congresso Nacional será ineficiente para a redução da superpopulação carcerária. Utilizando dados do último Levantamento de Informações Prisionais do Ministério da Justiça, ele argumenta que a medida se aplica tão somente a 59 % (cinquenta e nove por cento) da população carcerária, pois tal porcentagem se refere à estatística de presos já condenados e passíveis de aplicação da medida (BRASIL, 2014). Tal grandeza não impactaria de forma eficiente toda a massa carcerária, dado o grande quantitativo de presos provisórios 41% em relação direta ao quantitativo de vagas existentes no sistema carcerário, qual seja, 376.669 vagas, para um universo de 607.731 encarcerados.

Outro fator preponderante apontado pelos autores supracitados seria que a falta de estabelecimento legal dos pressupostos objetivos e subjetivos para a aplicação da “*NumerusClausus*” contribuiria para uma soltura indiscriminada de pessoas sem observação de nenhum critério, única e exclusivamente em razão da ocupação dos estabelecimentos carcerários, o que, por via reflexa, aumentaria o já elevado índice de reincidência criminal. Apesar dessas ponderações, reconhecem os autores que a adoção da Teoria “*NumerusClausus*” se encontra em harmonia com o sistema de garantias previstos na Constituição da República Federativa do Brasil e com o papel do Poder Judiciário. Entretanto, não da forma como estabelecida, dado o texto do Projeto de Lei do Senado nº 513 (BRASIL, 2013):

Art. 41. Constituem direitos dos presos:

(...)

XXII – obter progressão antecipada de regime quando estiver em presídio superlotado.

Art. 114-A. É vedada a acomodação de presos nos estabelecimentos penais em número superior à sua capacidade.

§1º. Sempre que atingido o limite será realizado mutirão carcerário pela Corregedoria respectiva.

§2º. Havendo preso além da capacidade do estabelecimento, o Juízo de Execução deverá antecipar a concessão de benefícios aos presos cujo requisito temporal esteja mais próximo. (BRASIL, 2013).

Realmente faltam no Projeto de Lei do Senado nº 513 os critérios subjetivos para a aplicação da Teoria “*NumerusClausus*”, justificando o receio social da soltura indiscriminada de grande parcela de pessoas que deveriam permanecer encarceradas: sem uma análise da personalidade do beneficiário, do seu comportamento carcerário etc., se os únicos critérios são a proporção e a pena cumprida, soltar-se-ia “Barrabás”. Contudo, essa omissão, facilmente remediável por emenda, não constitui razão suficiente para o abandono da teoria do “*NumerusClausus*”, que deve ser desenvolvida e aplicada com rigor lógico e jurídico, dentro de um panorama que busque otimizar e potencializar seus recursos e resultados, pressuposto para uma administração carcerária eficiente, especialmente se adotada a filosofia “*Just-in-Time*” de gestão (BRASIL, 2013).

Outrossim, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), em 25 de novembro de 2016, editou a Resolução nº 5 dispondo sobre indicadores para

a fixação de lotação máxima nos estabelecimentos penais, com vários considerandos que entre os quais destacamos: (a) os estabelecimentos prisionais devem ter lotação compatível com a estrutura física e como a finalidade do regime; (b) a superlotação é incompatível com a reintegração social; (c) que os estabelecimentos prisionais do Brasil são prova da ineficácia da política pública prisional, ainda auxiliando no crescimento da criminalidade e na elevação das taxas de reincidência (BRASIL, 2016).

Tal resolução enfoca diretamente a teoria “*Numerus Clausus*” com a seguinte recomendação:

Art. 5º - Recomendar que, nas unidades penais masculinas, nas hipóteses de lotação incompatível e superior a sua capacidade, com superlotação superior a 137,5% da sua capacidade, o gestor do Poder Executivo officie ao representante do Grupo de Monitoramento e Fiscalização, designado pelo CNJ (Resolução nº 96, de 27/10/2009 e 214, de 15/12/2015 de 15/12/2015), propondo providências para ajustar excesso ou desvio da execução, pois a superlotação atingiu indicador extremo que vai muito além do limite máximo de capacidade, para que seja discutida a implementação de um plano de redução da superlotação, com a formação de um Comitê Colegiado em cada unidade federativa integrado por Juízes, membros do Ministério Público, Defensoria Pública, OAB, Conselho Penitenciário e da Comunidade.

§ 1º - O indicador de 137,5%, como linha de corte para controle da superlotação de unidades penais masculinas exige obrigatoriamente um plano de redução da superlotação, com metas a serem fixadas e atingidas pelas autoridades competentes diante do excesso ou desvio de execução, impondo 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; liberdade eletronicamente monitorada ao sentenciado que sai antecipadamente ou é posto em prisão domiciliar por falta de vagas; o cumprimento de penas restritivas de direito e/ou estudo ao sentenciado que progride ao regime aberto), sendo que, até que sejam estruturadas as medidas alternativas propostas, poderá ser autorizada a prisão domiciliar do sentenciado, conforme determinado pelo Supremo Tribunal Federal no RE 641.320 e Súmula Vinculante 56.

O órgão estatal ao recomendar a adoção de tais medidas reconhece que a política pública carcerária adotada é contraproducente e necessita da intervenção de todos os atores envolvidos na persecução penal e da própria sociedade brasileira. Percebam que a adoção da teoria “*Numerus Clausus*” é recomendada para o

enfrentamento da superlotação carcerária. Não obstante, necessário se faz umbalizamento que estabeleça critérios mais objetivos para sua utilização e de elementos para otimização e de garantia da sua efetividade. Para esta última função, propomos a administração “*Just-In-Time*”.

#### 4.2 FILOSOFIA DE ADMINISTRAÇÃO “*JUST-IN-TIME*”

Sem ligação (até hoje) com a discussão acima, ou mesmo com quaisquer temas relativos ao sistema carcerário, a teoria da Administração “*Just-In-Time*” (justo-a-tempo, apenas-a-tempo ou no-momento-certo) foi apresentada como uma das grandes linhas filosóficas da administração da produção e dos materiais, originando-se nas fábricas de automóveis da Toyota no Japão. Trata-se de estratégia de competição industrial que tem como propósito primordial minimizar flutuações de comércio “[...] (orientado para o consumidor), associando a isto um elevado padrão de qualidade e custos reduzidos dos produtos. (SALERNO, 1985, p. 129 apud ANTUNES JUNIOR; KLIEMANN NETO; FENSTERSEIFER, 1989).

A inovação tecnológica desempenha papel fundamental no processo de industrialização e não se resume a criar máquinas e equipamentos, sendo necessários a inovação e os métodos de administrar os sistemas de produção. O autor ressalta dentre as técnicas japonesas a “*Just-In-Time*” é a que está mais em destaque o “[...] que representaria, em termos gerenciais, o que o sistema de Copérnico representou para a Física – uma revolução, uma mudança de paradigma”. Ainda testificando, que se trata de uma técnica que modifica o ambiente produtivo, um gerenciamento podendo ser aplicado em qualquer área de uma dada empresa. “E é exatamente nesse sentido que Meredith (1987, p. 33), ao discutir as tecnologias da área funcional, inclui o JIT na categoria das técnicas de gestão”.(MOTTA, 1996, p. 117-118).

E continua asseverando que no campo do conhecimento a *“Just-In-Time”* encontra-se relacionada com a cognição técnica, como o propósito de modificação da realidade através de um elo normativo como os eventos que a constituem. A produção do conhecimento técnico necessita de saber prévio da realidade produzido cientificamente, de forma empírica ou de forma intuitiva. (MOTTA, 1996, p. 117-118).

Segundo Ghinato (1995, p. 171), a primeira crise do petróleo, na década de 1970, causou impactos destrutivos na competitividade das indústrias desenvolvidas para atuar no método de produção em massa. Entretanto, na contramão de tal impasse histórico para o plano industrial e gerencial, a Toyota Motor Co. teve desempenho sem igual. O *“Just-in-Time”* (JIT) e o *“Kanban”* foram identificados como os elementos que causaram a eficácia e o sucesso do sistema de produção da indústria. Foram considerados *“uma verdadeira revolução”* e *“mudança de paradigma”* pelo impacto exercido sobre as práticas gerenciais. O JIT significa, em sua operação, que os processos devem ser supridos com os itens e quantidades certas, no tempo e no lugar certo.

O sistema se inspirou em uma visão estratégica da indústria de manufatura, de onde extraiu conceitos que teriam sido combinados com uma *“visão holística”* do empreendimento, buscando *“administrar uma manufatura de forma simples e eficiente, otimizando o uso dos recursos de capital, equipamento e mão-de-obra”*. As três ideias básicas em que se desenvolve todo o sistema, sendo a inicial correspondente a integração e otimização do processo fabricação, onde “[...] entra o conceito amplo, total, dado ao valor produto, ou seja, tudo o que não agrega valor ao produto é desnecessário e precisa ser eliminado. (ALVES, 1995, p. 02)

Partindo então da primeira premissa trazida por Alves (1995), entende-se o sistema carcerário como indústria que tem como propósito primordial o

estabelecido no artigo 1º da Lei nº 7.210/1984, Lei de Execuções Penais, qual seja: “A execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado”.(BRASIL, 1987).

Para efeito de aplicação da teoria “*Just-In-Time*” ao sistema carcerário, em tese, toda e qualquer atividade que não busque “proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado” deverá ser eliminada, pois constitui desperdício de recursos em toda a linha de custódia e reintegração social. A título de exemplo, cita-se o processo de cadastramento efetivado quando uma pessoa dá entrada em um estabelecimento prisional no Espírito Santo, em função de prisão cautelar, prisão penal e ou transferência entre unidades prisionais do mesmo sistema estadual. Tal protocolo, praticado não só quando a pessoa em privação de liberdade dá entrada no sistema, mas em toda e qualquer movimentação (transferência), demanda recursos como: servidores designados para o cadastramento e as movimentações internas, computadores, máquinas fotográficas, papel e energia elétrica, dentre outros. Tal atividade, como exercida atualmente, majora o custo da custódia e não influencia o processo de reintegração social. Dentro da filosofia “*Just-In-Time*” a adoção de um sistema único, moderno e eficiente de cadastramento biométrico atenderia as necessidades de execução do protocolo (regular a identificação da pessoa presa e de sua conseqüente movimentação dentro do sistema) e evitaria desperdícios injustificáveis de recursos.

A segunda premissa estabelecida pela teoria “*Just-In-Time*” é reconhecida pela expressão japonesa (Kaizen) que corresponde a melhoria contínua, permanente e constante “[...] não apenas dos processos e procedimentos, mas também do homem, dentro da empresa”. O que corresponde ao desenvolvimento do trabalho em grupo, em prestigiar e desenvolver o homem no seu trabalho em todas as suas potencialidades. Como fruto o envolvimento de todos os trabalhadores no processo produtivo dado a descentralização do poder. Nesta toada a teoria “[...]”

precisa e fomenta o desenvolvimento de uma base de confiança, obtida pela transparência e honestidade das ações”. (ALVES, 1995, p. 6).

A aplicação da segunda premissa dentro do aspecto da JIT ao sistema carcerário tem o condão de influenciar não só o prisma relativo ao excesso do quantitativo de pessoas em privação de liberdade, mas também todo o processo de ressocialização dessas pessoas, da gestão da coisa pública e por fim qualquer processo e procedimento do homem. A título de exemplo, registre-se a necessidade de formação e capacitação específica e permanente dos profissionais que labutam no sistema prisional, por exemplo, a preparação de profissionais que executam os Procedimentos Administrativos Disciplinares – PAD que apuram as infrações eventualmente praticadas por pessoas em privação de liberdade, instrumento que pode influenciar diretamente a execução da pena privativa de liberdade em aspectos como tempo para a concessão de benefícios, suspensão de direitos e aplicação de medidas cautelares, como o isolamento na própria cela. O mau funcionamento de tal instituto, além de violar os direitos dos encarcerados, tanto pode aumentar o tempo de cumprimento de pena, ampliando diretamente o quantitativo de presos, quanto tornar o sistema leniente com a indisciplina.

