

Excelentíssimo Senhor Ministro Gilmar Mendes,

Assunto: *Briefing* sobre Regime Semiaberto

Reporto-me ao *briefing* sobre Regime Semiaberto encaminhado por e-mail a Vossa Excelência, instruído com vários documentos adiante referidos.

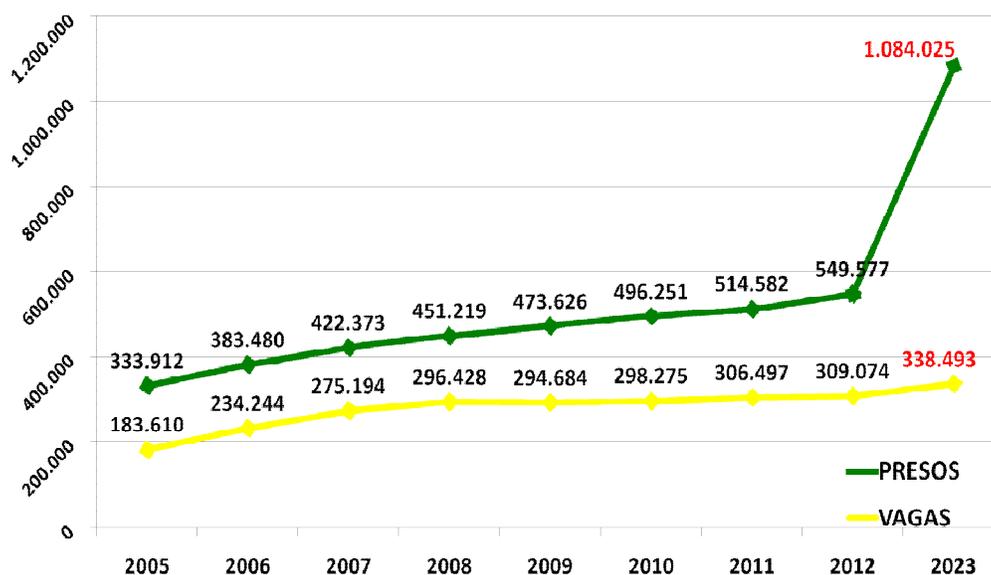
Na oportunidade, foi mencionada a questão concernente à ausência de vagas suficientes em estabelecimentos penais, inclusive para cumprimento de pena em regime semiaberto, objeto de Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº. 641.320, a qual necessitaria de informações consideradas importantes à continuidade do debate, subdividindo-as 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) Segundo informações do InfoPen, divulgadas em dezembro de 2012, o Brasil possuía 549.577 mil presos e 309.074 vagas, o que representava um **déficit de 240.500 vagas**.
- b) Com base nos dados relatados durante audiência pública no Recurso Extraordinário nº. 641.320, em maio de 2013, o Brasil possui aproximadamente 548.003 presos, caracterizando-se como o segundo país com maior índice de aprisionamento do mundo e o quarto em número de presos;
- c) Em relação ao regime semiaberto, no pronunciamento do Presidente do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP, Desembargador Herbert Carneiro, durante a Audiência Pública do Recurso Extraordinário nº. 641.320 e fundamentando-se nos dados divulgados pelo InfoPen, afirmou que, considerando-se a existência de 74.647 presos em regime semiaberto no Brasil, com apenas 51.492 vagas em regime semiaberto, o **déficit atual é de 23.155 vagas**. Somente no Estado de São Paulo existem 6.570 presos em regime fechado aguardando vagas para progressão de regime ao semiaberto;

d) Note-se que a população carcerária nacional, estimada pelo Ministério da Justiça em 333.912 pessoas em 2005, passou à cifra de 549.577 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 de geração de vagas, a mais simples projeção estatística indica um cenário extremamente preocupante para as próximas décadas, podendo chegar a mais de 1 milhão de presos, conforme gráfico abaixo:



Prisões Desnecessárias

- e) O aumento exponencial do encarceramento é reforçado pelo grande número de prisões consideradas desnecessárias sob o aspecto da Política Criminal.
- f) A precariedade de estratégias de gestão decorrente da não integração de informações entre Poder Executivo e Judiciário ocasiona imenso número de prisões por tempo além do necessário, resultando em um significativo número de presos que permanecem nesta condição inobstante possuírem direito à liberdade. A ausência de Defensorias Públicas estruturadas na maioria dos Estados, associada ao reduzido número de advogados que prestam assistência jurídica durante a Execução Penal, reforçam ainda mais este cenário;

- g) Existe, ainda, um alto número de presos provisórios que poderiam ser contemplados com medidas cautelares diversas da prisão e cuja restrição de liberdade deveria ocorrer após a sentença condenatória transitada em julgado.
- h) A ausência de limitações expressas às pessoas consideradas inimputáveis, cumprindo Medida de Segurança, ocasionam medidas demasiadamente longas, cujos critérios limitadores, diferentemente dos imputáveis, pautam-se na pena máxima, em vez da mínima, para cada delito.
- i) 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, contribui expressivamente para o crescimento exponencial do número de encarceramentos. A ausência de regulamentação específica 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 similar são fatores que acarretam sucessivas condenações por tráfico de dependentes de substâncias psicoativas como traficantes, o que impõe tratamento mais rigoroso e desproporcional ao contexto fático.

Custos de Infraestrutura e Manutenção

- j) A Resolução nº. 09 do CNPCP estabeleceu regras e diretrizes para a arquitetura dos estabelecimentos penais, os quais, quando incluídos nos respectivos projetos, geraram custos inviabilizadores;
- k) De acordo com o estudo realizado à época da elaboração da mencionada Resolução, em uma cadeia pública para 300 vagas, a aplicação da Resolução impactou em um acréscimo de área mínima de **139,44%**, em relação a Resolução anterior (Informação nº. 188/2012 – COENA/CGPAI/DIRPP/DEPEN);
- l) 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;

- m) Um cálculo aproximado indica que atualmente as Secretarias de Estado responsáveis pela Execução Penal gastam, em média, cerca de 2 mil reais mensais para manutenção de cada um dos mais de 550.000 presos no Brasil. Isso equivale a 1 bilhão e 100 milhões de reais por mês para 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 R\$ 7 bilhões para a construção de novas vagas. Destaque-se que o Brasil é o quarto País do mundo em número absoluto de presos;
- n) O tratamento penal encarcerador possui péssimo desempenho na ressocialização do preso, inclusive no incentivo ao estudo e trabalho, o que significa um alto custo com baixo aproveitamento. A ausência de políticas de apoio aos familiares durante o período da prisão também ocasionam situações desestruturantes, que contribuem para a elevação dos índices de encarceramento e condições sociais inadequadas;
- o) A falta de Patronatos e Centrais de Penas e Medidas Alternativas dificulta o **cumprimento de** 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 proposta pelo 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 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 os Poderes Executivo, Judiciário e outras Instituições como Ministério Público, Defensoria Pública, entre outras;

- 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”, que permitiu reduzir em 60% a superlotação carcerária nas Delegacias de Polícia - que era de 10.600 - para os atuais 3.847 presos. 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 da população carcerária, juntamente com os recursos obtidos com o Ministério da Justiça para 20 obras de construção e ampliação dos estabelecimentos penais, permitirão acabar com a superlotação no Estado que há menos de 4 anos possuía índices alarmantes;
- d) A municipalização dos Patronatos e das 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;
- e) Por fim, faz-se necessária a tramitação em regime de urgência do Projeto de Lei do Senado Federal nº. 513/2013, que altera a Lei de Execução Penal, resultado do trabalho da Comissão de Juristas presidida pelo Ministro Sidnei Benetti, do STJ, e relatada pela Secretária de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos do Paraná, Dra. Maria Tereza Uille Gomes;
- f) O Projeto de Lei do Senado nº. 513/2013 traz importantes inovações, dentre 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, de competência do SUS; responsabilidade pela assistência jurídica, de competência da Defensoria Pública diretamente ou através de convênios; responsabilidade pela assistência educacional, assumida pelo Plano Estadual de Educação nas Prisões; e a prestação de assistência social, de competência da Secretaria Estadual ou Municipal responsável pela Assistência Social;

