



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
CONSELHO NACIONAL DOS SECRETÁRIOS DE ESTADO DA JUSTIÇA,  
CIDADANIA, DIREITOS HUMANOS E ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

Palácio das Araucárias - Curitiba, 28 de abril de 2014  
OF.024/CONSEJ/2014

*Assunto: Situação prisional e reforma da Lei de Execução Penal.*

Excelentíssimo Senhor Senador,

1. Conforme é do conhecimento de Vossa Excelência, tramita no Senado Federal o Projeto de Lei sob nº 513/13 que trata da Revisão e Atualização da Lei de Execução Penal.
2. Referido Projeto resultou dos trabalhos de Comissão de Juristas, presidida por Sua Excelência o Senhor Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Sidnei Benetti, tendo como Relatora a signatária deste expediente.
3. Em 05 de dezembro de 2013, a proposta em questão foi entregue a Sua Excelência o Senhor Senador da República, Renan Calheiros, para a devida tramitação.

Ao Excelentíssimo Senhor  
Eunício Lopes de Oliveira,  
**Senador da República,**  
Senado Federal - Anexo I, 17.º andar,  
70165-900 - Brasília - Distrito Federal.



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
CONSELHO NACIONAL DOS SECRETÁRIOS DE ESTADO DA JUSTIÇA,  
CIDADANIA, DIREITOS HUMANOS E ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

OF.024/CONSEJ/2014

fl. 02

4. Vários aspectos foram enfocados visando, precipuamente, agilizar o processo de Execução Penal, valendo destacar da Exposição de Motivos que "... 3. A Comissão procurou trabalhar visando à instituição de um sistema de execução penal ideal, mas não perdendo de vista o realismo necessário à consecução de resultados concretos. Alguns princípios nortearam os trabalhos da Comissão: 1º) Humanização da sanção penal e garantia dos Direitos Fundamentais do condenado, em qualquer modalidade de pena e regime prisional, do destinatário de medida de segurança e do preso provisório, evitando-se ao máximo restrições derivadas de más condições de execução penal; 2º) Efetividade do cumprimento da sanção penal aplicada pela sentença, de modo a afastar-se o máximo possível a sensação de impunidade, de que resulta incentivo ao cometimento do delito; 3º) Busca de ressocialização do sentenciado, pelo trabalho e o estudo, para o retorno à convivência social; 4º) Desburocratização da tramitação de procedimentos judiciais e administrativos relativos à execução; 5º) Informatização para a segurança e agilização das tramitações necessárias; 6º) Previsibilidade objetiva dos passos da execução da pena, de forma a poderem o sentenciado e o sistema administrativo-judiciário antever até mesmo as datas dos passos efetivos do desenvolvimento da execução – inclusive as datas de transferência a regimes prisionais e da soltura automática, sem necessidade de requerimento e processamento de alvará de soltura, ante imediata colocação em liberdade na data do cumprimento da pena constante de sistema informatizado capilarizado aos estabelecimentos". 4. Dos termos "revisão e atualização" decorre a delimitação da nobre tarefa incumbida à Comissão, distinguindo-se, portanto, da elaboração de uma nova lei ou mesmo de um "Código Penitenciário", tratando-se sim da atualização e, especialmente, da reforma pontual da disciplina normativa da execução penal à luz da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, posterior à edição da Lei de Execução Penal em 1984. 5. As demandas consolidadas no anteprojeto de atualização da Lei de Execução Penal são fruto de ampla participação democrática objeto de Audiências Públicas, proposições colhidas por meios virtuais, encontros, reuniões, e seminários com a participação de diversas categorias profissionais e de membros da Sociedade Civil em todo o país".

5. Desnecessário enfatizar a importância e relevância do assunto, dada a situação vivenciada pelo Brasil, em todas as Unidades Federadas, nas quais o quadro é de superlotação, com lamentáveis projeções internas e externas (rebeliões e mortes em presídios os mais diversos).