Concernente a terceira premissa estabelecida da teoria “*Just-In-Time*”, temos a necessidade de perceber e atender as demandas dos clientes. O que corresponde a suprir as demandas relativas a qualidade do produto, prazo e menor custo. (ALVES, 1995, p.7).

A terceira proposição apresenta por Alves (1995), em possível aplicação ao sistema carcerário, teria como potencialidade a reversão da insatisfação de toda a clientela do sistema prisional, seja da sociedade, que arca com os seus altos custos e inoperância, seja das pessoas em privação de liberdade que, após longo período de tempo em cumprimento de pena, lastreada em aspectos de punição e

reintegração, não encontram modificação positiva em suas vidas. É imprescindível, nesse contexto, que todos entendam o encarceramento como prestação de serviço público que busca promover a harmônica reintegração social do apenado, e que todos os membros da sociedade, queiram ou não, são clientes desse sistema, direta (presos, familiares, servidores do sistema de persecução penal, entre outros) ou indiretamente (membros da comunidade que, com o pagamento de impostos, financiam o sistema carcerário, e sofrem com a violência, ou seja, todos os membros da sociedade afetados pelo funcionamento desse sistema, influenciando e fazendo parte da segurança pública, dentre outros).

Como exemplo prático de tal proposição menciono projeto desenvolvido na Casa de Custódia de Vila Velha, que consiste no preparo do solo, plantação e colheita de hortaliças realizadas por presos da Justiça no espaço interno da unidade prisional. O produto do trabalho dá origem a kits de verduras que são disponibilizados de forma gratuita aos familiares visitantes e o restante do material é doado para instituições com asilos, escolas públicas e entidades beneficentes. Tal iniciativa, muito embora singela, resgata valores imprescindíveis no processo de reinserção social, quais sejam: os visitantes, que em sua maioria são pessoas de classes sociais menos abastadas têm uma melhora na nutrição familiar, os valores despendidos na compra desses produtos podem ser empregados pela entidade familiar em outras necessidades vitais; para o apenado valores fundamentais para a sociedade são motivados como o trabalho e a sensação de ser útil a sua família de alguma forma e também para a redução do ócio no cárcere; e por fim, para a parcela da sociedade que é beneficiada pelas doações nasce uma ideia de utilidade e retorno positivo das prisões.

Para que a prática da filosofia “*Just-In-Time*” se tornasse possível os japoneses adotaram uma série de providências: “[...] enfoque bastante integrado no que se refere às áreas de marketing, controle de qualidade, planejamento e controle de materiais e da produção, desenvolvimento de pessoal e engenharia de produto” (ANTUNES JUNIOR; KLIEMANN NETO; FENSTERSEIFER, 1989, p. 53).

Vale dizer que a teoria de administração “*Just-in-time*” (JIT) “é uma filosofia de produção voltada para a eliminação de desperdícios no processo total de fabricação, das compras e distribuição”, sendo constituída de três elementos básicos para a eliminação dos desperdícios.

O primeiro elemento consiste em “estabelecer balanceamento, sincronização e fluxos no processo de produção, seja onde eles não existem ou onde possam ser melhorados”. O sistema carcerário seria muito melhor não só com a utilização de elementos da “*Just-In-Time*”, mas também com a aplicação da teoria do “*Numerus Clausus*”, pois o ingresso de presos acima das vagas e do número de libertações constitui grave desbalanço, completa falta de sincronia e fluxo descontínuo no processo, como em uma fábrica que continuasse preparando determinado refrigerante, mesmo não sendo capaz de engarrafar e transportar toda a produção aos pontos de vendas. Todo estabelecimento carcerário tem determinado número fixo de vagas para a custódia de pessoas e uma porta de entrada (prisões) sem limitações formais, lastreada unicamente em acontecimentos e realidades sociais, necessitando, portanto, de balanço, sincronia. Em outras palavras, é indispensável determinar um fluxo contínuo de saídas (livramento) que corresponda minimamente ao número de entradas, sob pena de manter todo o sistema em permanente mau funcionamento e, frequentemente, em colapso (rebeliões, fugas em massa, assassinatos).

O segundo elemento descrito por Hay (1992, p. 13) diz respeito à busca da qualidade total como atitude a ser adotada pela empresa: “fazer certo da primeira vez”. Tratando-se do sistema carcerário, a primeira medida adotada deveria ser suficiente para, em quase todos os casos, evitar a reincidência ou, no mínimo, que a passagem demorada pelo sistema carcerário alcançasse essa meta.

Finaliza Hay (1992, p. 13) com a necessidade do envolvimento dos funcionários: “[...] cada membro da organização – desde os que ocupam os cargos mais modestos até a alta administração – tem seu papel no esforço de eliminação de desperdício e na solução dos problemas de produção que causam perdas”.

Aplicando-se tal princípio ao sistema carcerário, este passa a ser considerado um importante serviço público, tanto quanto as escolas e os hospitais, contribuindo para o bem de todos. Os mais elevados membros do governo devem manifestar a consideração necessária aos servidores envolvidos no sistema carcerário como forma de valorizar e conscientizar a sociedade de sua importância. Os estabelecimentos prisionais não devem ser vistos somente no aspecto físico (muros, grades e concertinas), mas no aspecto humano, composto por dois grandes grupos: presos e servidores. O segredo para a boa gestão carcerária “é a natureza da relação entre esses dois grupos” (COYLE, 2002, p. 21).

Vale dizer ainda que uma das principais consequências do sucesso na aplicação da filosofia “Just-In-Time” relaciona-se aos estoques, considerados como perdas, uma vez que significam capital circulante, bem como o tempo em que o estoque permanece parado, visto que é considerado, na linha de produção, como processamento não remunerado (que não agrega valor ao produto final), ocasionando progressiva redução dos estoques e mais velocidade nos ciclos de produção, implicando um atendimento mais rápido ao mercado (ANTUNES JUNIOR; KLIEMANN NETO; FENSTERSEIFER, 1989, p. 50).

Sob essa perspectiva, outro préstimo das teorias “*Numerus Clausus*” e “*Just-In-Time*” no sistema carcerário seria a redução de “estoques”. A superlotação pode ser considerada um excesso de estoque desnecessário e que não agrega valor algum à prevenção da violência e muito menos ao processo de harmônica reintegração social dos apenados, aumentando consideravelmente as despesas públicas com a manutenção do cárcere (alimentação, vestuário, higiene,

vigilância, etc.) e contribuindo para o desperdício de verbas públicas, para a ineficiência do sistema carcerário, para a violação de direitos humanos e para a reincidência penal.

Em um primeiro momento, seria necessário buscar qualidade e eficiência para o sistema penal, o que corresponderia a um menor índice de reincidência penal. Em um segundo momento, buscar-se-ia, dentro dessa mesma sistemática, manter o nível de eficiência e qualidade alcançado, em tempo menor de cumprimento de pena e como redução da população carcerária.

Partindo, então, dessa ideia, é evidente que a redução da superlotação carcerária a ser proporcionada pela possível aplicação da teoria "*Numerus Clausus*" aliada à filosofia "*Just-In-Time*", não deve redundar na soltura indiscriminada com base pura e simplesmente na superlotação carcerária, devendo estar lastreada essencialmente nos critérios objetivos e subjetivos de progressão de regime e livramento condicional (apenas com a eventual redução da proporção da pena cumprida), dentro de um sistema carcerário eficiente e de qualidade que proporcione integração social com a participação dos demais atores envolvidos: o Legislativo, o Judiciário, o Executivo e a própria sociedade. Ou seja, a redução da população carcerária ("estoque") em um sistema penal ("linha de produção") deve atender às necessidades sociais que fundaram sua criação e evolução. O cárcere contemporaneamente tem o objetivo ostensivo não só punição e repressão às transgressões penais, mas precipuamente de recuperação.

## 5. CONCLUSÕES

O sistema carcerário brasileiro, com raras exceções, apresenta atualmente características desconhecidas ao público: estruturas físicas depredadas e fora das condições mínimas para a manutenção da dignidade humana; superpopulação; ineficácia da pena privativa de liberdade para o seu desiderato maior de reintegração; violação generalizada de direitos fundamentais; altos índices de reincidência penal, dentre outros.

O enfrentamento da questão atinente à superpopulação carcerária, sob o prisma em que foi apresentado na teoria “*Numerus Clausus*” no Projeto de Lei do Senado Federal nº 513/2013, como posto, mostra-se insuficiente para a correta e ponderada adoção da medida. É necessário estabelecer critérios objetivos e subjetivos para a aplicação da medida, antecipando no tempo as progressões de regime prisional dos internos que, cumprindo todas as demais condições que recomendam o benefício, estejam aguardando o cumprimento, já bastante próximo, da proporção de pena fixada pelo legislador.

Neste sentido, atendendo a um dos escopos propostos apresentamos no anexo 01 deste trabalho projeto de lei de responsabilidade carcerária que busca através da alteração de dispositivos da Lei de Execuções Penais (Lei n.º 7.210, de 11 de julho 1984), permitir a progressão antecipada do regime de cumprimento das penas restritivas de liberdade e a concessão de livramento condicional antecipado quando os estabelecimentos prisionais excederem às suas capacidades. Trata-se de medida concreta, de política pública legislativa que consagra os princípios da “*Numerus Clausus*” e da administração “*Just-In-Time*” dentro do contexto tratado para redução da superlotação carcerária e conseqüente otimização do funcionamento da estrutura carcerária.

Os problemas existentes no sistema carcerário e a premência de propostas para solução de antigos problemas, notadamente a superlotação carcerária, levaram a edição da Resolução nº 5, de 25 de novembro de 2016, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) anexo 02 deste trabalho. O instrumento recomenda a adoção da teoria e de princípios da *“NumerusClausus”* para o enfrentamento da superlotação carcerária. Entretanto, é indispensável a realização de regulamentação legislativa das propostas como forma de redução da subjetividade na aplicação da benesse. De igual modo, somente um dispositivo legal não é suficiente para o enfrentamento dos problemas existentes. Para garantia de uma melhor efetividade da medida propomos os princípios da teoria *“Just-In-Time”* que apresentamos nesta.

A Teoria *“Just-In-Time”*, muito embora concebida e aplicada como excelentes resultados em uma realidade industrial e de mercado, pode ter seus princípios aplicados na administração pública em geral, e em especial no sistema carcerário. Sob essa perspectiva e partindo da premissa de que a teoria teve como mola propulsora a redução de “desperdícios” na “linha produtiva” e no respectivo “estoque”, melhorando sistematicamente a “qualidade” (ressocialização e diminuição da reincidência) é perfeitamente possível estabelecer uma forte aliança entre ela e a Teoria *“NumerusClausus”*, como forma de promover a eficiência no sistema carcerário e a conseqüente redução da população em privação de liberdade. Entretanto, é necessário reconhecer que as teorias devem ser conhecidas e adotadas na plenitude por todos os agentes componentes do sistema penal, dado que a custódia é apenas uma parte desse sistema: Polícias, Defensoria Pública, Ministério Público, Judiciário, Legislativos e a sociedade devem estar comprometidos com as mudanças propostas.

De fato, a questão do crescimento populacional do cárcere não é administrada de dentro dos muros da prisão, muito embora os seus reflexos prejudiquem seu funcionamento, causando instabilidade e violações de direitos humanos, e tornando a vida das pessoas em privação de liberdade um verdadeiro suplício, como, de

resto, a dos trabalhadores do sistema carcerário. O sistema movimenta uma “indústria do caos”, que fomenta a violência e o medo. As prisões superlotadas e sem assistência estatal e social funcionam como um verdadeiro “barril de pólvora”.

