

A CENTRAL DE REGULAÇÃO DE VAGAS NO ENFRENTAMENTO DA SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA NO ESTADO DO ACRE

VACANCY ADJUSTMENT CENTER: A PROPOSAL TO
FIGHT OVERCROWDING PRISON IN THE STATE OF ACRE

FELIPE DA SILVA FREITAS

Doutor e Mestre em Direito pela Universidade de Brasília. Graduado em Direito pela Universidade Estadual de Feira de Santana. Diretor da Plataforma Justa. Professor colaborador do Mestrado Profissional em Segurança Pública da Universidade Federal da Bahia (PROGESP UFBA) e professor do corpo permanente do programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Membro do Grupo de Pesquisa em Criminologia da Universidade Estadual de Feira de Santana (GPCRIM UEFS) e pesquisador do Núcleo de Justiça Racial & Direito da Fundação Getúlio Vargas São Paulo (FGV/SP). Orientador do trabalho de conclusão de curso apresentado na Pós-Graduação em Jurisdição Penal Contemporânea e Sistema Prisional, do qual se origina este artigo.

ANDREA DA SILVA BRITO

Pós-graduada em Gestão do Sistema Penitenciário e Direitos Humanos da Universidade Federal do Acre - /UFAC. Juíza titular da Vara de Execuções Penais e Medidas Alternativas - VEPMA do Tribunal de Justiça do Estado do Acre. <https://orcid.org/0009-0007-1296-6602>

RESUMO

Este artigo apresenta a proposta da Central de Regulação de Vagas como estratégia ao enfrentamento da superlotação carcerária no estado do Acre. Corroborando os esforços de proporcionalidade

penal no âmbito do programa Fazendo Justiça do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, este trabalho discorre sobre os pontos estruturantes do Manual para gestão da lotação prisional – Central de Regulação de Vagas. Destacando-se como um marco da atuação do CNJ, a central desponta como medida sistêmica e duradoura com bases metodológicas definidas para construção e articulação interinstitucional no estado acreano.

Palavras-chave: sistema prisional; regulação; central de vagas; superlotação carcerária.

ABSTRACT

This article presents the proposal of the Vacancy Regulation Center as a strategy to face prison overcrowding in the state of Acre. Corroborating the efforts of criminal proportionality within the scope of the Making Justice Program of the National Council of Justice/CNJ, this work discusses the structuring points of the Manual for Prison Capacity Management – Vacancy Regulation Center. Standing out as a landmark of the CNJ's performance, the Central emerges as a systemic and lasting measure with defined methodological bases for the construction and inter-institutional articulation in the state of Acre.

Keywords: prison system; regulation; vacancy center; prison overcrowding.

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 Paralelos do contexto prisional brasileiro e acreano. 3 O Poder Judiciário e o enfrentamento da superpopulação carcerária. 4 A regulação como estratégia para o sistema prisional. 5 Pontos estruturantes do Manual para a gestão da lotação prisional: a Central de Regulação De Vagas. 6 Conclusão. Referências bibliográficas.

1 INTRODUÇÃO

No conjunto das reflexões formuladas no curso de Pós-Graduação em Jurisdição Penal Contemporânea e Sistema Prisional da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam insere-se a proposta deste artigo, o qual se origina no trabalho de conclusão do curso orientado pelo Dr. Felipe Freitas. Partindo dos contextos prisionais brasileiro e acreano, destacamos as medidas de enfrentamento da superlotação pelo Poder Judiciário, dando vulto ao programa Fazendo Justiça e à sua proposta de Central de Regulação de Vagas. Este, portanto, foi um estudo qualitativo apoiado em pesquisa bibliográfica com vistas a elucidar o debate público sobre o tema e oferecer alternativas a questão prisional.

O sistema prisional brasileiro expõe uma ferida aberta, com a qual a sociedade tem muitas dificuldades de lidar. A criminalidade, que conduz indivíduos ao sistema de justiça criminal, é um fenômeno complexo de várias nuances – raciais, sociais, políticas, econômicas –, que coloca em evidência a seletividade penal, tendo em vista a criminalização da pobreza e o racismo estrutural.

O Brasil é um dos países que mais encarceram no mundo, ocupando a terceira posição mundial, atrás somente da China e Estados Unidos. Entretanto, o país segue apresentando altos índices de violência e uma permanente sensação de impunidade por parte de sua população. Em meio a isso temos um sistema prisional ineficaz e, portanto, falido, já que retroalimenta o crime – sendo espaço potencial para criação e manutenção de facções criminosas –, contribuindo para a reincidência criminal e mantendo-se permanentemente superlotado.

Como o contexto prisional do Estado do Acre corrobora a realidade nacional das prisões, a proposta é refletir sobre saídas e alternativas para esse problema.

Assim, este artigo apresenta os subsídios teóricos para implantação da Central de Regulação de Vagas no sistema prisional

acreano, discutindo como este mecanismo pode impactar na construção de uma política de gestão prisional.