6. Com efeito, de há muito o País enfrenta situações críticas na questão prisional. Os recursos disponibilizados se mostram deficientes. A "política repressiva e encarceradora" não demonstra resultados satisfatórios em termos de a criminalidade ser inibida. Ao revés, as prisões vêm servindo como "laboratórios" à delinquência, posto representarem, lamentavelmente, fator criminógeno, ante a reincidência que se propaga em termos alarmantes (de 70 a 80%).



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
CONSELHO NACIONAL DOS SECRETÁRIOS DE ESTADO DA JUSTIÇA,  
CIDADANIA, DIREITOS HUMANOS E ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

OF.024/CONSEJ/2014

fl.03

7. Tais aspectos são demonstrações evidentes de que o Brasil está a necessitar de instrumento mais ágil ao enfrentamento da questão. É exatamente isto que se propõe conforme pode ser sintetizado:

- O Projeto de Lei do Senado nº 513/2013 traz importantes inovações, entre as quais fazemos os seguintes destaques como possíveis soluções aos problemas carcerários ora debatidos:

1. Veda o contingenciamento de recursos do Fundo Penitenciário;

2. Amplia as assistências aos presos e indica de quem é a responsabilidade pela assistência como a assistência à saúde sob responsabilidade do SUS; responsabilidade pela assistência jurídica da Defensoria Pública diretamente ou através de convênios; responsabilidade educacional pelo Plano Estadual de Educação nas Prisões; Assistência social pela Secretaria Estadual ou Municipal responsável pela Assistência Social;

3. Revisão dos direitos e deveres dos presos e inclusão de direitos dos presos estrangeiros;

4. Visão sistêmica à execução penal, dispondo que o Sistema Nacional de Execução Penal é composto por entidades representativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, Instituições que exercem Funções Essenciais à Justiça, Conselhos, Fundações, Associações e Organizações Não Governamentais, com a cooperação da sociedade civil;

5. Cria novos Órgãos da Execução Penal, entre eles: As Secretarias Estaduais de Execução Penal; as Centrais Municipais e Estaduais e Patronato; o Conselho Nacional de Secretários de Execução Penal no Sistema de Justiça - CONSEJ e a Ordem dos Advogados do Brasil - OAB;

5.1 Dentre os Órgãos da Execução Penal, os Gestores responsáveis pela execução penal passarão a ter voz e representatividade através das Secretarias Estaduais e do CONSEJ, órgão colegiado representativo dos Secretários. O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária-CNPPC, que possui a competência de propor diretrizes da política criminal e de execução, bem como estabelecer regras para a arquitetura e construção de estabelecimentos penais, passará a contar, ainda, com novos e importantes



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
CONSELHO NACIONAL DOS SECRETÁRIOS DE ESTADO DA JUSTIÇA,  
CIDADANIA, DIREITOS HUMANOS E ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

OF.024/CONSEJ/2014

fl.04

representantes de Poderes e Instituições, sendo um representante indicado, respectivamente, pelo CONSEJ, pelo CNJ, CNMP, CFOAB, CONASP e CONAD;

5.2. A execução penal passa a ser parte integrante do Sistema de Segurança Pública e com a preocupação de ouvir os gestores prisionais, os Conselhos e repensar a Política sobre Drogas no Sistema prisional, que é uma das principais causas de encarceramento;

5.3. Competirá ao Juízo da Execução realizar de ofício ou a requerimento das partes mutirões carcerários sempre que a capacidade do estabelecimento estiver superior à lotação; além de emitir semestralmente atestado de pena a cumprir, o que cristaliza elementos já regulados pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ;

5.4 Competirá ao Ministério Público atribuição específica de fiscalizar a utilização dos recursos destinados ao sistema penitenciário;

5.5 Nos Estados, o Poder Executivo, responsável pela Execução Penal, será exercido pelo Governador do Estado com o auxílio das Secretarias de Estado de Execução Penal. Assim o Departamento Penitenciário Estadual (ou órgão similar), passará a ser exercido por Secretaria de Estado, o que confere maior autonomia, obrigando-se, ainda, que as Secretarias em questão disponibilizem em sítio oficial o número de presos e a capacidade de vagas de cada estabelecimento penal;