Não se trata meramente da geração de vagas em estabelecimentos prisionais e da construção de novas prisões com investimentos públicos ou privados. A ‘porta de entrada’ deve ser verificada, seja pela melhor qualificação das prisões, que levam pessoas ao cárcere, seja pela aplicação de políticas alternativas à prisão, seja ainda pela multiplicação de iniciativas como as audiências de custódia, que, para efeitos do presente trabalho, podem ser consideradas como iniciativas a ser executadas e fomentadas na filosofia “*Just-In-Time*”. Por outro lado, a ‘porta de saída’ deve ser igualmente redimensionada para, no mínimo, igualar-se ao ingresso de internos.

Além das possibilidades implicitamente expostas, como a possibilidade da aplicação dos princípios da “*Just-In-Time*”, conclui-se a presente pesquisa afirmando que essa filosofia de gestão deve constituir uma plataforma para novos estudos, visando todas as atividades da Administração Pública. Por outro lado, afirma-se a necessidade de propostas legislativas que contemplem critérios adequados à aplicação da Teoria “*Numerus Clausus*”, que devem ser os mesmos já adotados para a progressão de regime prisional e para liberdade condicional, apenas antecipando-se a concessão do benefício para aquele que já o receberia em breve, de maneira a equalizar o fluxo de entrada e saída de presos, evitando-se o desbalanceamento do sistema carcerário e conseqüente superlotação dos estabelecimentos, que inviabiliza a execução de qualquer medida, programa ou política pública de ressocialização e prevenção da reincidência, especialmente as baseadas na moderna, eficiente, eficaz e efetiva filosofia de Administração Just-in-time – JIT.

## 6. REFERÊNCIAS

AMARAL, Cláudio do Prado. **Políticas públicas no sistema prisional**. Belo Horizonte: CAED-UFMG, 2014. V.1.

ANDREUCCI, Ricardo Antonio. **Manual de direito penal** / Ricardo Antonio Andreucci. – 4 ed. Reformulada – São Paulo: Saraiva, 2008.

ANTUNES JUNIOR, José Antonio Valle; KLIEMANN NETO, Francisco José and FENSTERSEIFER, Jaime Evaldo. Rev. adm. **Considerações críticas sobre a evolução das filosofias de administração da produção: do “just-in-case” ao “just-in-time”**. Empres. [online]. 1989, vol.29, n.3, pp. 49-64. ISSN 0034-7590. <http://dx.doi.org/10.159/S0034-75901989000300005>. Acesso em: 16/02/1018.

ALVES, João Murta. **"O sistema Just in Time reduz os custos do processo produtivo."** *Anais do Congresso Brasileiro de Custos-ABC*. 1995.

BARATTA, Alessandro. **Ressocialização ou controle social: uma abordagem crítica da reintegração social do sentenciado**. Portal E-Gov, 2007. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/ressocializa%C3%A7%C3%A3o-ou-controle-social-uma-abordagem-cr%C3%ADtica-da-%E2%80%9Creintegra%C3%A7%C3%A3o-social%E2%80%9D-do-senten>. Acesso em: 21/06/2018.

BATISTA, Nilo. **Punidos e mal pagos: violência, justiça, segurança pública e direitos humanos no Brasil de hoje**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

BECCARIA, CesareBonesana. **Dos delitos e das penas** (Trad. J. Cretella Jr. e Agnes Cretela). São Paulo: Editora Revista dos Tribunias. 2009.

BENTHAM, Jeremias. **Teoria das penas legais**. Campinas, Sp. Editora Bookseller, 2002.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal**: parte geral, Volume 01 / Cezar Roberto Bitencourt. – 9. Ed. – São Paulo: Saraiva, 2004.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BONNEMAISON Gilbert e ARPAILLANGE Pierre. **“Rapportau Premier Ministre etau GardedesSceaux, Ministre de la Justice”**. Acesso em 25 de março de 2018. Disponível em [http://data.decalog.net/enap1/Liens/fonds/343\\_81\\_BON.pdf](http://data.decalog.net/enap1/Liens/fonds/343_81_BON.pdf).

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em:

\_\_\_\_\_ **Lei de Execução Penal**, de 11 de julho de 1984. Disponível em [www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L7210.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L7210.htm). Acesso em: 21/06/2018.

\_\_\_\_\_ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen**. 2016. Disponível em:

<[http://emporiododireito.com.br/uploads/filemanager/source/relatorio\\_2016\\_23-11.pdf](http://emporiododireito.com.br/uploads/filemanager/source/relatorio_2016_23-11.pdf)>. Acesso em: 21/06/2018.

\_\_\_\_\_ **Resolução Nº 5, de 25 de novembro De 2016**, Ministério da Justiça e Cidadania, Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Dou de 29/11/2016 (Nº 228, Seção 1, Pág. 20). Disponível em: [http://www.lex.com.br/legis\\_27230366\\_RESOLUCAO\\_N\\_5\\_DE\\_25\\_NOVEMBRO\\_DE\\_2016.aspx](http://www.lex.com.br/legis_27230366_RESOLUCAO_N_5_DE_25_NOVEMBRO_DE_2016.aspx). Acesso em 21/07/18.

CABRAL, Thiago Colnago e RIBEIRO Lourenço Migliorini Fonseca. **Teoria Do NumerusClaususNa Execução Penal O Sistema Prisional E A Imprópria Solução Do Pls N.O 513**. Disponível em <http://www.amb.com.br/congresso2015/regulamentos-e-teses>. Acesso em: 17/02/18.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de direito administrativo**. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

COYLE, Andrew. **Administração penitenciária: uma abordagem em direitos humanos**. Londres: Internacional Centre for PrisonStudies, 2002.

CONSELHO Nacional de Justiça. **Relatório de gestão e supervisão do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do sistema carcerário e do sistema de execução de medidas socioeducativas – DMF**. 2017. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/04/23902dd211995b2bcba8d4c3864c82e2.pdf>>. Acesso em:21/06/2018.

CUNHA, Rogério Sanches. **Manual de direito penal: parte geral (arts. 1º ao 120)**/- 4. ed. rev., ampl. e atual.- Salvador: JusPODIVM, 2016.

DEMO, Pedro. **Avaliação qualitativa**. 7. ed. Campinas: Autores Associados, 2002.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Tribunal de Justiça do Estado. Secretaria de Estado da Justiça. **Informações Penitenciárias do Espírito Santo 2015**. Disponível em: <http://www.cnj.ius.br/files/conteudo/arquivo/2015/10/6e84a9b61e4a2da443a685be6b23afd2.pdf> da Secretaria de Estado da Justiça do Estado do Espírito Santo - **SEJUS**>. Acesso em: 28/06/2018.

FIGUEIREDO, Rosana. **Lewandowski: sistema penitenciário do ES é referência nacional**. Espírito Santo, 22 fevereiro 2016. Disponível em: <http://www.sejus.es.gov.br/index.php/2858-lewandowski-sistema-penitenciario-do-se-e-referencia-nacional>. Acesso em: 05 maio 2016.

\_\_\_\_\_, Rosana. **Espírito Santo Implementa Audiência de Custódia**. Espírito Santo, 22 fevereiro 2016. Informações disponíveis em <https://sejus.es.gov.br/Not%C3%ADcia/espírito-santo-inicia-audiencias-de-custodia-nesta-sexta-feira-22>

FOLHA VITÓRIA. **Em visita ao Espírito Santo Lewandowski anuncia expansão do projeto para o Sul do Estado**. 22/02/2016. Disponível em <http://www.folhavoria.com.br/geral/noticia/2016/02/em-visita-ao-espírito-santo->

[lewandowski-anuncia-expansao-de-projeto-para-o-sul-do-estado.html](#). Acesso em 28/06/2018.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Disponível em: [http://leg.ufpi.br/subsiteFiles/lapnex/arquivos/files/Apostila\\_-\\_METODOLOGIA\\_DA\\_PESQUISA\(1\).pdf](http://leg.ufpi.br/subsiteFiles/lapnex/arquivos/files/Apostila_-_METODOLOGIA_DA_PESQUISA(1).pdf). Acesso em: 21/06/2018.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão** (Trad. Raquel Ramallete). Petrópolis. RJ: Vozes, 2013.

GHINATO, Paulo. **Sistema Toyota de produção: mais do que simplesmente Just-in-Time**. Prod. [online]. 1995, vol.5, n.2, pp. 169-189. ISSN 0103-65. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-6513995000200004>.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GRECO, Rogério. **Código Penal: comentado**. 4ª Ed. Niterói, Rio de Janeiro, Impetus, 2010.

\_\_\_\_\_, Rogério. **Direitos Humanos, sistema prisional e alternativa à privação de liberdade**. São Paulo: Saraiva, 2011.

HAY, Edward J. **Just-In-Time: um exame dos novos conceitos de produção**. Tradução: Marcio Hegenberg. São Paulo: Maltese. Ed. Normal, 1992.

HERKENHOFF, Henrique Geaquinto. **Análise crítica do patrulhamento preventivo**. Vila Velha: UVV, 2016. No prelo.

HULSMAN, Louk. CELIS, Jacqueline Bernat de. Penas Perdidas. **O sistema penal em questão**. Tradução de Maria Lúcia Karan, 1ª edição. Editora Luam, Niterói, RJ, 1993.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Texto para discussão - o desafio da reintegração social do preso**: uma pesquisa em estabelecimentos prisionais. Brasília/Rio de Janeiro: Ipea, 2015. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4375/1/td\\_2095.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4375/1/td_2095.pdf). Acesso em: 21/06/2018.

LARA, Caio Augusto Souza. **Noções de gerenciamento de crises e de conflitos no sistema prisional**. Belo Horizonte: CAED-UFMG, 2014.

LAURETTI, Patrícia. **Economia do crime ajuda a entender crise carcerária**. Unicamp Notícias. 2017. Disponível em: <https://www.unicamp.br/unicamp/noticias/2017/01/12/economia-do-crime-ajuda-entender-crise-carceraria>. Acesso em: 21/08/2018.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber**: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LEMOS, Carlos Eduardo Ribeiro. **A dignidade humana e as prisões capixabas**. (Dissertação) Programa de Mestrado em Direitos e Garantias Constitucionais Fundamentais, Faculdades Integradas de Vitória - FDV, Vitória, 2006.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Legislação criminal especial comentada: volume único - 4. ed.** rev., atual. e ampl.- Salvador: JusPODIVM, 2016.

MARTINUZZO, José Antônio. **Políticas Públicas de Justiça Governo do Estado do Espírito Santo 2003-2010.** Vitória, Editora GSA, 2010.

MELLO, Daniel. **Violência dentro das prisões reflete-se na sociedade, alerta ONG.** EBC - Agência Brasil, 2015. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2015-10/violencia-dentro-das-prisoas-reflete-na-sociedade-alerta-ong>. Acesso em: 21/06/2018.

MIRABETE, Julio Fabrini. **Manual de direito penal.** 21. ed. São Paulo: Atlas, 2004, v. 1.

MOREIRA, Cyro Eduardo Blatter. HERKENHOFF, Henrique Geaquinto. SANTIAGO, Roberto Pereira. **Formação das Organizações Criminosas: macrovisão comparativa da Itália (Cosa Nostra, e Camorra) e no Brasil (Primeiro Comando da Capital).** Curitiba: CRV, 2016.

MOREIRA NETO, D de F. **Curso de direito administrativo.** 15. ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2009.

Motta, Paulo Cesar Delayfi. **"Ambiguidades metodológicas do just-in-time." Organizações & Sociedade.** (1996): 117-131.

PIANA, Maria Cristina. **A construção da pesquisa documental: avanços e desafios na atuação do serviço social no campo educacional**. São Paulo: Editora UNESP, 2009. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/vwc8g/pdf/piana-9788579830389-05.pdf>. Acesso em: 21/06/2018.