2 PARALELOS DO CONTEXTO PRISIONAL BRASILEIRO E ACREANO

O sistema prisional brasileiro apresenta números exorbitantes: o Brasil tem 322 pessoas presas para cada 100 mil habitantes, o que corresponde aproximadamente a 682,2 mil presos entre os seus 213 milhões de habitantes no ano de 2021. Trata-se da maior taxa de ocupação nas prisões, inclusive considerando presos provisórios que aguardam julgamento (217.687), os quais representam 31,9% das pessoas privadas de liberdade, conforme sistematizado pelo Monitor da Violência relativo ao ano de 2020.

Conforme alerta o Conselho Nacional de Justiça:

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

A projeção deste tenebroso cenário tem repercutido esforços para melhoria do sistema prisional brasileiro. O Anuário de Indicadores

¹ CNJ- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Central de Regulação de Vagas**: manual para a gestão da lotação prisional. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021. p. 14, grifo nosso.

de Violência (2012-2021)² do Ministério Público do Estado do Acre apresenta dados do Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, tendo por referência junho/2021³, data na qual 820.689 pessoas encontravam-se privadas de liberdade – algumas provisoriamente – somando 385 pessoas presas para cada grupo de 100 mil habitantes. Em junho de 2021, o sistema prisional brasileiro dispunha de 398.230 vagas, revelando-se um déficit de 168.166 vagas, com uma taxa de ocupação nacional de 142%.

Ao mergulhar no universo prisional do Brasil, identificamos um perfil recorrente das pessoas encarceradas: negras e pobres, o que reitera a situação de seletividade penal⁴. Segundo dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen, registrados entre julho e dezembro de 2021, das pessoas presas 50% eram pardas e 17,33% pretas, perfazendo o total de 67,33% de negros, enquanto brancos correspondiam a 31,69%. Na referida data, a população prisional correspondia a 669.916 pessoas privadas de liberdade, estando distribuídas entre os regimes em 49,11% fechado, 18,49% semiaberto, 3,01% aberto, e os 28,95% restantes se trata de presos provisórios. Do total da população prisional, 89,81% eram homens e 10,19% mulheres, geralmente presos por crime de tráfico de drogas ou patrimonial. Em que pese o Infopen ter sido pensado como um banco de dados que reunisse informações penais atualizadas sobre os contextos federal e estaduais, há desatualização e incoerências.

Apesar de o Brasil ter registrado queda da população carcerária em virtude da pandemia de covid-19⁵, o país segue em ritmo de

² MPAC. **Anuário de indicadores de violência: 2012-2021**: demonstrativo histórico de indicadores prioritários de violência e criminalidade no Estado do Acre. Rio Branco: Ministério Público do Estado do Acre, 2022.

³ DEPEN. **[Relatório analítico nacional do] 10º ciclo - Infopen** - Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias: jan-jun 2021. [Brasília]: Departamento Penitenciário Nacional, 2021.

⁴ MNPCT. **Relatórios de inspeções no Estado do Acre**. Brasília: Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, 2020; COLOMBO JUNIOR; BRITO, 2022.

⁵ Para além da exigência dos esforços da saúde pública, a pandemia desafiou o Poder Judiciário a pensar ações e estratégias de enfrentamento da urgência sanitária no sistema penal. Esses

encarceramento massivo, ainda que os números da superlotação, no ano de 2021, tenham passado de 67,5% para 54,9%. Conforme informações do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, por meio do seu Banco Nacional de Monitoramento de Prisões – BNMP, o Brasil está bem próximo de alcançar a marca de quase um milhão de presos⁶. Em maio de 2022 foram registradas 919.651 pessoas privadas de liberdade, para além dos 359.611 mandados de prisão em aberto e 24.659 foragidos; em dezembro/2018 havia 453.942 vagas no sistema prisional, e em dezembro/2021 foram criadas mais 12.587 vagas. E essas nunca parecem ser o suficiente.

O Acre não diverge do perfil nacional, de tal sorte que, de acordo com dados do Instituto de Administração Penitenciária do Acre – Iapen, até outubro/2021, 23% da população carcerária do Estado correspondiam a pessoas envolvidas no crime de tráfico de drogas⁷. Colombo Junior e Brito chamam atenção para o fato de que

[...] é comum a praxe forense de justificar a necessidade de decretação da prisão preventiva exclusivamente na gravidade abstrata do tipo legal de tráfico de drogas, afrontando o caráter instrumental da medida cautelar para, a margem do devido processo penal, impingir verdadeira pena processual, desprezando-se, assim, a devida fundamentação quanto à necessidade em respeito ao seu caráter de *ultima ratio*. Especificamente em relação ao estado do Acre, o cenário de encarceramento demonstra um crescimento contínuo nos últimos anos. *Tal realidade é resultante de condenações com penas altas e percentuais significativos de prisões em flagrante convertidas em prisões preventivas, desde as audiências de custódia*⁸.

esforços foram traduzidos na Recomendação n. 62 de 17/03/2020, a qual orientou tribunais e magistrados para adoção de medidas preventivas à propagação da infecção pelo novo coronavírus – covid-19 – no âmbito dos sistemas de justiça penal e socioeducativo.