5.6 Ficarão instituídas as Centrais Estaduais ou Municipais de Alternativas Penais e Patronato; a Central de Monitoração Eletrônica e a Central de Vagas, Mandados e Alvarás;

5.7. Instituir-se-á o CONSEJ como órgão colegiado representativo dos Gestores estaduais;

6. Priorizar-se-á a informatização dos sistemas; as guias de recolhimento serão registradas como documentos eletrônicos; o Juiz será alertado com 30 dias da data da soltura do apenado e das datas de progressão e livramento. Se até esta data não houver manifestação, a liberação do preso ou condenado dar-se-á automaticamente.

7. O Procedimento judicial traz inovações importantes. Estabelece prazo de 30 dias para julgamento dos incidentes de execução, os quais terão prioridade absoluta na tramitação; independentemente de requerimento do interessado, o



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
CONSELHO NACIONAL DOS SECRETÁRIOS DE ESTADO DA JUSTIÇA,  
CIDADANIA, DIREITOS HUMANOS E ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

OF.024/CONSEJ/2014

fl.05

Juiz, de ofício, com base em sistema automatizado que acuse o alcance do requisito objetivo para o benefício, deverá mandar dar início ao incidente.

8. Não haverá carceragens em Delegacias de Polícia, sendo que será fixado prazo de 4 anos para respectiva extinção;

9. O PLS em comento (513/13) veda em seu artigo 114-A a acomodação de presos em estabelecimentos penais em número superior à sua capacidade, de modo que, uma vez atingido o limite, realizar-se-á mutirão carcerário pela Corregedoria respectiva. Havendo preso além da capacidade do estabelecimento, o Juízo da Execução deverá antecipar a concessão de benefícios aos presos cujo requisito temporal esteja mais próximo.

8. Outros informes se fazem necessários e que podem ser importantes à continuidade do debate, subdividindo-os entre o diagnóstico dos principais problemas e possíveis soluções, constando o que segue:

**1 – Diagnóstico dos Principais Problemas Carcerários: Falta de Vagas, Prisões Desnecessárias e Custo de Infraestrutura e Manutenção dos Estabelecimentos Penais**

Falta de vagas

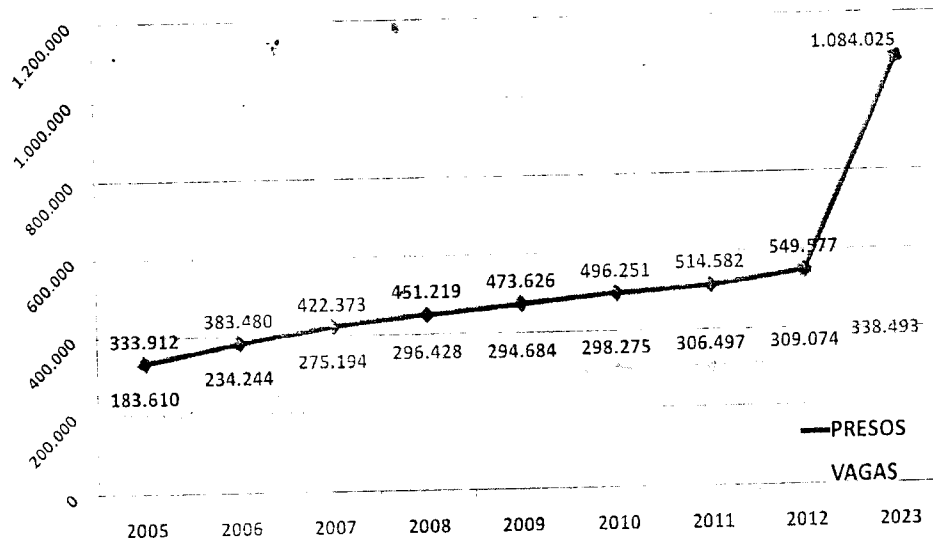
- a) Com base nos dados do InfoPen – Sistema de Informações Penitenciárias do DEPEN/MJ, o Brasil possui aproximadamente 548.003 presos, caracterizando-se como o segundo maior índice de aprisionamento do mundo e o quarto país em número de presos;
- b) Segundo as últimas informações do InfoPen divulgadas em dezembro de 2012, o Brasil possuía para o número citado de presos (548.003) - 309.074 vagas, o que representa um **déficit de 238.928 vagas.**
- c) Note-se que a população carcerária nacional, estimada pelo Ministério da Justiça em 333.912 pessoas em 2005, passou à cifra acima em dezembro de 2012, o que significa um crescimento do índice proporcional de 181 para **279 presos por 100 mil habitantes** em menos de uma década. Considerando a velocidade média de crescimento da população carcerária e a de geração de vagas, a mais simples projeção estatística indica um cenário extremamente preocupante para a próxima década, podendo chegar a mais de 1 milhão de presos, conforme gráfico abaixo:



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
CONSELHO NACIONAL DOS SECRETÁRIOS DE ESTADO DA JUSTIÇA,  
CIDADANIA, DIREITOS HUMANOS E ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

OF.024/CONSEJ/2014

fl.06



Prisões Desnecessárias

- d) O aumento exponencial do encarceramento é verificado com grande número de prisões consideradas desnecessárias sob o aspecto da Política Criminal.
- e) Atribui-se estas causas, primeiramente, ao número de presos que tem o direito à progressão de regime. A ausência de Defensorias Públicas estruturadas na maioria dos Estados, somado ao baixo número de advogados que prestem assistência jurídica durante a Execução Penal, juntamente com a não integração de informações e dificuldade de monitoramento entre Poder Executivo e Judiciário, ocasionam imenso número de prisões por tempo além do necessário.
- f) Existe, ainda, antes da sentença condenatória, baixo uso das medidas cautelares diversas da prisão, previstas em Lei, ocasionando significativo número de presos provisórios desnecessários, cuja restrição de liberdade deveria ocorrer após a sentença condenatória transitada em julgado.
- g) A ausência de limitações expressas às pessoas consideradas inimputáveis, cumprindo Medida de Segurança em Hospitais de Custódia e Tratamento, também ocasionam medidas demasiadamente longas, cujos critérios limitadores, diferentemente dos imputáveis, pautam-se pela pena máxima e não pela pena mínima de cada delito.
- h) Por fim, a Lei nº 11.343/2006, que prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas, bem como estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas, ocasionou



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
CONSELHO NACIONAL DOS SECRETÁRIOS DE ESTADO DA JUSTIÇA,  
CIDADANIA, DIREITOS HUMANOS E ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

OF.024/CONSEJ/2014

fl.07

crescimento exponencial em número de encarceramentos. A ausência de regulamentação do Conselho Nacional de Política sobre Drogas acerca da quantidade de droga apreendida passível de caracterizar tráfico, além da falta de locais adequados para tratamento em unidades de saúde, comunidades terapêuticas ou similares, acarretam sucessivas condenações de dependentes de substâncias psicoativas como traficantes, o que impõe tratamento mais rigoroso e desproporcional ao contexto fático, tornando-se, também, um dos principais fatores de encarceramento.