PIMENTEL, Manoel Pedro. **O crime e a pena na atualidade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

ROIG, Rodrigo Duque Estrada. **Um princípio para execução penal: numerusclausus**. Revista Liberdades, 2014. Disponível em: [http://www.revistaliberdades.org.br/site/outrasEdicoes/outrasEdicoesExibir.php?rcon\\_id=191](http://www.revistaliberdades.org.br/site/outrasEdicoes/outrasEdicoesExibir.php?rcon_id=191). Acesso em: 21/06/2018.

\_\_\_\_\_, Rodrigo Duque Estrada. Comissão Especializada Em Execução Penal Do Colégio Nacional De Defensores Públicos Gerais – CEEP-CONDEGE. **Nota Técnica nº 03. Assunto: Imprescindibilidade da adoção do Princípio ou Sistema de Numerus Clausulus**. Disponível em <http://condege.org.br/2014-06-03-01-04-58/notas-tecnicas.html>. Acesso em: 17/02/18.

RIBEIRO JÚNIOR, Humberto. **Encarceramento em massa e criminalização da pobreza no Espírito Santo: as políticas penitenciárias e de segurança pública do governo de Paulo Hartung (2003-2010)**. Vitória: Cousa, 2012.

SCHNITMAN, Dora Fried (Org.). **Novos paradigmas em mediação**. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 1999.

SEQUEIRA, Vania Conselheiro. "**Por que o carcereiro não deixa as portas da prisão abertas?**." *Interações* 9.18 (2004): 61-74.

\_\_\_\_\_. **Uma vida que não vale nada: prisão e abandono político-social.** *Psicol.cienc. prof.*, Brasília, v. 26, n. 4, p. 660-671, dez. 2006. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-98932006000400012&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-98932006000400012&lng=pt&nrm=iso). acesso em 05 abr. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-98932006000400012>.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição. 4. ed.** São Paulo: Maleiros, 2007 (8. Ed., 2012).

TZU, Sun. **A arte da guerra.** Tradução de Sueli Barros Cassal. Porto Alegre: L&PM, 2007.

## **7. ANEXOS**

### **7.1 PROJETO DE LEI DE RESPONSABILIDADE CARCERÁRIA**

#### **MEDIDA PROVISÓRIA N.º**

#### **OU ANTEPROJETO DE LEI N.º**

Altera dispositivos da Lei de Execuções Penais (Lei n.º 7.210, de 11 de julho 1984), permitindo a progressão antecipada do regime de cumprimento das penas restritivas de liberdade e a concessão de livramento condicional antecipado quando os estabelecimentos prisionais excederem às suas capacidades.

#### **EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS:**

É público e notório o fato de quase todos os estabelecimentos prisionais em território nacional funcionarem com número de internos muito superior à sua capacidade nominal, agravando as condições já por si precárias da maior parte deles.

A superlotação do sistema carcerário, em si mesma considerada, constitui uma inaceitável violação aos direitos humanos estabelecidos pela Constituição da República e nos tratados internacionais dos quais o Brasil tomou parte. Ademais, essa situação tende a agravar e tornar mais frequentes outras violações aos direitos das pessoas encarceradas, além de criar extremas dificuldades para o desenvolvimento das atividades indispensáveis para a recuperação dos condenados e sua reinserção na sociedade quando do cumprimento da pena. Por fim, essa situação vem fomentando não apenas fugas e violentas rebeliões em todo o sistema

carcerário, como também criando as condições o surgimento e fortalecimento das principais organizações criminosas em atividade no território nacional.

Outrossim, é justo e conveniente para a disciplina interna dos estabelecimentos prisionais não apenas punir as transgressões disciplinares, mas também conceder aos internos de comportamento excepcionalmente bom, a título premial, a progressão antecipada do regime de cumprimento das penas, bem como o livramento condicional e outras recompensas.

Assim como deve existir responsabilidade fiscal no gasto equilibrado das verbas públicas, também não pode o Estado manter aprisionadas mais pessoas do que ele mesmo reconhece ser capaz de receber em condições de mínima dignidade e de oferecer condições mínimas de recuperação para o convívio social sadio.

Artigo 1º: Ficam introduzidos na Lei de Execuções Penais (Lei n.º 7.210, de 11 de julho 1984) os seguintes dispositivos:

**Art. 56-A: Constituem recompensas aos internos de comportamento excepcional, independentemente de superlotação nos estabelecimentos prisionais:**

- a) Progressão do regime de cumprimento da pena, antecipada em até um ano em relação à data em que seria prevista, desde que atendidos os demais requisitos legais;**
  
- b) Concessão de livramento condicional, antecipada em até um ano em relação à data em que seria prevista, desde que atendidos os demais requisitos legais;**

**c) Concessão de indulto e outros benefícios, quando o único requisito não atendido for a proporção da pena cumprida, desde que os antecedentes e a personalidade do condenado indiquem ser recomendável a medida.**

**§1º O comportamento excepcional será reconhecido, a requerimento dos diretores de cada estabelecimento prisional, por decisão irrecorrível do juiz das execuções penais, aos presos de bom comportamento que atenderem simultaneamente aos seguintes requisitos:**

**a) Não haver cometido infração disciplinar leve ou média há menos de um ano, nem infração grave há menos de cinco anos.**

**b) Dedicar-se além do esperado às atividades laborais, ao estudo e atividades culturais, exceto quando justificada a impossibilidade de o fazer;**

**c) Colaborar voluntariamente e além de suas obrigações para o bom funcionamento do estabelecimento prisional;**

**d) Tratar com excepcional urbanidade e respeito os demais internos, os visitantes e os servidores do estabelecimento;**

**e) Revelar intensa disposição para a reinserção social sadia;**

**f) Não integrar organização criminosa.**

**§2º Por decisão irrecorrível do juiz das execuções penais, o preso perderá o reconhecimento de comportamento excepcional se cometer qualquer falta disciplinar, ainda que leve, ou se deixar de atender a qualquer dos requisitos previstos no §1º.**

**Artigo 85-A.** Quando o estabelecimento prisional mantiver mais internos que sua capacidade, e não havendo vagas para transferência para outro estabelecimento, o juiz das Execuções Penais, no prazo de 2 (dois) meses, concederá a progressão do regime de cumprimento da pena ou o livramento condicional antecipado a tantos condenados de bom comportamento quanto bastarem para impedir a superlotação.

**§ 1º** - A antecipação consiste na progressão do regime de cumprimento da pena ou na concessão de livramento condicional antes que o preso cumpra a proporção mínima da pena prevista em lei, desde que atendidos todos os demais requisitos legais.

**§2º** - A antecipação será concedida primeiramente aos presos para os quais falte menos tempo para a obtenção do benefício e prosseguirá sendo concedida àqueles para os quais falte mais tempo, até que não haja mais superlotação.

**§3º** - Não terão direito à antecipação aqueles que estiverem cumprindo prisão domiciliar.

**§ 4º** - Não terão direito à antecipação aqueles que integrarem organização criminosa.

**§ 5º-** Não será concedido o livramento antecipado se os antecedentes, a personalidade ou o comportamento do condenado, bem como a gravidade do crime não recomendarem a medida.

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 um sexto da pena no regime anterior e ostentar bom comportamento carcerário, comprovado pelo diretor do estabelecimento, respeitadas as normas que vedam a progressão.(Redação dada pela Lei nº 10.792, de 2003) (INALTERADO).

§ 1º A decisão será sempre motivada e precedida de manifestação do Ministério Público e do defensor.(Redação dada pela Lei nº 10.792, de 2003)(INALTERADO).

§ 2º Idêntico procedimento será adotado na concessão de livramento condicional, indulto e comutação de penas, respeitados os prazos previstos nas normas vigentes.(Incluído pela Lei nº 10.792, de 2003)(INALTERADO).

**§ 3º Será automática a transferência do condenado de bom comportamento para o regime menos rigoroso se o juiz das execuções penais não a indeferir fundamentadamente até 2 (dois) meses após completada a proporção de pena cumprida legalmente exigida, hipótese em que a situação do preso deverá ser revista de ofício ao menos anualmente.**

Artigo 2º - O artigo 83 do Código Penal (Decreto-lei nº. 2.848, de 7 de dezembro de 1940) passa a ter a seguinte redação:

Art. 83 - O juiz poderá conceder livramento condicional ao condenado a pena privativa de liberdade igual ou superior a 2 (dois) anos, desde que: (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984) (INALTERADO).

I - cumprida mais de um terço da pena se o condenado não for reincidente em crime doloso e tiver bons antecedentes; (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984) (INALTERADO).

II - cumprida mais da metade se o condenado for reincidente em crime doloso; (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984) (INALTERADO).

III - comprovado comportamento satisfatório durante a execução da pena, bom desempenho no trabalho que lhe foi atribuído e aptidão para prover à própria subsistência mediante trabalho honesto; (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984) (INALTERADO).

IV - tenha reparado, salvo efetiva impossibilidade de fazê-lo, o dano causado pela infração; (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984) (INALTERADO).

V - cumprido mais de dois terços da pena, nos casos de condenação por crime hediondo, prática da tortura, tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, e terrorismo, se o apenado não for reincidente específico em crimes dessa natureza. (Incluído pela Lei nº 8.072, de 25.7.1990) (INALTERADO).

V - cumpridos mais de dois terços da pena, nos casos de condenação por crime hediondo, prática de tortura, tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, tráfico de pessoas e terrorismo, se o apenado não for reincidente específico em crimes dessa natureza. (Incluído pela Lei nº 13.344, de 2016) (INALTERADO).

§ 1º - Para o condenado por crime doloso, cometido com violência ou grave ameaça à pessoa, a concessão do livramento ficará também subordinada à constatação de condições pessoais que façam presumir que o liberado não voltará a delinquir.(Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984) (INALTERADO).

**§2º - O livramento condicional será concedido antes de cumpridas as proporções da pena previstas neste artigo, sempre que os estabelecimentos prisionais estiverem com suas capacidades esgotadas, a tantos condenados de bom comportamento quantos bastem para impedir a superlotação.**

**§3º - Serão preferencialmente beneficiados pela concessão antecipada aqueles que estiverem mais próximos de cumprir a proporção de pena exigida.**

**§4º - Não será feita a antecipação se a superlotação puder ser solucionada pela transferência de condenados.**

**§5º - Não terão direito à antecipação aqueles que estiverem cumprindo prisão domiciliar.**

**§6º - Não terão direito à antecipação aqueles que integrarem organização criminosa.**

Art. 3º - O artigo 83 do Código Penal (Decreto-lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940) passa a ter a seguinte redação:

Art. 282. As medidas cautelares previstas neste Título deverão ser aplicadas observando-se a:(Redação dada pela Lei nº 12.403, de 2011) (INALTERADO).

I - necessidade para aplicação da lei penal, para a investigação ou a instrução criminal e, nos casos expressamente previstos, para evitar a prática de infrações penais; (Incluído pela Lei nº 12.403, de 2011)(INALTERADO).

II - adequação da medida à gravidade do crime, circunstâncias do fato e condições pessoais do indiciado ou acusado. (Incluído pela Lei nº 12.403, de 2011).(INALTERADO).

§ 1º As medidas cautelares poderão ser aplicadas isolada ou cumulativamente.(Incluído pela Lei nº 12.403, de 2011) (INALTERADO).

§ 2º As medidas cautelares serão decretadas pelo juiz, de ofício ou a requerimento das partes ou, quando no curso da investigação criminal, por representação da autoridade policial ou mediante requerimento do Ministério Público.(Incluído pela Lei nº 12.403, de 2011)(INALTERADO).