⁶ CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Plano executivo estadual**: programa Fazendo Justiça Acre 2020/2022. [Acre]: CNJ, 2020.

⁷ IAPEN

⁸ COLOMBO JUNIOR, Aldo; BRITO, Andrea da Silva. **Diagnóstico do desacerto**: reflexões

Os autores destacam que os reforços sistemáticos para o encarceramento massivo têm sustentado o punitivismo nacional desde a audiência de custódia⁹, que tem prendido mais que o próprio trânsito em julgado.

Desse modo, podemos inferir que há um descompasso no instituto da audiência de custódia, afinal o aprisionamento cautelar tem sido uma exceção aplicada como regra, reiterando o que Colombo Junior e Brito conceituam como o “diagnóstico do desacerto”¹⁰, o qual, definido por decisões encarceradoras, desnecessárias e desproporcionais, acaba por incidir nas decisões de trânsito em julgado. Vários estudos e inspeções¹¹ confirmam esse cenário sistemático de superlotação, cujas causas incluem:

- Redução do número de vagas no sistema prisional;
- Morosidade no julgamento de presos provisórios;
- Baixo alcance de atividades educacionais e de trabalho para remição da pena.

sobre a tomada de decisão na audiência de custódia para crime de tráfico de drogas em Rio Branco, Acre, no ano de 2019 e suas sentenças em trânsito em julgado. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão do Sistema Penitenciário e Direitos Humanos) - Universidade Federal do Acre, Rio Branco, 2022. No prelo. p. 14, grifo nosso.

⁹ A Resolução 213/2015 estabelece a audiência de custódia como a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial competente, em até 24 horas da prisão, momento em que será averiguada a legalidade do flagrante, a possibilidade de liberdade provisória – com ou sem fiança –, a aplicação de medidas cautelares diversas da prisão ou decretação de medida preventiva, além da adoção de medidas em casos de violência e/ou abuso policial.

¹⁰ COLOMBO JUNIOR, Aldo; BRITO, Andrea da Silva. **Diagnóstico do desacerto**: reflexões sobre a tomada de decisão na audiência de custódia para crime de tráfico de drogas em Rio Branco, Acre, no ano de 2019 e suas sentenças em trânsito em julgado. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão do Sistema Penitenciário e Direitos Humanos) - Universidade Federal do Acre, Rio Branco, 2022. No prelo. p. 15.

¹¹ MNPCT, 2020; TJAC. **Relatório de inspeção no sistema prisional**: novembro de 2021. Rio Branco: Tribunal de Justiça do Estado do Acre, 2021; MEDINA, Thirson Rodrigues de; ALVES, José. Territorialidade e segurança pública na faixa de fronteira brasileira com a Bolívia: o caso de Rio Branco capital do Estado do Acre. **Uáquiri**, Rio Branco, v. 3, n. 2, p. 7-29, 2021.

Atualmente o Acre apresenta a segunda taxa de encarceramento mais alta do país, perdendo apenas para o Distrito Federal¹², acumulando 8.015 pessoas presas no Estado (incluindo aquelas em monitoração eletrônica) segundo informações do Iapen¹³.

Assim, após essa localização de contextos nacional e local, a qual expôs as profundas fissuras do sistema prisional brasileiro, projetamos ao futuro a necessidade de urgente intervenção. Todavia, apesar da necessidade da construção de uma resolução estrutural e sistemática, reconhecemos que esforços já estão sendo envidados para enfrentamento da questão no país e sobre a qual desenvolveremos em seguida.

3 O PODER JUDICIÁRIO E O ENFRENTAMENTO DA SUPERPOPULAÇÃO CARCERÁRIA

Há um cenário desafiador no sistema prisional brasileiro, de modo que o próprio Poder Judiciário tem sido compelido a buscar estratégias para combater a gama de problemas que perpassam o caos instalado no sistema.

Ao pensarmos os marcos da execução penal no Brasil, desde as Ordenações do Reino Português – Afonsinas, Manoelinas e Filipinas –, passando pelas constituições e códigos do Império e República¹⁴, até alcançarmos a reforma do Código Penal Brasileiro e a edição da Lei de Execução Penal em meio à abertura democrática do Brasil, assim como a edição da Lei de Crimes Hediondos, é sabido que as leis nunca foram suficientes para conter as violências e a reincidência

¹² MPAC. **Anuário de indicadores de violência: 2012-2021**: demonstrativo histórico de indicadores prioritários de violência e criminalidade no Estado do Acre. Rio Branco: Ministério Público do Estado do Acre, 2022. Disponível em: https://www.mpac.mp.br/wp-content/uploads/AnuariodeViolencia_2022.pdf. Acesso em: 1 ago. 2023.