Custos de Infraestrutura e Manutenção

- i) A Resolução n. 09 do CNPCP estabeleceu regras e diretrizes para arquitetura dos estabelecimentos penais, os quais, quando incluídos nos respectivos projetos, geraram custos inviabilizadores;
- j) De acordo com o estudo do DEPEN realizado à época, em uma cadeia pública para 300 vagas a aplicação da Resolução impactou o acréscimo de área mínima de **139,44%**, em relação à Resolução anterior (Informação nº. 188/2012 – COENA/CGPAI/ DIRPP/DEPEN).
- k) Além do custo de construção e ampliação de estabelecimentos penais, que não acompanham o elevado índice de encarceramento, existe a necessidade de manutenção dos estabelecimentos penais cujo custo da gestão, quando multiplicado pelo respectivo número de pessoas encarceradas, torna, ao longo de um ano, o custo de manutenção maior que o custo da construção de novas vagas.
- l) Um cálculo aproximado indica que atualmente as Secretarias de Estado responsáveis pela Execução penal, gastam, em média, 2 mil reais mensais para a manutenção de cada um dos mais de 550.000 presos no Brasil, o que equivale a 1 bilhão e 100 milhões de reais por mês para a manutenção do sistema penitenciário, com carceragens superlotadas, além do custo de manutenção dos presídios federais pelo Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN. Para eliminar o déficit carcerário existente no País em 2.012, quando a superlotação era de 240.503 vagas, seriam necessários mais de 7 bilhões para a construção de novas vagas. O Brasil é o quarto País do mundo em número absoluto de presos.
- m) O tratamento penal encarcerador possui péssimo desempenho na ressocialização do preso, inclusive no incentivo ao estudo e trabalho, o que significa alto custo com baixo aproveitamento. A falta de política de apoio aos familiares durante o período da prisão

OF.024/CONSEJ/2014

fl.08



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
CONSELHO NACIONAL DOS SECRETÁRIOS DE ESTADO DA JUSTIÇA,  
CIDADANIA, DIREITOS HUMANOS E ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

também ocasionam situações desestruturantes e contribuem para elevação dos índices de encarceramento e miserabilidade.

- n) A falta de Patronatos e Centrais de Penas e Medidas Alternativas dificulta penas alternativas à prisão.

## 2. Possíveis Soluções:

### Prisões Desnecessárias

- a) O Conselho Nacional dos Secretários de Estado de Execução Penal no Sistema de Justiça – CONSEJ, a partir de iniciativa do Estado do Paraná, com sistema desenvolvido pela CELEPAR, utiliza-se de ferramentas de tecnologia da informação que interliga dados do Poder Executivo com o Poder Judiciário e orienta a efetividade dos Mutirões Carcerários;
- b) A Lei que instituiu o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas - SINESP (Lei nº 12.681, de 04 de julho de 2012) e a Lei que instituiu o Sistema de Acompanhamento da execução das Penas, da prisão cautelar e da Medida de Segurança (Lei nº 12.714, de 14 de setembro de 2012), precisam ser implementadas a partir da plena integração de dados entre Poder Executivo e Judiciário.
- c) O Estado do Paraná que tinha um dos piores índices de aprisionamento, sendo o Estado com maior número de encarceramento em Delegacias de Polícia, a partir desta compatibilização de dados, organizou 23 Mutirões Carcerários de 2011 a 2013, com a ferramenta de tecnologia da informação *Business Intelligence* – BI, o que permitiu reduzir em 60% a superlotação carcerária nas Delegacias de Polícia, que era de 10.600, para os atuais 3.847. A população carcerária total do Estado foi reduzida de 30.449 para 27.955 presos, ou seja, cerca de 2.494 (8%), cujo número equivale à construção de 6 presídios com capacidade para 382 vagas. Esta redução, juntamente com os recursos obtidos com o Ministério da Justiça, que já conta com 20 obras licitadas para construção e ampliação dos estabelecimentos penais, permitirá acabar com a superlotação no Estado que há menos de 4 anos possuía índices alarmantes.
- d) A municipalização dos Patronatos e as Centrais de Fiscalização de penas e medidas alternativas permitem o melhor funcionamento de medidas que evitam o encarceramento, contribuindo com soluções alternativas à pena de prisão, o que deve ser fomentado e desenvolvido nos Estados.