§ 3º Ressalvados os casos de urgência ou de perigo de ineficácia da medida, o juiz, ao receber o pedido de medida cautelar, determinará a intimação da parte contrária, acompanhada de cópia do requerimento e das peças necessárias, permanecendo os autos em juízo.(Incluído pela Lei nº 12.403, de 2011) (INALTERADO).

§4º No caso de descumprimento de qualquer das obrigações impostas, o juiz, de ofício ou mediante requerimento do Ministério Público, de seu assistente ou do querelante, poderá substituir a medida, impor outra em cumulação, ou, em último

caso, decretar a prisão preventiva (art. 312, parágrafo único) (Incluído pela Lei nº 12.403, de 2011)(INALTERADO).

§ 5º O juiz poderá revogar a medida cautelar ou substituí-la quando verificar a falta de motivo para que subsista, bem como voltar a decretá-la, se sobrevierem razões que a justifiquem.(Incluído pela Lei nº 12.403, de 2011) (INALTERADO).

§ 6º A prisão preventiva será determinada quando não for cabível a sua substituição por outra medida cautelar (art. 319)(Incluído pela Lei nº 12.403, de 2011). (INALTERADO).

**§ 7º A prisão preventiva não poderá perdurar por tempo superior a (1) um ano quando decorrente de crime hediondo, crime doloso contra a vida, crime cometido com emprego de arma de fogo ou crime cometido por organização criminosa, nem superior a 3 (três) meses nos demais casos, qualquer que seja o motivo da demora no julgamento.**

**§8º Conta-se o prazo previsto no § 7º a partir da execução da medida.**

**§9º A evasão interrompe o prazo previsto no § 7º, que se reinicia a partir da recaptura.**

**§ 10º No recebimento da denúncia, na sentença condenatória em primeira instância e na sentença de pronúncia, o juiz se pronunciará sobre a necessidade de prisão preventiva, interrompendo-se e reiniciando-se a contagem dos prazos previstos no § 7º.**

**§ 11º Proferido acórdão condenatório em segunda instância, ainda que pendente de embargos de declaração, a prisão preventiva não se sujeita aos prazos previstos no § 7º, observados, todavia, no que couber, a duração da pena estabelecida e a progressão de regime carcerário.**

**§ 12º Qualquer que seja o motivo na demora no julgamento, o juiz revogará imediatamente a prisão preventiva quando o prazo se esgotar, mandando soltar o acusado se por outro motivo não dever permanecer preso, tudo comunicando à Corregedoria do Tribunal.**

Art. 5º Os Juízes da Execução Penal, no prazo de 1 (um) ano, promoverão a progressão de regime prisional e concederão liberdade condicional a tantos presos quantos bastarem para desfazer a atual superlotação do sistema carcerário, mantendo a obediência à lotação máxima, a partir de então, mediante a progressão de regime e a concessão de liberdade condicional, sempre que necessárias.

Parágrafo único. Na execução deste dispositivo, as concessões serão iniciadas pelos presos de comportamento excepcional e pelos condenados por crimes cometidos sem violência contra a pessoa.

Art. 6º - Revogam-se o parágrafo único do artigo 22 da Lei n.º 12.850, de 2 de agosto de 2013 e demais disposições em contrário.

---

## 7.2 EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS PARA DA MEDIDA PROVISÓRIA:

A Exposição de motivos nº 213 de 09 de maio de 1983<sup>8</sup>, que funda a Lei nº 7.210 de 11 de julho de 1984, Lei de Execuções Penais, de lavra do então Ministro de Estado do Justiça Ibrahim Abi-ackel, destaca a autonomia científica do “Direito de Execução Penal” pontuando de forma explícita a complexidade das relações jurídicas que envolvem o tema e a influência da Constituição:

[...] regras características da execução ao estabelecer a personalidade e a individualização da pena como garantias do homem perante o Estado. Também no Código Penal existem regras de execução, destacando-se, dentre elas, as pertinentes aos estágios de cumprimento da pena e respectivos regimes prisionais.

Neste diapasão a Constituição Federal estabelece em seu artigo primeiro como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF) pontuando ainda a igualdade de todos perante a lei (art. 5º caput, CF), o princípio da legalidade (art. 5º, XXXIX, CF), do contraditório e ampla defesa (art. 5º, LV, CF), da individualização da pena (art. 5º XLVI), a garantia de não ser submetido a tortura ou tratamento desumano ou degradante (art. 5º, III, da CF) e a garantia aos presos do direito à sua integridade física e moral (art. 5º, XLIX, da CF). Demonstra o pacto federativo a importância e preocupação com a garantia de direitos e liberdades individuais dos cidadãos e, no caso vertente, em especial do indivíduo em privação de liberdade. No mesmo sentido a Declaração Universal dos Direitos do Homem considera que o reconhecimento da dignidade é inerente a todos os membros da família humana e que toda pessoa tem direito a vida e à segurança pessoal.

O tópico 29 Exposição de Motivos retro mencionada demonstra dentro do processo executivo de pena que “o sistema atende não somente aos direitos do condenado,

<sup>8</sup>Brasil. Exposição de motivos nº 213 de 09 de maio de 1983. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7210-11-julho-1984-356938-exposicaodemotivos-149285-pl.html>>. Acesso em 29 de janeiro de 2017.

como também, e inseparavelmente, aos interesses da defesa social”. Aponta o item um sistema progressivo de cumprimento de pena que tem na meritocracia um dos fatores para concessão de benefícios no desiderato da pena: “O mérito do sentenciado é o critério que comanda a execução progressiva”. Mesma vertente registrada no tópico 119 “A progressão deve ser uma conquista do condenado pelo seu mérito”.

A realidade retratada no espírito da lei ainda pela Exposição de Motivos nº 213 aponta preocupação com a realidade encontrada no cárcere e em fatores como a superlotação das Unidades Prisionais, no item 100 vemos essa realidade:

É de conhecimento geral que grande parte da população carcerária está confinada em cadeias públicas, presídios, casas de detenção e estabelecimentos análogos, onde prisioneiros de alta periculosidade convivem em celas superlotadas com criminosos ocasionais, de escassa ou nenhuma periculosidade, e pacientes de imposição penal prévia (presos provisórios ou aguardando julgamento), para quem é um mito, no caso, a presunção de inocência. Nestes ambientes de estufa, a ociosidade é a regra; a intimidade, inevitável e profunda. A deterioração do caráter, resultante da influência corruptora de subcultura criminal, o hábito da ociosidade, a alienação mental, a perda paulatina da aptidão para o trabalho, o comprometimento da saúde, são conseqüências desse tipo de confinamento promiscuo, já definido alhures como "sementeiras de reincidências", dados os seus efeitos criminógenos (CF. O NOSSO RELATÓRIO À CPI DO SISTEMA PENITENCIÁRIO, LOC. CIT. p. 002).

Segundo as Regras "de Mandela,<sup>9</sup> “quanto ao funcionamento das prisões, a **superlotação** é, sob todos os aspectos, um componente agravante de uma realidade na qual grassam violações sistemáticas a direitos”. (2016, p. 09). No item 12 estabelece:

Recomenda aos Estados-Membros continuar a envidar esforços para reduzir a **superlotação carcerária** e, onde for possível, a 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, de acordo com as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Elaboração de Medidas não Privativas de Liberdade (Regras de Tóquio); p. 17

---

<sup>9</sup> Brasil. Conselho Nacional de Justiça. Regras de Mandela: Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos /Conselho Nacional de Justiça, Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas, Conselho Nacional de Justiça – 1. Ed – Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2016.

As Regras Mínimas para o Tratamento dos Reclusos<sup>10</sup>, estabelecem o alojamento individual como critério ideal de ocupação para o descanso noturno de pessoas em privação de liberdade, demonstra o instrumento preocupação com a vigilância noturna quando da ocorrência de vários internos dividindo o mesmo alojamento e necessidade de nos estabelecimentos fechados a individualização do tratamento não seja prejudicado pela superlotação, vejamos:

- 1) As celas ou locais destinados ao descanso noturno não devem ser ocupados por mais de um recluso. Se, por razões especiais, tais como excesso temporário de população prisional, for necessário que a administração penitenciária central adote exceções a esta regra, deve evitar-se que dois reclusos sejam alojados numa mesma cela ou local.
- 2) Quando se recorra à utilização de dormitórios, estes devem ser ocupados por reclusos cuidadosamente escolhidos e reconhecidos como sendo capazes de serem alojados nestas condições. Durante a noite, deverão estar sujeitos a uma vigilância regular, adaptada ao tipo de estabelecimento prisional em causa.
- 3) É desejável que nos estabelecimentos fechados a individualização do tratamento não seja **prejudicada pelo número demasiado elevado de reclusos**. Nalguns países entende-se que a população de semelhantes estabelecimentos não deve ultrapassar os quinhentos. Nos estabelecimentos abertos, a população deve ser tão reduzida quanto possível.

Já a Lei 7.210 de 11 de julho de 1984<sup>11</sup>, Lei de Execução Penal em seu artigo 85, estabelece que:

O estabelecimento penal deverá ter **lotação compatível** com a sua estrutura e finalidade. Parágrafo único. O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária determinará o limite máximo de capacidade do estabelecimento, atendendo a sua natureza e peculiaridades.

O mesmo diploma legal em seus artigos 87 e 88 respectivamente:

Art. 87. A penitenciária destina-se ao condenado à pena de reclusão, em regime fechado.

Parágrafo único. A União Federal, os Estados, o Distrito Federal e os Territórios poderão construir Penitenciárias destinadas, exclusivamente, aos presos provisórios e condenados que estejam em regime fechado, sujeitos

---

<sup>10</sup>Adotadas pelo Primeiro Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, realizado em Genebra em 1955, e aprovadas pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas através das suas resoluções 663 C (XXIV), de 31 de Julho de 1957 e 2076 (LXII), de 13 de Maio de 1977. Resolução 663 C (XXIV) do Conselho Econômico e Social.

<sup>11</sup>Brasil. Lei n° 7.210 de 11 de julho de 1984. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7210.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7210.htm)>. Acesso em 29 de janeiro de 2017.

ao regime disciplinar diferenciado, nos termos do art. 52 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 10.792, de 2003)

Art. 88. O condenado será alojado em cela individual que conterà dormitório, aparelho sanitário e lavatório.

Parágrafo único. São requisitos básicos da unidade celular:

- a) salubridade do ambiente pela concorrência dos fatores de aeração, insolação e condicionamento térmico adequado à existência humana;
- b) área mínima de 6,00m<sup>2</sup> (seis metros quadrados).

A reestruturação física dos presídios no Brasil é uma condição necessária para a recuperação dos presos e a validade das medidas assistencialistas previstas em lei. As recentes atrocidades cometidas nas unidades prisionais do Brasil são um reflexo do que uma má gestão do espaço físico pode causar. A superlotação carcerária é tema que tem despertado grande preocupação por parte dos governantes e da sociedade civil organizada do país. Em especial, pelo alto custo de manutenção e operação do complexo sistema penitenciário, pelo baixo índice de efetividade ou eficiência da reintegração social e também pelos altos índices de violência brasileira.

Dados apresentados pelo Ministério de Justiça (MJ) em função do relatório do Sistema de Informações Estatísticas do Sistema Penitenciário Brasileiro - INFOPEN, no primeiro semestre de 2014<sup>12</sup>, informam que o número de pessoas em privação de liberdade no Brasil ultrapassou a marca de 600.000 (seiscentos mil), o que em termos estatísticos estabelecem uma marca de 300 (trezentos) presos para cada 100.000 habitantes no País. No cenário mundial o Brasil se encontra no 4º lugar, ficando atrás somente dos Estados Unidos da América, Rússia e China, respectivamente. Aponta ainda o relatório que em termos relativos, levando-se em consideração o número de presos por grupo de 100.000 (cem mil) habitantes, o Brasil ocupa também o 4º lugar, atrás somente dos Estados Unidos da América, Rússia e Tailândia.