¹³ IAPEN.

¹⁴ ALMEIDA, Felipe Lima de. Reflexões acerca do Direito de Execução Penal. **Revista Liberdades**, n. 17, setembro-dezembro de 2014.

criminal que assolam a sociedade e seguem por anos lotando os cárceres. Soma-se a isso a situação das condições precárias e vulneráveis – drogas, tráfico, armas, violência, corrupção – em que vivem as populações.

É em meio a esse contexto de ineficácia do sistema que é criado em 14 de junho de 2005, por meio da Emenda Constitucional número 45, o CNJ, órgão administrativo do Poder Judiciário ao qual compete o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e a regulação da atuação de juízas e juizes. Nesse sentido, o CNJ desponta como importante articulador interfederativo e interinstitucional, além de fomentador de políticas penais com atuação para o fortalecimento e qualificação das audiências de custódia; de sistemas e confianças em dados; alternativas penais, monitoração eletrônica e Justiça Restaurativa; mutirões eletrônicos; políticas intramuros; egressos; socioeducativo; normativas de difusão e conhecimento; além da Central de Vagas, objeto deste trabalho.

O próprio Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas – DMF/CNJ desponta como parte importante do monitoramento e fiscalização de leis e normas, além de planejar iniciativas relacionadas ao sistema da execução penal, tendo por foco de sua atuação os presos e egressos do sistema carcerário e os adolescentes em conflito com a lei do sistema de execução de medidas socioeducativas¹⁵.

Outro ponto de destaque para refletirmos os esforços de contenção da superlotação se refere à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF n. 347. Esta declarou o estado de coisas inconstitucional brasileiro, apresentando denúncia de violação e superlotação carcerária, e, portanto, reconhecendo a violação dos

¹⁵ PEREIRA, João Carlos Murta. **Análise das iniciativas implementadas pelo Conselho Nacional de Justiça no sistema de execução penal**. 2018. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Administração de Brasília, Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2018.

direitos fundamentais desta população e determinando a adoção de diversas providências no tratamento da questão prisional no país¹⁶.

Diante do cenário cada vez mais complexo do sistema penal e socioeducativo do Brasil, em janeiro de 2019 surge o programa Justiça Presente, capitaneado pelo CNJ, com objetivo de contribuir para construção de sistemas mais justos da porta de entrada à porta de saída do sistema prisional. A instauração pioneira do programa converge para o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável¹⁶, que busca “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”¹⁷. O programa Justiça Presente é atualmente organizado em cinco eixos principais (1 – superlotação e superpopulação carcerária; 2 – socioeducativo; 3 – cidadania e garantia de direitos; 4 – soluções em tecnologias e sistemas; e 5 – gestão e ações transversais). A partir de seus objetivos e metas foram organizados 27 planos executivos, exclusivos conforme suas realidades locais e em colaboração essencial com os respectivos tribunais de justiça e atores locais.

É no eixo 1 da superlotação e superpopulação carcerária que – considerando a insustentabilidade do atual sistema prisional – se desenvolve o tema deste trabalho: as centrais de vagas. E apesar da relevância de se pensar outras estratégias na racionalização de fluxos e práticas para a qualificação da porta de entrada – a exemplo da audiência de custódia, alternativas penais, mutirões carcerários, dentre outros –, elas não fazem parte da discussão deste artigo. Por certo a implantação do programa Justiça Presente, então Fazendo Justiça, foi inusitada, especialmente frente ao momento político delicado e suas perspectivas contra-hegemônicas.

¹⁶ *Ibid.*; PEREIRA, Luciano Meneguetti. O estado de coisas inconstitucional e a violação dos direitos humanos no sistema prisional brasileiro. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos**, Bauru, v. 5, n. 1, p. 167-190, jan./jun. 2017.

¹⁷ IPEA. ODS 16 – promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis: o que mostra o retrato do Brasil. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, 2019. (Cadernos ODS).