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

4. Visão sistêmica à execução penal para que o Sistema Nacional de Execução Penal seja 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, dentre eles: as Secretarias Estaduais de Execução Penal; as Centrais Municipais e Estaduais de Alternativas Penais 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 10 Órgãos da Execução Penal, os gestores responsáveis pela execução penal passaram a ter voz e representatividade através das Secretarias Estaduais e do CONSEJ, órgão colegiado representativo dos Secretários de Estado. O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária - CNPCP, 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 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 uma parte integrante do Sistema de Segurança Pública, e com a preocupação de ouvir os gestores prisionais e 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 a 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 se dará 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 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 sua respectiva extinção;

9. O PLS veda em seu artigo 114-A a acomodação de presos nos 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.

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 nº. 522/2011 do Ministério da Justiça, os Estados tiveram dificuldades em apresentar projetos diante dos elevados custos ocasionados com a 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, bastante inferiores aos projetos se fossem contemplar integralmente as exigências arquitetônicas do CNPCP;
- c) o Ministério Público Federal editou Recomendação, de lavra da Procuradora Regional da República, Dra. Antonia Lélia Sanches, para que fossem flexibilizados os Requisitos da Resolução nº. 09 do CNPCP considerando os elevados custos dos projetos arquitetônicos, o que demonstra a conveniência de reformulação das regras arquitetônicas, tornando-a compatível 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, assim, a necessidade de reformulação dos padrões arquitetônicos exigidos atualmente;
- e) O Estado do Paraná obteve aprovação de recursos do Ministério da Justiça mediante elaboração de projeto arquitetônico padrão para execução de 20 novas obras, disponibilizados ao Ministério da Justiça, com o cumprimento

da Resolução nº. 09 do CNPCP com algumas adaptações, já licitadas, as quais criarão 6.670 vagas no sistema penitenciário, além dos Centros de Integração Social para o Regime Semiaberto, que somam 7.102 novas vagas no Estado, com custo total de R\$163.000.000,00 (cento e sessenta e três milhões de reais). Esse valor representa um custo médio de **R\$25.600,00**(vinte e cinco mil e seiscentos reais) por vaga criada, sendo: custo médio de **R\$28.000,00** (vinte e oito mil reais) por vaga para o regime fechado e **R\$20.600,00** (vinte e um mil e seiscentos reais) para o regime semiaberto;

- f) Todavia, a construção dos estabelecimentos penais no Estado do Paraná com os parâmetros financeiros mencionados somente foi possível com a flexibilização das regras da Resolução nº. 09 do CNPCP, aceita pelo Ministério da Justiça após Recomendação exarada pelo Ministério Público Federal. Sem a flexibilização das normativas arquitetônicas exaradas pelo CNPCP, a contrapartida estadual, que foi de 30 milhões de reais, passaria para aproximadamente 90 milhões de reais;
- g) A elaboração de projetos padronizados para que os Estados possam adotar padrões construtivos seguros e compactos minimiza tempo e recursos, e suprem as necessidades da maioria dos Estados que não dispõem estrutura de arquitetura e engenharia para criar e implementar todos os projetos. Os Estados do Paraná e Pará, que obtiveram financiamento do Ministério da Justiça conforme Portaria nº. 522/2011, disponibilizaram ao Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN projetos padronizados que podem servir de referência para outros Estados;
- h) 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 ser superior a R\$300.000.000,00 (trezentos milhões de reais), o que permite concluir que existe um valor contingenciado certamente superior ao ano de 2011, estimando-o em mais de 2 bilhões de reais;