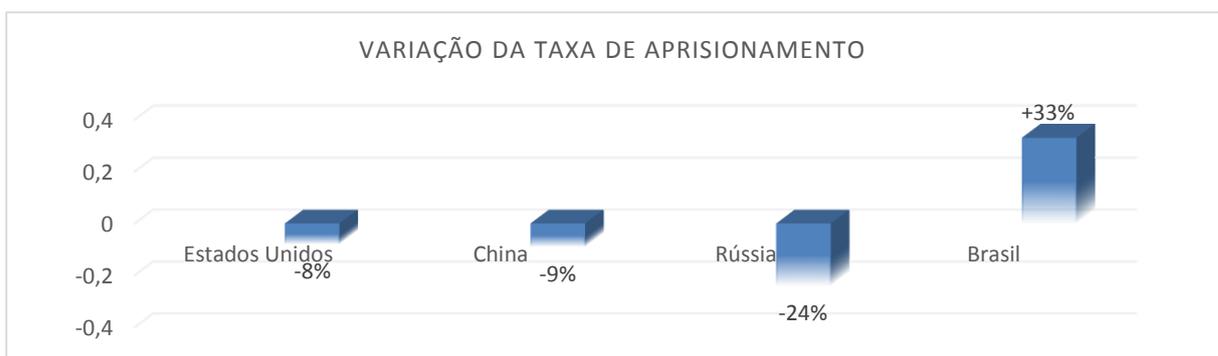
Menciona o relatório que: “entre 1990 e 2013, o crescimento da população carcerária no Brasil foi de 577,2%, passando de 90.000 (noventa mil) para 609.000

---

<sup>12</sup>Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias INFOPEN – Junho de 2014. Disponível em <[https://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/transparencia-institucional/estatisticas-prisional/infopen\\_jun14.pdf](https://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/transparencia-institucional/estatisticas-prisional/infopen_jun14.pdf)>. Acesso em 29 de janeiro de 2017.

(seiscentos e nove mil) [...]”, crescimento que só não supera o da Indonésia no mesmo período. Enquanto os países com maior população carcerária, apresentam um decréscimo da taxa de aprisionamento<sup>13</sup> entre os anos de 2008 e 2014, como é o caso dos Estado Unidos da América redução de -8%, China redução de -9% e Rússia -24%, o Brasil apresenta um aumento no aprisionamento de +33% levando-se em consideração o mesmo período, dados presentes na figura 1.

Figura 1. Variação da taxa de aprisionamento entre 2008 e 2014 nos 4 países com maior população prisional do mundo.



Comparação entre 2008 e 2013 (último dado disponível). Fonte: INFOPEN<sup>14</sup>, com dados do ICPS.

A figura 1 retrata a variação da taxa de aprisionamento que mede a proporção em que a população prisional cresceu em relação à população total, em dado período. Segundo o CNJ:

[...] Esse crescimento desenfreado da população prisional, dá-se em meio à sofisticação e o aprimoramento das formas de organização e funcionamento do aparato repressivo, notadamente sob a perspectiva de uma autorização legislativa mais punitivista. Inspeções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) denunciaram, porém, que o ambiente prisional, no Brasil, ainda está marcado por outra modalidade de castigo, consistente na forma como é executado. Estruturas arquitetônicas em ruínas, celas superlotadas, úmidas e escuras e a falta de higiene qualificam, negativamente, um sistema de punições sem nenhum comprometimento com um prognóstico de não-reincidência. A superlotação desses espaços adiciona, inclusive, um componente agravante a todo esse contexto.<sup>15</sup>

<sup>13</sup>. A variação da taxa de aprisionamento mede a proporção em que a população prisional cresceu em relação à população total, em dado período.

<sup>14</sup> Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias INFOPEN – Junho de 2014. Disponível em <[https://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/transparencia-institucional/estatisticas-prisonal/infopen\\_jun14.pdf](https://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/transparencia-institucional/estatisticas-prisonal/infopen_jun14.pdf)>. Acesso em 29 de janeiro de 2017.

<sup>15</sup> Conselho Nacional de Justiça Regras de Tóquio: regras mínimas padrão das Nações Unidas para a elaboração de medidas não privativas de liberdade/ Conselho Nacional de Justiça; Coordenação: Luís Geraldo Sant’Ana Lanfredi - Brasília: CNJ, 2016. Pag. 11

Os números norteiam o fato que grande parte o sistema penal de persecução do nosso ordenamento jurídico desagua dentro do cárcere. Como conceito de sistema penal:

Chamamos de “sistema penal” ao *controle social punitivo institucionalizado*, que na prática abarca desde que se detecta ou supõe detectar-se uma suspeita de delito até que se impõe e executa uma pena, pressupondo uma atividade normativa que cria a lei que institucionaliza o procedimento, a atuação dos funcionários e define os casos e condições para esta atuação. Esta é a ideia geral de “sistema penal” em sentido limitado, englobando a atividade do legislador, do público, da polícia, dos juízes e funcionários e da execução penal. (Zaffaroni e Pierangeli, 1997, p. 70)<sup>16</sup>

O trabalho das polícias (Federal, Militar e Civil), Promotores de Justiça, Defensores Públicos ou privados e da Magistratura de forma geral, enquanto persegue um ideal de segurança pública e ou de justiça penal, de combate à criminalidade e a violência, acabam por recorrer ao sistema prisional. Não única e exclusivamente para guardar pessoas, como no passado, mas, para recuperá-las para reintegrar o indivíduo “novamente” ao seio da sociedade, como preceitua o artigo 1º da Lei de Execuções Penais<sup>17</sup>. Não existe como dissociar a questão da violência e o funcionamento de um Sistema Prisional.

Oportuno ainda neste contexto de correlação entre o crescimento da massa carcerária e a violência na sociedade, mencionar Thompson<sup>18</sup> que leciona:

No momento, esposo o ponto de vista de que a questão penitenciária não tem solução “em si”, porque não se trata de um problema “em si”, mas parte integrante de outro maior: a questão criminal, com referência ao qual não desfruta de qualquer autonomia. A seu turno, a questão criminal também nada mais é que mero elemento de outro problema mais amplo: o das estruturas sócio-político-econômicas. Sem mexer nestas, coisa alguma vai alterar-se em sede criminal e, menos ainda, na área penitenciária (1991, p. 110).

<sup>16</sup>Zaffaroni, Eugenio Raúl&Pierangeli, José Henrique (1997), **Manual de direito penal brasileiro**. São Paulo, Revista dos Tribunais.

<sup>17</sup>Art. 1º A execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado.

<sup>18</sup>Thompson, Augusto (1991). **A questão penitenciária**. Rio de Janeiro, Forense.

Dados consolidados no exercício de 2014 e apresentados na plataforma online do Conselho Nacional de Justiça- CNJ/GEOPRESÍDIOS<sup>19</sup> apresentam uma realidade preocupante que aponta a existência de 2.766 (dois mil setecentos e sessenta e seis) estabelecimentos prisionais no Brasil, totalizando 394.440 (trezentos e noventa e quatro mil, quatrocentos e quarenta) vagas para uma população carcerária estimada de 646.620 (seiscentos e quarenta e seis mil, seiscentos e vinte) presos, ou seja um déficit de vagas de 252.180 (duzentos e cinquenta e dois mil, cento e oitenta) vagas, referentes aos últimos dados consolidados.

Figura 02 - Quadro Quantitativo de Presos por Regime de Cumprimento de Pena e Quantitativo de Vagas Nacional

QUADRO NACIONAL (quantidade)						
Presos em Regime Fechado	Presos em Regime Semiaberto	Presos em Regime Aberto	Presos Provisórios	Presos em Prisão Domiciliar	Total	Internos em Cumprimento de Medida de Segurança
293.550	103.342	8.700	242.710	351.169	999.471	3.211

QUADRO NACIONAL (quantidade)			
Estabelecimentos	Vagas	Presos	Déficit de Vagas
2.766	394.440	646.620	252.180

Figura 02 - dados apresentados pelo CNJ acerca do panorama nacional vemos que a superlotação é característica do sistema prisional brasileiro. Assolando todos os Estados da Federação, sem exceção.

Para Zaffaroni<sup>20</sup>, a “prisão/cadeia” constituiria uma verdadeira máquina deteriorante, uma vez que ao preso são impostas condições de vida incompatíveis com a vida de um adulto e, ainda, teria a sua autoestima afetada de todas as formas imagináveis, sendo submetido a revistas degradantes, perda de espaço, de privacidade, **superlotação**, alimentação paupérrima, falta de higiene e assistência sanitária.

<sup>19</sup><[http://www.cnj.jus.br/inspecao\\_penal/mapa.php](http://www.cnj.jus.br/inspecao_penal/mapa.php)>. Acesso em 29 de janeiro de 2017.

<sup>20</sup> 6 ZAFFARONI, Eugenio Raul. Em busca das penas perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal. Rio de Janeiro: Revan, 1991. p. 135 e 136.

LoicWacquant<sup>21</sup> diz acerca das prisões no Brasil:

[...] os estabelecimentos carcerários do Brasil padecem de doenças que lembram os calabouços feudais. Seus prédios são tipicamente decrepitos e insalubres, com concreto desmoronando por toda parte, pintura descascando, encanamento deficiente e instalações elétricas defeituosas, com água de esgoto correndo pelo chão ou caindo pelas paredes – o fedor dos dejetos era tão forte na cadeia “modelo” de Lemos de Brito (Rio de Janeiro) na primavera de 2001 que um dos bens mais apreciados pelos presos era o desinfetante perfumado que borrifavam em suas celas na tentativa de combater a sufocante pestilência. A extrema ruína física e a grotesca superlotação criam condições de vida abomináveis e uma situação catastrófica em termos de higiene, diante da total falta de espaço, ar, luz, água e muitas vezes comida.

Segundo Amaral<sup>22</sup> (2014) o propósito de qualquer política pública é melhorar a vida em sociedade de forma geral. Afirma o autor que uma política pública não deve ser contraproducente, ou seja, “não pode ter mais resultados negativos que positivos, sendo que estes devem superar em larga margem a quantidade de resultados negativos”.

A Constituição da República Federativa do Brasil assegura a segurança como um direito que o Estado deve assegurar a todos os cidadãos brasileiros. Assevera o texto: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]”. Para Amaral (2014) um dos significados que o direito a segurança expressa é o de viver em sociedade sem perturbações severas ou violência em sociedade:

A nós nos interessa, precisamente, o direito à segurança como expressão de combate à criminalidade”. [...] as estratégias e ações que o Estado usa para afrontar a criminalidade são chamadas de políticas criminais e estas se desenvolvem nos mais diversos âmbitos e graus de atuação”. [...] na condenação criminal, através da aplicação de uma pena privativa de liberdade, surge um desmembramento da política criminal, que tem um significado próprio. Trata-se da política penitenciária, que são as ações e os processos realizados para que o encarceramento seja realizado de acordo como os fins socialmente úteis perseguidos pela CF/1988.

---

<sup>21</sup> WACQUANT, Lóic. As prisões da miséria. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001. p. 208

<sup>22</sup> AMARAL, Cláudio do Prado. **Políticas públicas no sistema prisional**. Belo Horizonte: CAED-UFMG, 2014. V.1.