O Estado do Acre participa do programa Fazendo Justiça desde sua fase inicial, de tal sorte que a parceria firmada entre o CNJ e o Tribunal de Justiça do Acre – TJAC tem desempenhado papel fundamental para o alcance dos objetivos propostos pelo programa. O cenário desafiador do sistema prisional acreano compeliu o próprio TJAC a se organizar para a construção de estratégias de enfrentamento ao estado de coisas inconstitucional, especialmente através do planejamento de ações para qualificação do sistema penal acreano, diante inclusive do problema da superlotação. Nesse sentido destacamos a construção conjunta do Plano Executivo Estadual – PEE do programa Fazendo Justiça no Acre (AC) para o período de 2020-2022, o qual ilustra, a partir dos eixos estruturantes – (1) superlotação e superpopulação carcerária; (2) socioeducativo; (3) cidadania e garantia de direitos; (4) soluções em tecnologia e sistemas; e (5) gestão e ações transversais – as iniciativas, as entregas pactuadas com suas respectivas metas, tudo construído dialogicamente e pactuado com os atores locais envolvidos. Cabe destacar que, em meio às tratativas, assim como o DMF é órgão central de apoio ao CNJ, localmente o Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Prisional e Socioeducativo do Estado do Acre – GMF tem sido o ponto análogo no TJAC. As ações conjuntas do Plano Executivo Estadual do Acre no âmbito do novo ciclo do programa Fazendo Justiça foram formalizadas por meio do Termo de Cooperação Técnica n. 023/2021 entre o CNJ e o TJAC. Cabe destacar que consta dentre as metas do PEE a realização de processos formativos para disseminação de parâmetros nacionais sobre a Central de Vagas no sistema penal aos atores locais, esforço ao qual este trabalho se soma.

4 A REGULAÇÃO COMO ESTRATÉGIA PARA O SISTEMA PRISIONAL

A justiça penal, a política criminal e a segurança pública compartilham de um grande desafio quando observada a realidade das prisões brasileiras. Oliveira, ao discorrer sobre os conceitos

e possibilidades do termo regulação, para além de sua dimensão polissêmica, destaca que a regulação se refere à capacidade de manter um ambiente equilibrado, sobretudo um equilíbrio dinâmico¹⁸.

No campo do Direito, Oliveira informa que:

O conceito de regulação no direito pode ser considerado essencialmente sob dois pontos de vista: no primeiro, o direito é considerado como um meio de regulação (regulação dos comportamentos); no segundo, o direito é visto como um sistema. A regulação, então, refere-se aos meios de eliminação de contradições e de reforço de coerências (Brasil, 2003)¹⁹.

Sendo a superlotação carcerária um fenômeno que onera e sobrecarrega o sistema prisional, é urgente a implementação de uma política judiciária que resolva tal problema. A regulação, em uma perspectiva de gerenciamento de vagas, é tema recente para o Judiciário, porém a dinâmica de regulação de vagas já é um recurso amplamente utilizado nas políticas públicas sociais, a exemplo do Sistema Único de Saúde – SUS e do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, dentre outros. Nesse sentido, a instauração de uma Central de Regulação de Vagas no sistema prisional do Acre representa uma solução efetiva frente aos elevados custos de criação e manutenção de vagas.

Como parte das iniciativas do programa Fazendo Justiça e, portanto, direcionadas ao enfrentamento do estado de coisas inconstitucional, o projeto da Central de Regulação de Vagas desponta como um importante marco no Judiciário brasileiro ante a insustentabilidade do sistema prisional nacional. A intenção é que a central opere de modo sistêmico e sustentável, de forma a conter a superlotação carcerária. O princípio do *numerus clausus*, também

¹⁸ OLIVEIRA, Robson Rocha de. Dos conceitos de regulação às suas possibilidades. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 23, n. 4, p. 1198-1208, 2014.

¹⁹ *Ibid.*, p. 1201.

conhecido como número fechado ou princípio da taxatividade carcerária, é o que sustenta a ideia da regulação no campo do sistema prisional, e significa que a cada nova entrada nos sistema penitenciário deve corresponder a uma saída, zelando pelo equilíbrio do sistema²⁰. Esse é o objetivo da proposta da Central de Regulação de Vagas.

A aplicação do princípio da taxatividade carcerária é recente no ordenamento jurídico brasileiro, mas, ainda que não a tivéssemos reconhecido nesses termos, é possível identificá-la como princípio norteador da política criminal brasileira desde o ano de 2016²¹. A Resolução n. 5/2016 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária dispôs sobre os indicadores para fixação de lotação máxima nos estabelecimentos penais *numerus clausus*²²; já o Recurso Extraordinário 641.320 Rio Grande do Sul e a Súmula Vinculante 56/2016 ratificam que “a falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso, devendo-se observar, nessa hipótese, os parâmetros fixados no RE 641.320/RS”²³. Destaca-se que, no âmbito do socioeducativo, o CNJ já regulamentou a Central de Vagas correspondente, por meio da Resolução CNJ n. 367/2021, determinando a lista de espera como a

(...) relação de adolescentes que aguardam a entrada em unidade de restrição e privação de liberdade do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, quando ultrapassado o percentual de 100% de ocupação das unidades socioeducativas” (art. 4º, II) e estipula a inclusão de adolescente na lista a partir do momento em que houver indisponibilidade de vaga. O ato normativo determina que, no período em que

²⁰ CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Central de Regulação de Vagas**: manual para a gestão da lotação prisional. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021.

²¹ *Ibid.*

²² CNPCP – CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA. **Resolução n. 5**, de 25 de novembro de 2016.