Falta de vagas e Custos de Infraestrutura e Manutenção

- a) Apesar do lançamento pelo Governo Federal de edital prevendo o investimento de R\$1.100.000,00 (um bilhão e cem mil reais) para construção e ampliação de estabelecimentos penais, conforme Portaria n. 522/2011 do Ministério da Justiça, os Estados encontraram dificuldades em apresentar projetos diante dos elevados custos advindos da Resolução nº 09/2012 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP, que ampliou significativamente as exigências arquitetônicas elevando o custo dos projetos a patamares inviáveis;
- b) A previsão financeira foi de R\$30.000,00 por vaga para construção de novos estabelecimentos penais e R\$11.250,00 por vaga para ampliação de estabelecimentos penais já construídos – valores bastante inferiores aos projetos se fossem contemplar integralmente as exigências arquitetônicas do CNPCP;
- c) o Ministério Público Federal editou Recomendação, da lavra da Procuradora Regional da República, Dra. Antonia Lélia Sanches, para que fossem flexibilizados os Requisitos da Resolução n. 09 do CNPCP considerando os elevados custos dos projetos arquitetônicos, o que demonstra a conveniência de reformulação das regras arquitetônicas, tornando-as compatíveis com a realidade brasileira;
- d) O Conselho Nacional dos Secretários de Estado de Execução Penal no Sistema de Justiça – CONSEJ também divulgou documento apontando os gastos e inconvenientes em manter os padrões exigidos pelo CNPCP, reiterando a necessidade de reformulação dos padrões arquitetônicos exigidos atualmente;
- e) A elaboração de projetos padronizados para que os Estados possam adotar projetos construtivos seguros e compactos, minimizam tempo e recursos, e suprem a realidade da maioria dos Estados que não dispõem estrutura de arquitetura e engenharia para criar e implementar todos os projetos. Os Estados do Paraná e do Pará, que obtiveram financiamento do Ministério da Justiça conforme Portaria 522/2011, disponibilizaram ao Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN projetos padronizados que possam servir de referência para outros Estados;



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
CONSELHO NACIONAL DOS SECRETÁRIOS DE ESTADO DA JUSTIÇA,  
CIDADANIA, DIREITOS HUMANOS E ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

OF.024/CONSEJ/2014

fl.10

- f) Por outro lado, entre os dados divulgados sobre o Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN, verifica-se que o Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN divulgou que **em 2011 havia 1,035 bilhões de reais contingenciados**, cujo crescimento anual médio nos anos posteriores, baseado nos valores já divulgados, estima-se superior a R\$300.000.000,00 (trezentos milhões), o que permite concluir a existência de valor contingenciado certamente superior ao ano de 2011, estimando-o em mais de 2 bilhões de reais. Contudo, referido valor, amealhado há longos anos (desde 1994 quando foi instituído o FUPEN) **não seria suficiente para minimizar o déficit carcerário**. Repita-se: **para eliminar o déficit carcerário existente no País em 2012, quando a superlotação era de 240.503 vagas, seriam necessários mais de 7 bilhões para a construção de novas vagas. O Brasil é o quarto País do mundo em número absoluto de presos.**

Outras considerações:

9. Eventual argumento no sentido de que poderá haver incentivo à criminalidade ante a reforma projetada é destoante dos fatos que se observam.

10. Complementarmente à solução que determina regime mais brando ao condenado nas hipóteses em que o Estado não fornece condições adequadas, mediante prisão domiciliar, sugere-se, a partir de ferramenta de gestão baseada na tecnologia da informação, que, havendo preso além da capacidade do estabelecimento, o Juízo da Execução determine a antecipação da concessão de benefícios **aos presos cujo requisito temporal esteja mais próximo**, sem prejuízo à realização de mutirão carcerário.

11. Evita-se, com isto, impunidade aos presos que foram condenados ou devem progredir ao regime semiaberto, mas não possuem vagas em estabelecimento adequado; ao mesmo tempo inibe a superlotação, porquanto beneficia àqueles que já cumpriram maior tempo de pena, ainda que antes do preenchimento do requisito objetivo.

Por tais razões, Senhor Senador, esperando haver contribuído de alguma forma, e à disposição de Vossa Excelência, subscrevo-me,

Cordialmente,

Maria Tereza Uille Gomes,  
**Secretária de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos do Paraná.**

**Presidente do Conselho Nacional dos Secretários de Estado da Justiça, Cidadania, Direitos Humanos e Administração Penitenciária - CONSEJ.**

**Relatora da Comissão de Juristas que elaborou a proposta para Revisão e Atualização da Lei de Execução Penal.**