Para Sequeira<sup>23</sup> (2004) “O debate de segurança pública gira em torno de uma penalização mais rígida, construção de mais presídios, policiamento ostensivo nas ruas e a favor da pena de morte”. O que aponta segundo a autora uma política de aprisionamento que multiplica a quantidade de unidades prisionais e o quantitativo de prisioneiros na mesma proporção. É o que Wacquant (2001) em sua obra *As prisões da miséria*, demonstra como crescimento do Estado Penal em detrimento do Estado Social. Para Bauman (1999, p. 178 – 9):

[...] a construção de novas prisões, a redação de novos estatutos que multiplicam as infrações puníveis com prisão e o aumento das penas – todas essas medidas aumentam a popularidade dos governos, dando-lhes imagem de severos, capazes e decididos e, acima de tudo, a de que “fazem algo” (...) fazer o melhor policial possível é a melhor coisa (talvez a única) que o Estado possa fazer para atrair o capital nômade a investir no bem-estar dos seus súditos; e assim o caminho mais curto para a prosperidade econômica da nação e, supõe-se, para a sensação de “bem-estar” dos eleitores, é a pública exibição de competência policial e destreza do Estado.

Menciona Coyle<sup>24</sup> (2002) o sistema penitenciário não tem controle sobre o número de pessoas sentenciadas à privação de liberdade. Porém, as consequências cabem a ele diretamente e à sociedade, indiretamente. Segundo o autor “nos últimos 20 anos, vem ocorrendo um aumento crescente do número de condenados a penas privativas de liberdade em todo o mundo”. Existindo países que aplicam a privação de liberdade aos casos considerados mais graves e de outro lado nações utilizam a privação de liberdade para crimes banais, “à homens e mulheres com problemas mentais, dependentes de drogas e até crianças e adolescentes”.

Discorrendo sobre a superpopulação carcerária Coyle (2002) leciona que existe uma epidemia de prisões superlotadas. Que os Estados são incapazes de cumprir a obrigação de fornecer tratamento digno as pessoas em privação de liberdade e a capacidade das administrações penitenciárias de assegurar os direitos humanos

---

<sup>23</sup>SEQUEIRA, Vania Conselheiro. "Por que o carcereiro não deixa as portas da prisão abertas?." *Interações* 9.18 (2004): 61-74.

<sup>24</sup>COLYLE, Andrew. **Administração penitenciária: uma abordagem em direitos humanos**. Londres: Internacional Centre for Prison Studies, 2002.

básicos e preparar o indivíduo custodiado para reintegração na sociedade fica ameaçada.

Os problemas encontrados no sistema penitenciário brasileiro são semelhantes entre os estados da federação, tem certa linearidade. Lara<sup>25</sup> (2014) enumera como problemas comuns causadores de crises: a superlotação, falta de infraestrutura básicas (como: água, saúde, higiene) e atraso na prestação jurisdicional.

Amaral (2104) discorrendo sobre as políticas penitenciárias afirma que deve existir fomento às práticas de alternativas penais, que podem ser mais úteis e eficientes que as penas privativas de liberdade. A exemplo as penas restritivas de direitos que segundo o autor “é um recurso fundamental para a melhoria do sistema de justiça penal e, conseqüentemente, para a vida em sociedade”. Justifica ainda que toda forma de encarceramento dessocializa o indivíduo em algum grau e que em casos de criminosos primários, de delitos praticados sem violência ou grave ameaça, a melhor decisão a ser empregada seria a aplicação de penas alternativas.

Uma das espécies de alternativas penais é mencionada por Sequeira (2004) qual seja a Prestação de Serviços à Comunidade, prevista no Diploma Repressor Pátrio desde 1984, estabelece que cometido um delito considerado leve com penalização que não ultrapasse a 4 anos de prisão poderá ser aplicado pelo Estado Juiz esse recurso em substituição a restrição da liberdade. Entre os benefícios enumerados pela autora: a pessoa delinquente preserva “sua rotina, vínculo com o trabalho, morando com sua família, sem rupturas que possam comprometer seus projetos futuros”.

---

<sup>25</sup>LARA, Caio Augusto Souza. **Noções de gerenciamento de crises e de conflitos no sistema prisional**. Belo Horizonte: CAED-UFMG, 2014.

As administrações penitenciárias se interessam pelo número de pessoas com privação de liberdade, pela duração das penas e pelos recursos disponíveis para o adequado funcionamento dos estabelecimentos prisionais. De igual modo, na redução da população carcerária pela aplicação de penas não privativas de liberdade visto que:

[...] quando infratores que cometem crimes de menor gravidade recebem penas alternativas à prisão, os recursos das administrações penitenciárias podem ser alocados de modo mais efetivo para o tratamento daqueles indivíduos cuja privação da liberdade é a única opção aceitável (COYLE, 2002, p. 172 – 173).

A escassa utilização de meios alternativos para a pena privativa de liberdade ocorre para Amaral (2014) devido uma cultura judiciária nacional. No acontecimento de desvios sociais como o delito, a sociedade se vê de algum modo abalada em sua tranquilidade. Parafraseando o autor:

a cultura jurídica nacional dominante não arreda pé da posição de que a paz social abalada pela prática do delito somente pode ser alcançada através do processo penal clássico e da pena executada em sua inteireza. Contudo, essa é uma visão míope.

Emergencial é a necessidade da adoção de políticas públicas de segurança e penitenciárias que apresentem solução distinta da prisão para a criminalidade, tais como a mediação, conciliação, justiça restaurativa, medidas cautelares diversas da prisão, audiência de custódia e a adoção da teoria “*numerusclausus*”.

Tratando da teoria “*NumerusCalusus*” em artigo de parte dos estudos de Pós-Doutorado em Direito Penitenciário junto à Universitàdi Bologna (Itália), sob a orientação do Professor MassimoPavarini, Roig<sup>26</sup>esclarece:

Em 1989, Gilbert Bonnemaison, deputado do Partido Socialista francês, encaminhou ao Ministro da Justiça um relatório com diversas propostas para a modernização do serviço público penitenciário da França. Entre as propostas, foi apresentada a ideia do *numerusclausus*, que consistia na obrigatoriedade de que o número de presos em um estabelecimento penal

---

<sup>26</sup>Roig, Rodrigo Duque Estrada. Um princípio para a execução penal: *numerusclausus*. Revista Liberdades. Publicação do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais. N° 15 janeiro/abril de 2014.

atendesse ao número exato (fechado) de vagas disponíveis, de modo que, uma vez ultrapassada a capacidade máxima do estabelecimento, deveriam ser escolhidos os presos com melhor prognóstico de adaptabilidade social, impondo-lhes a detenção domiciliar com vigilância eletrônica.

Podemos afirmar, “[...] que a superlotação contradiz dois basilares princípios: o de que as penas não podem consistir em tratamentos contrários ao senso de humanidade e o de que deve haver dignidade social em situação de paridade”. Para o autor, contra uma tão clamorosa inconstitucionalidade, somente haveria um remédio: estabelecer o chamado “*Numerus Clausus*” (“*numero chiuso*”). (LUIGI FERRAJOLI, apud, ROIG, 2014, p. 112).

Acrescenta Roig (2014, p. 112) que nos casos de superlotação as pessoas em cumprimento de pena privativa de liberdade de pouca duração ou de frações menores deveriam ser destinatárias de medidas não encarceradoras, como a prisão domiciliar.

Expoente da doutrina nacional sustenta:

[...] em artigo publicado em 1989, intitulado “Reforma penitenciária à francesa”, Nilo Batista (apud Roig, pag. 111) já via como *audacioso e criativo* o remédio do *numerusclausus*, voltando mais tarde a observar que “a adoção do princípio do *numerusclausus*, 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 (*clínica da vulnerabilidade*)”.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Batista, Nilo. Novas tendências do direito penal. Rio de Janeiro: Revan, 2004, p. 92. Em linhas gerais, afirma o autor: “Se fosse possível eleger um princípio para a execução penal, não hesitaríamos em mencionar o de *numerusclausus*, assim resumindo: a) o juiz da execução penal, anualmente, determina a máxima capacidade dos distintos estabelecimentos penitenciários; b) tal capacidade não pode ser em qualquer hipótese superada; c) as comissões técnicas de classificação manterão atualizado o cadastro dos internos, segundo critérios de antiguidade e comportamento; d) ao ingresso de um interno excedente corresponderá a transferência para outra unidade, ainda que de regime mais benéfico (*progressão especial*), do interno mais favorecido naquele cadastro; e) isto representará movimento similar na segunda unidade, bem como nas demais; na última ponta do sistema penitenciário ter-se-á um *livramento condicional especial*; f) o sentido geral pode ser resumido da seguinte forma: se determinado Estado possui vagas para 8.000 internos, ao ingresso do interno de número 8.001 corresponde a soltura do mais próximo (por condições subjetivas e objetivo-legais) da liberdade; g) a adoção do princípio do *numerusclausus*, 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 (*clínica da*

Lição digna de registro trazida ainda no trabalho de Roig (2014, p. 109) que direciona o presente no sentido de fundamentar a necessidade de adoção de novas políticas públicas para solução de antigos problemas no sistema penitenciário e na segurança pública é a postura adotada em diversos países para solução da superlotação das unidades prisionais:

Nos últimos anos, em nome do princípio de que ninguém deve entrar no cárcere se não há lugar, países da Europa como Holanda, Noruega, Suécia e Dinamarca experimentaram a formação de uma espécie de *lista de espera* e o escalonamento do ingresso nos estabelecimentos penais, sempre que inexistirem vagas suficientes para abrigar os condenados.

Fato é que, independentemente da eventual adoção de outras políticas públicas, tramita no Senado Federal proposta legislativa que, se dedica também ao combate da superlotação prisional, objetivando, assim, promover a melhoria das condições de encarceramento. Trata-se do Projeto de Lei do Senado nº 513, de 2013, decorrente das conclusões encampadas por Comissão de Juristas nomeada pela Presidência do Senado para apresentar Anteprojeto de Lei de Execução Penal. Tendo como objetivo implementar a teoria do “*Numerus Clausus*” na Execução Penal brasileira.

Segundo Cabral<sup>28</sup> a proposta está baseada em 2 dispositivos, que se dignam a instituir um direito subjetivo à antecipação da progressão de regime na hipótese de a custódia estar sendo cumprida em estabelecimento superlotado.

Estes são os preceitos propostos:

---

vulnerabilidade’” (idem, *ibidem*). Sobre o tema, cf. ainda Batista, Nilo. Punidos e mal pagos: violência, justiça, segurança pública e direitos humanos no Brasil de hoje. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

<sup>28</sup>Cabral, Thiago Colnago. Juiz de Direito do TJMG, em trabalho intitulado TEORIA DO NUMERUS CLAUSUS NA EXECUÇÃO PENAL O SISTEMA PRISIONAL E A IMPRÓPRIA SOLUÇÃO DO PLS N.º 513 Mestrando em Direito Penal e Criminologia pela USP

Art. 41. Constituem direitos dos presos:

XXII – obter progressão antecipada de regime quando estiver em presídio superlotado.

Art. 114-A. É vedada a acomodação de presos nos estabelecimentos penais em número superior à sua capacidade.

§1º. Sempre que atingido o limite será realizado mutirão carcerário pela Corregedoria respectiva.

§2º. Havendo preso além da capacidade do estabelecimento, o Juízo de Execução deverá antecipar a concessão de benefícios aos presos cujo requisito temporal esteja mais próximo.

Em que pese entendimento doutrinário divergente quanto a aplicação da teoria pura do “*Numerus Clausus*”<sup>29</sup> na execução penal brasileira como propõe o Projeto de Lei do Senado nº 513, de 2013 a doutrina majoritária e os dados estatísticos apontam que é necessário frente a atual realidade do sistema penitenciário brasileiro a adoção de medidas capazes de minimizar as crises, acabar com as violações de direitos humanos ocasionadas pela superlotação das unidades prisionais e viabilizar uma aplicação responsável e eficiente da pena no controle social e este é o desiderato do presente projeto.

O presente projeto está lastreado no princípio da responsabilidade e meritocracia do indivíduo em privação de liberdade. Estabelecendo critérios que durante a execução de pena privativa de liberdade possibilitará aos Órgãos de Execução atuarem concedendo àqueles que cumprirem os requisitos objetivo e subjetivos a concessão de um benefício que trará não só a reintegração social do apenado, mas também o freio de arrumação necessário para humanizar as condições atuais do sistema prisional.