²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante 56**, de 8 de agosto de 2016.

permanecer na lista de espera, o adolescente poderá ser incluído em programa de meio aberto (art. 9º, §1º)²⁴.

Cabe aqui pontuar que os processos de implementação e regulamentação da Central de Vagas no socioeducativo do Acre estão mais avançados.

Estamos diante de um problema persistente e histórico, entretanto não há dúvidas de que o Poder Judiciário tem condições para envidar esforços e buscar reverter problemas estruturais como o da superlotação carcerária. A possibilidade da Central de Vagas inova o campo jurídico e propõe um novo olhar para os fluxos de entrada e saída do sistema prisional e, enquanto política judiciária proposta pelo Conselho Nacional de Justiça, pretende oferecer à magistratura instrumentos sustentáveis e práticos para enfrentar tão cara questão.

Sem dúvidas, projetar a Central de Regulação de Vagas é vislumbrar um novo sistema prisional, afinal já não nos é possível apostar que a criação de novas vagas no sistema seja uma resposta sustentável, razoável e possível. Ao contrário, aventar novas vagas no sistema é retroalimentar o problema, onerando ainda mais e comprometendo investimentos públicos em áreas sociais, o que tampouco altera o estado inconstitucional.

5 PONTOS ESTRUTURANTES DO MANUAL PARA A GESTÃO DA LOTAÇÃO PRISIONAL: A CENTRAL DE REGULAÇÃO DE VAGAS

A central de vagas no sistema prisional brasileiro representa um marco da atuação do Conselho Nacional de Justiça ao considerar a implantação de uma medida sistêmica e duradoura. Para tanto, o CNJ organizou profundo e extenso manual apresentando as bases metodológicas para construção e articulação interinstitucional do

²⁴ CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Central de Regulação de Vagas**: manual para a gestão da lotação prisional. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021. p. 85.

projeto. A proposta desta seção é apresentarmos pontos estruturantes do referido manual, a fim de que sirva como encorajamento para envidar esforços à implementação da estratégia no sistema prisional do Acre.

O manual aponta que a superlotação carcerária é multifatorial e sistêmica, dentro de um sistema prisional dominado por facções criminosas, de condições cruéis, insalubres, desumanas, com efeitos colaterais perversos intra e extramuros. A busca por soluções a esse problema não tem sido suficiente: algumas são insustentáveis e infundadas, como a proposta de criação e construção de novas vagas – que agrava o fenômeno de superencarceramento no país –; outras, como as interdições e mutirões carcerários, são estratégias pontuais do Judiciário, mas não incidem na raiz do problema.

As interdições judiciais, geralmente de responsabilidade das varas de execução penal, determinam a impossibilidade de novas admissões em determinadas unidades prisionais. Por vezes são decisões delimitadas geograficamente para algum presídio em específico, sem alterar o sistema como um todo, o que pode levar a um desequilíbrio em unidades próximas, as quais podem ter sua superlotação e gestão prisional ainda mais agravada e gerar o distanciamento do convívio familiar da pessoa privada de liberdade.

Os mutirões carcerários são estratégias temporárias e se trata de esforços concentrados dos atores do sistema de justiça para a revisão de processos, o que acaba por gerar um alto acúmulo de pedidos em um curto espaço de tempo. Ou seja, o padrão de encarceramento e de manutenção da superlotação não necessariamente é alterado, às vezes é agravado.

Por outro lado, a proposta da Central de Regulação de Vagas pretende agir sobre o problema da superlotação não de forma pontual e fragmentada, de tal sorte que busca promover um estado de equilíbrio, inclusive prevendo atribuições compartilhadas com o Poder Executivo, seja na interface da gestão do ciclo penal, seja na

perspectiva de manutenção do princípio *numerus clausus*: para cada vaga, uma só pessoa.

Pensar a consecução do desafio de gerenciamento destas vagas é readequar o sistema para ser organizado a partir de evidências científicas e da prerrogativa de excepcionalidade da prisão. Esse ponto de partida parte de 4 perguntas orientadoras, as quais organizam os capítulos do Manual para a gestão da lotação prisional²⁵: (1) Por que implementar uma Central de Regulação de Vagas?; (2) O que é a Central de Regulação de Vagas?; (3) Como implementar uma Central de Regulação de Vagas?; e (4) Quem é responsável pela Central de Regulação de Vagas?

Considerando o contexto acreano, podemos afirmar que as respostas para a pergunta (1) já foram respondidas no decorrer da apresentação deste trabalho, estando posta a urgência para superação do estado de coisas inconstitucional e a premente necessidade de soluções sistêmicas à superlotação carcerária, não pontuais e sustentáveis. Soma-se a isso o imperativo da ordem orçamentária e a importância da racionalização dos gastos públicos. Outro ponto que demanda atenção nessa questão se relaciona aos impactos na segurança pública: a regulação de vagas, suas ferramentas para redução da superlotação e a manutenção das unidades dentro de sua capacidade não implicam no aumento da criminalidade e/ou reincidência.