- i) Projetando-se o custo médio de R\$20.600,00 (vinte mil e seiscentos reais) por vaga para o regime semiaberto, licitado conforme regras do Ministério da Justiça pelo Estado do Paraná, juntamente com o déficit de 23.155 vagas, conforme dados do InfoPen, verifica-se que o valor estimado para solucionar a falta de vagas no regime semiaberto, no Brasil, seria de **R\$476.993.000,00** (quatrocentos e setenta e seis milhões, novecentos e noventa e três mil reais), o que é inferior aos valores contingenciados pelo Fundo Penitenciário, e que poderiam ser aplicados na infraestrutura carcerária brasileira sem prejuízo da melhoria aos demais problemas carcerários.
- j) Sugere-se, neste sentido, determinação ao Ministério da Justiça que formule edital para que os Estados se inscrevam para construção de 23.000 vagas com recursos do FUNPEN, conforme indicativo do CNPCP, ou número mais preciso colhido nas Audiências Públicas. Anexamos ao presente documento Projeto Arquitetônico utilizado pelo Estado do Paraná cuja construção obteve recursos federais, juntamente com o Termo do Governo do Estado do Paraná que autoriza a utilização do projeto por outras unidades federativas – **Anexo I**.

Outras considerações:

Objetiva-se, além dos informes já referidos, solução, ainda que temporária, para minimizar os gravames sofridos pelos Estados, uma vez que as **23.155 vagas acima mencionadas são ocupadas no regime fechado. Assim, a prisão domiciliar propiciará um desafio sensível no déficit carcerário.** Observe-se que o *desideratum* proposto – **prisão domiciliar** - à falta de vaga em local adequado está em perfeita sintonia com o que nossas Cortes vêm decidindo, o que se procura demonstrar conforme **Anexo II**.

Destarte, no Relatório do Conselho Nacional de Justiça sobre a Situação Carcerária do Estado do Maranhão, entre outras inspeções realizadas, destaca-se a mesma sugestão:

“Regra geral, a 1ª Vara de Execuções Penais de São Luís, ao conceder o regime semiaberto, mantém o sentenciado no estabelecimento penal destinado ao regime fechado. Seja pela dificuldade na obtenção do trabalho externo, seja em razão da insuficiência de vagas em outro local que possa se assemelhar

à colônia agrícola ou industrial, o fato é que grande parte desses reeducandos estão em celas fechadas juntamente com presos desse regime.

A decisão do(s) juiz(ízes) em manter(em) presos do regime semiaberto no “regime fechado”, por ausência de vagas, não tem qualquer suporte na jurisprudência dos tribunais superiores (STF e STJ). Deveras, segundo a moderna jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, em inexistindo estabelecimento penal adequado ou assemelhado, abrem-se duas possibilidades: a) conceder o regime semiaberto domiciliar (Processo AgRg no HC 95839 /MG, Relator(a) Ministro PAULO GALLOTTI, Órgão Julgador T6 - SEXTA TURMA, Data do Julgamento 10/02/2009, Data da publicação/Fonte DJe 02/03/2009; HC 113058 / SP, Relator(a) Ministra JANE SILVA (DESEMBARGADORA CONVOCADA DO TJ/MG) (8145), Órgão Julgador T6 - SEXTA TURMA, Data do Julgamento 20/11/2008, Data da Publicação/Fonte DJe 09/12/2008; Processo HC 93120 / SP, Relator(a) Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA (1128) Órgão Julgador T5 - QUINTA TURMA, Data do Julgamento 16/09/2008, Data da Publicação/Fonte DJe 20/10/2008); ou, b) na pior das hipóteses, permitir que o sentenciado saia durante o dia e apenas pernoite no cárcere”.

Eventual argumento no sentido de que poderá haver incentivo à criminalidade é destoante dos fatos que se observam. Quando se verificam os índices de não retorno das Saídas Temporárias, a média é de 5% (cinco por cento). Veja-se que nas Saídas Temporárias o preso não está submetido à vigilância (eventualmente a eletrônica – o que poderia ocorrer na prisão domiciliar). O índice referido vem decrescendo, inclusive em grandes centros, conforme se vê no **Anexo III** – pesquisa sumária realizada em sítios de busca na internet.

Veja-se, também no **Anexo IV**, os índices em relação aos exercícios de 2011 e 2012.

Complementarmente, a 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 presos 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 da realização de mutirão carcerário.

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

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 Estado do Paraná
Presidente do Conselho Nacional dos Secretários de Estado da Justiça, Cidadania,
Direitos Humanos e Administração Penitenciária (CONSEJ)**