---

<sup>29</sup> Neste sentido Cabral: “Vale dizer: conquanto a teoria do *numerus clausus* seja absolutamente compatível com o sistema de garantias constitucionais da Constituição Federal e com o papel democrático do Poder Judiciário, a forma como proposta sua adoção no Brasil acaba por revelar inequívoca e grave impropriedade.

Outrossim, é justo e conveniente para a disciplina interna dos estabelecimentos prisionais não apenas punir as transgressões disciplinares, mas também conceder aos internos de comportamento excepcionalmente bom, a título premial, a progressão antecipada do regime de cumprimento das penas, bem como o livramento condicional e outras recompensas.

Assim como deve existir responsabilidade fiscal no gasto equilibrado das verbas públicas, também não pode o Estado manter aprisionadas mais pessoas do que **ele mesmo reconhece** ser capaz de receber em condições de mínima dignidade e de oferecer condições mínimas de recuperação para o convívio social sadio.

### 7.3 RESOLUÇÃO Nº 5, DE NOVEMBRO DE 2016

#### **RESOLUÇÃO Nº 5, DE 25 DE NOVEMBRO DE 2016**

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA

DOU de 29/11/2016 (nº 228, Seção 1, pág. 20)

Dispõe sobre os indicadores para fixação de lotação máxima nos estabelecimentos penais, “*NumerusClausus*”.

O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA - CNPCP, no uso de suas atribuições legais previstas no artigo 64 da Lei de Execução Penal, e

Considerando a proposta apresentada pela Comissão de Estudos para definir limite máximo da capacidade de presos por estabelecimento penal, instituída pela Portaria Interna do CNPCP nº 11, de 25 de maio de 2016, composta pelos conselheiros: Marcellus de Albuquerque Ugiette (relator), Leonardo Isaac Yarochevsky, Jose Roberto das Neves, Gerivaldo Neiva, Maria Tereza Uille Gomes e Renato Campos Pinto de Vitto;

Considerando que o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária determinará o limite máximo de capacidade dos estabelecimentos penais, atendendo a sua natureza e peculiaridade, nos termos do parágrafo único, do artigo 85, da Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/84);

Considerando que o estabelecimento penal deverá ter lotação compatível com a sua estrutura e finalidade, pois 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;

Considerando diversos dispositivos, contendo normas nucleares do programa objetivo de direitos fundamentais da Constituição Federal, tais como: o princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III); a proibição de tortura e tratamento desumano ou degradante de seres humanos (artigo 5º, inciso III); a vedação da aplicação de penas cruéis (artigo 5º, inciso XLVII, alínea "e"); a segurança dos presos à integridade física e moral (artigo 5º, inciso XLIX); e os direitos à saúde, educação, alimentação, trabalho, previdência e assistência social (artigo 6º) e à assistência judiciária (artigo 5º, inciso LXXIV);

Considerando a plena eficácia, no ordenamento jurídico interno, dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil é parte (art. 5º, § 3º, da CF/88), dos quais guardam pertinência o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos e Penas Cruéis, Desumanos e Degradantes e a Convenção Americana de Direitos Humanos;

Considerando ser a superlotação carcerária dificuldade transversal e a superação das violações de direitos por ela gerada pressupõe a adoção de medidas complexas por uma pluralidade de órgãos, envolvendo mudanças estruturais, sem olvidar que a Lei de Execução Penal, assegura diversos direitos à pessoa privada de liberdade, como as assistências social, material e religiosa, cuja responsabilidade pela sua garantia incumbe não a um único e exclusivo Poder, mas aos três - Legislativo, Executivo e Judiciário -, e não só os da União, como também os dos estados e do Distrito Federal;

Considerando que, de acordo com o Relatório do INFOPEN elaborado pelo Departamento Penitenciário Nacional em dezembro de 2014, o Brasil conta com 607.731 presos distribuídos em 1.424 estabelecimentos prisionais com capacidade para 376.669 e com superlotação de 231.062 presos, ou seja, a lotação de alguns estabelecimentos penais está muito acima de sua capacidade cujo fato, em tese, caracteriza excesso ou desvio na execução da pena e ofensa a direitos fundamentais;

Considerando o expressivo aumento da população carcerária feminina nos últimos anos, principalmente após o advento da Lei de Políticas sobre Drogas (Lei nº 11.343/06), sendo que, em 2007, a população feminina era de 19.034 e, em 2014, atingiu 37.380 mulheres presas.

Considerando que existem indicadores universais de avaliação comparativa entre os países com base no número de presos por 100.000 habitantes, cujo critério pode vir a ser adotado como referência nas unidades federativas do Brasil como instrumento de planejamento da política pública de capacidade de vagas no sistema prisional.

Considerando que compete ao CNPCP estabelecer regras sobre a arquitetura e construção de estabelecimentos penais e casas de albergados, nos termos do inciso VI, do artigo 64, da Lei de Execução Penal, sendo que o fez nos termos da Resolução nº 9, de 18 de novembro de 2011, instrumento este que estabelece as diretrizes básicas para a arquitetura penal e fixa os padrões de lotação;

Considerando que o limite máximo de capacidade dos estabelecimentos penais, atendendo a sua natureza e peculiaridade, construídos a partir da vigência da resolução 09/2011, com recursos exclusivamente federais, é de:

I - 300 presos para Penitenciária de segurança máxima;

II - 800 apenados para Penitenciária de segurança média;

III - 1.000 apenados na Colônia agrícola, industrial ou similar;

IV - 300 apenados em Centro de observação criminológica;

V - 800 presos em cadeia pública.

Considerando que as celas, nos termos da Resolução nº 9/2011 devem contar com as seguintes características mínimas: a) o módulo de celas não deve ultrapassar 200 pessoas; b) a cela coletiva não deve exceder 8 pessoas; c) O número de celas individuais, para fins de isolamento, será de pelo menos 2% da capacidade total;

Considerando que as Unidades Federativas tem discricionariedade para fixar o número de presos em Penitenciária de segurança mínima, quando construídos sem recursos federais;

Considerando o precedente da Suprema Corte Americana, de 2011, que analisou recursos do colegiado da Califórnia em ações coletivas contra o então governador, diante de reiteradas violações ao direito à assistência médica dos presos, em virtude da superlotação carcerária, e, em consequência, determinou que o Estado da Califórnia elaborasse, em prazo curto, plano de redução da superlotação, de forma a reduzir a ocupação para um máximo de 137,5% (cento e trinta e sete vírgula cinco por cento) do número de vagas, selecionando os encarcerados para serem

liberados, o que representou uma libertação de cerca de 40.000 internos, cuja medida foi fiscalizada por um colegiado de juízes da Califórnia, cujo precedente foi referido pelo STF no RE 641.320 que tratou da falta de vagas com repercussão geral;

Considerando que, no Brasil, o percentual de 137,5% do número de vagas equivale, num presídio de 800 presos com capacidade de 8 presos por cela a admitir superlotação de até 11 presos por cela;

Considerando, no Brasil, as Instituições competentes estão permanentemente construindo e aperfeiçoando sistemas, bases de dados e Cadastros Nacionais, capazes de reunir informações carcerárias, inclusive acerca da superlotação, de forma a gerar alertas às autoridades competentes, como é o caso recente do Cadastro de Presos das Unidades Penais CADUPL (Resolução 2/2016 do CNPCP) ou Cadastro Nacional de Presos - CNP em fase de implementação pelo CNJ (RE 641.320 e Súmula Vinculante 56); resolve:

Art. 1º - Recomendar que a capacidade total de vagas no sistema prisional, por unidade federativa, observe o critério universal de proporcionalidade do número de presos por 100.000 habitantes.

Art. 2º - O limite máximo de capacidade dos estabelecimentos penais, atendendo a sua natureza e peculiaridade, construídos com recursos federais a partir da vigência da Resolução nº 9, de 09/11/2011 deverão observar os limites previstos no anexo IV, item 3.

Art. 3º - Delegar poderes ao dirigente máximo do órgão responsável pelo sistema prisional para determinar, por Resolução conjunta com o Presidente do Conselho

Penitenciário do Estado, o limite máximo da capacidade de cada estabelecimento penal, que tenha sido construído ou ampliado antes da Resolução nº 9, de 18 de novembro de 2011 do CNPCP.

§ 1º - Na referida resolução conjunta deverá constar a data de inauguração do estabelecimento penal, a data da última ampliação de vagas, o município, a sigla da unidade penal, bem como o limite máximo de capacidade de cada um dos estabelecimentos penais.

§ 2º - Fica vedado estabelecer limite máximo que exceda o número de camas individuais disponíveis no estabelecimento penal, bem como, fica vedada a inclusão no computo do limite máximo o número de colchões improvisados no chão do estabelecimento penal.

§ 3º - A resolução conjunta deverá ser encaminhada ao CNPCP para fins de consolidação e publicação de dados como transparência em estatística e indicadores para fins da Resolução nº 2/2016 do CNPCP que trata do CadUPL.

§ 4º - A referida resolução poderá ser reexaminada pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, a qualquer tempo, quando houver proposta de revisão de interessados, com base no que dispõe o parágrafo único, do artigo 85, da Lei de Execução Penal.

Art. 5º - Recomendar que, nas unidades penais masculinas, nas hipóteses de lotação incompatível e superior a sua capacidade, com superlotação superior a 137,5% da sua capacidade, o gestor do Poder Executivo officie ao representante do Grupo de Monitoramento e Fiscalização, designado pelo CNJ (Resolução nº96, de 27/10/2009 e 214, de 15/12/2015 de 15/12/2015), propondo providências para

ajustar excesso ou desvio da execução, pois a superlotação atingiu indicador extremo que vai muito além do limite máximo de capacidade, para que seja discutida a implementação de um plano de redução da superlotação, com a formação de um Comitê Colegiado em cada unidade federativa integrado por Juízes, membros do Ministério Público, Defensoria Pública, OAB, Conselho Penitenciário e da Comunidade.

§ 1º - O indicador de 137,5%, como linha de corte para controle da superlotação de unidades penais masculinas exige obrigatoriamente um plano de redução da superlotação, com metas a serem fixadas e atingidas pelas autoridades competentes diante do excesso ou desvio de execução, impondo 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; liberdade eletronicamente monitorada ao sentenciado que sai antecipadamente ou é posto em prisão domiciliar por falta de vagas; o cumprimento de penas restritivas de direito e/ou estudo ao sentenciado que progride ao regime aberto), sendo que, até que sejam estruturadas as medidas alternativas propostas, poderá ser autorizada a prisão domiciliar do sentenciado, conforme determinado pelo Supremo Tribunal Federal no RE 641.320 e Súmula Vinculante 56.

§ 2º - Qualquer extrapolação da capacidade, observada a partir dos dados do CadUPL (Resolução 2 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.

§ 3º - Nas unidades penais masculinas, 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 providências.

Art. 6º - 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 Grupo de Monitoramento e Fiscalização, solicitando a adoção de providências.

Art. 7º - Nas unidades penais sempre que a lotação estiver 10% acima da capacidade, compete ao Diretor da Unidade Penal, comunicar expressamente ao Juiz Supervisor do DMF, o nome dos presos provisórios recolhidos há mais de 90 ou há mais de 180 dias, sem sentença, indicando qual é o Juízo competente que ordenou a prisão e solicitar providências.

Art. 8º - Nas unidades penais que não houver lotação acima da capacidade, quando da publicação desta Resolução, fica vedada a entrada de presos que exceda sua capacidade.

Art. 9º - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação e se aplica aos presos recolhidos em carceragens de delegacias de polícia.

ALAMIRO VELLUDO SALVADOR NETTO