A pergunta (2) – o que é a Central de Regulação de Vagas? – se relaciona ao também já percorrido princípio da taxatividade carcerária, também conhecido por *numerus clausus*, sobre o qual se pretende uma atuação sistêmica, não pontual, não restrita geograficamente a uma unidade/presídio/comarca, mas envolvendo uma jurisdição específica.

A questão (3) – Como implementar uma Central de Regulação de Vagas? – busca responder sobre a forma de implementação, que se dá a partir de uma “caixa de ferramentas” que podem servir de subsídios ao trabalho de magistrados e magistradas, mas que não necessariamente são pré-condições para a implantação da central.

²⁵ *Ibid.*

Os cinco blocos incluem: (i) ferramentas espaciais; (ii) ferramentas de regulação na porta de entrada; (iii) ferramentas de regulação na porta de saída; (iv) ferramentas de atuação administrativa; e (v) ferramentas tecnológicas²⁶.

O primeiro bloco de ferramentas é relacionado ao aspecto geográfico e espacial, sendo essencial que a regulação de vagas considere a capacidade máxima real das unidades e que conceba um conceito de vaga prisional proporcional aos serviços disponíveis dentro daquela unidade e dentro de parâmetros arquitetônicos de metragem específica. Nesse quesito, o zoneamento penitenciário diz respeito à definição da proximidade das unidades prisionais com a residência das pessoas privadas de liberdade ou de seus familiares, de forma a garantir, portanto, o direito à visita e à reintegração posterior, quando da saída, com a possibilidade de integração, de atividade de trabalho e tantas outras a partir de um sistema de progressão de regime.

O segundo bloco de ferramentas diz sobre o aspecto tecnológico e a necessidade de aplicação, introdução ou reformulação dos sistemas existentes para criação de um sistema de informação em tempo real de regulação de vagas, que disponibilize para cada juiz e para cada juíza com jurisdição criminal no Brasil informações sobre a capacidade e a ocupação das unidades prisionais de seu estado, garantindo informações sobre a superlotação e o status atual das unidades prisionais dentro de seu processo decisório quanto à aplicação de prisão ou de medidas cautelares alternativas. Aqui também é proposto um sistema eletrônico que permita criação de alertas sobre população carcerária, de modo que haja atuação preventiva quando as unidades estiverem próximas da taxa de 100% da ocupação.

O terceiro bloco de ferramentas se relaciona com a porta de entrada do sistema prisional, para o qual fazemos os destaques sobre: a ferramenta de lista de espera, já aplicado no campo socioeducativo; a noção das vagas excedentes, ferramenta que considera

²⁶ *Ibid.*

excepcionalmente a extrapolação no limite de 100% de ocupação por um tempo determinado; e a relevância da audiência de custódia, não apenas em relação à prisão em flagrante, mas também em relação a todas as hipóteses de prisão por cumprimento de mandado, como foi recentemente decidido pelo STF.

O quarto bloco de ferramentas relaciona-se à porta de saída e às pessoas que já estão privadas de liberdade. Aqui é introduzido o conceito de remoção cautelar considerando três propostas, sempre centradas na cronologia: (1) proximidade temporal com o tempo da prisão, a exemplo dos esforços realizados no contexto da pandemia de covid-19 e progressão de regime; (2) critério relacionado ao tempo transcorrido na prisão, portanto pessoas que já cumpriram 90% do seu tempo de pena, de modo que esse percentual podia ser considerado como critério para concessão do benefício; (3) a compensação penal, ou seja, cada dia passado em condições superlotadas, desumanas e indignas deve ser contado de forma diferente e, portanto, ser considerado em benefício de uma maior proximidade da sua soltura ou da concessão de benefícios.

O último conjunto de ferramentas diz respeito à atuação administrativa e à capacidade de gestão dos tribunais. Destaca-se aqui a importância do mutirão carcerário, das revisões periódicas, além da relevância das audiências concentradas, ferramenta de referência do sistema socioeducativo.

A quarta e última pergunta orientadora do manual – Quem é responsável pela Central de Regulação de Vagas? – indica quem tem responsabilidade pela implementação da central, sinalizando três modelos de governança possíveis, a partir de interfaces entre Poder Judiciário e Poder Executivo e a partir de governança colegiada. Ressaltam-se as regras de transição e a importância de ações de monitoramento e avaliação, organizando dados e evidências no âmbito da regulação de vagas e no cenário da superpopulação carcerária.

6 CONCLUSÃO

A proposta deste artigo foi contextualizar e apresentar elementos para implantação da Central de Regulação de Vagas no sistema prisional acreano, pontuando o contexto local e nacional, evidenciando a gravidade da superlotação carcerária.

Neste estudo logramos identificar que é decisivo o papel da magistratura na reversão desse cenário, especialmente no que se refere à articulação interinstitucional, com vistas a oferecer às pessoas apenadas condições minimamente adequadas para cumprimento de suas penas. O estudo acerca do processo de criação de uma Central de Regulação de Vagas pelo TJAC e seus parceiros importa, nesse sentido, em potencial solução para o complexo problema da superlotação nas unidades prisionais.

Ao mesmo tempo, é uma sinalização sobre a nova etapa para humanização da justiça criminal e para o fortalecimento de ações de proteção aos direitos humanos. Diante do contexto do estado de coisas inconstitucional e dos esforços de novas alternativas ao cárcere, a Central de Vagas é a promessa de um novo tempo para o sistema prisional acreano como solução efetiva de sua alta relação custo-benefício. Afinal, é preciso praticar a racionalidade na ocupação dos espaços.

Longe de esgotar as reflexões necessárias à proposta, este trabalho demonstra que não nos faltam evidências históricas de que o sistema prisional como temos hoje é insustentável e não há dúvidas de que apenas uma proposta dialogada entre Judiciário e Executivo e atenta aos princípios nacionais e internacionais será o caminho possível para a transformação da realidade prisional brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Felipe Lima de. Reflexões acerca do Direto de Execução Penal. **Revista Liberdades**, n. 17, setembro-dezembro de 2014. Disponível em: <https://ibccrim.org.br/publicacoes/edicoes/459/7395>. Acesso em: 1 ago. 2023.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOSAK, Ana Paula. O papel do CNJ diante do reconhecimento do estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário brasileiro na perspectiva do ativismo dialógico. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, DF, v. 10, n. 1, p. 176-194, mar. 2020. DOI: 10.5102/rbpp.v10i1.6518. Acesso em: 1 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante 56**, de 8 de agosto de 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=3352>. Acesso em: 4 ago. 2023.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Manual de proteção social na audiência de custódia**: parâmetros para o serviço de atendimento à pessoa custodiada. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/11/manual_de_protecao_social-web.pdf. Acesso em: 1 ago. 2023.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Central de Regulação de Vagas**: manual para a gestão da lotação prisional. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/03/manual-central-de-regulacao-de-vagas.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2023.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **O sistema prisional brasileiro fora da constituição** – 5 anos depois: balanço e projeções a partir do julgamento da ADPF 347. [Brasília, DF]: Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/Relato%CC%81rio_ECI_1406.pdf. Acesso em: 1 ago. 2023.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Plano executivo estadual**: programa Fazendo Justiça Acre 2020/2022. [Acre]: CNJ, 2020.

CNCP - CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA. **Resolução n. 5**, de 25 de novembro de 2016. Dispõe sobre os indicadores para fixação de lotação máxima nos estabelecimentos penais *numerus clausus*. 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/pt-br/composicao/cnccp/resolucoes/2016/resolucao-no-5-de-25-novembro-de-2016/view>. Acesso em: 4 ago. 2023.

COLOMBO JUNIOR, Aldo; BRITO, Andrea da Silva. **Diagnóstico do desacerto**: reflexões sobre a tomada de decisão na audiência de custódia para crime de tráfico de drogas em Rio Branco, Acre, no ano de 2019 e suas sentenças em trânsito em julgado. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão do Sistema Penitenciário e Direitos Humanos) - Universidade Federal do Acre, Rio Branco, 2022. No prelo.

DEPEN. **Infopen - Levantamento Nacional de Informações**

Penitenciárias: período de julho a dezembro de 2021. Brasília, DF: Departamento Penitenciário Nacional, 2023. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojYjVhOTRkODgtMjlyYS00ZWMyLTg2YmYtZGY3ZDI2MThjM2NkIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQONGMtNDmNyO5MWYyLTRiOGRhNmJmZThIMSJ9>. Acesso em: 4 ago. 2023.

DEPEN. **[Relatório analítico nacional do] 10º ciclo - Infopen -**

Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias: jan./jun. 2021. [Brasília, DF]: Departamento Penitenciário Nacional, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relatorios-analiticos/br/brasil-jun-2021.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2023.

IPEA. ODS 16 - promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis: o que mostra o retrato do Brasil. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, 2019. (Cadernos ODS). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9476/1/Cadernos_ODS_Objeto_16_Promover%20sociedades%20pac%C3%ADficas%20e%20inclusivas%20para%20o%20desenvolvimento%20sustent%C3%A1vel.pdf. Acesso em: 1 ago. 2023.

MACHADO, Cristiane Pereira. O contexto histórico da Lei de Execuções Penais. **Jus**, 6 maio 2021. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/90440/o-contexto-historico-da-lei-de-execucoes-penais>. Acesso em: 1 ago. 2023.

MAGALHÃES, B.B. O estado de coisas inconstitucional na ADPF 347 e a sedução do Direito: o impacto da medida cautelar e a resposta dos poderes políticos. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 15, n. 2, e1916, 2019. DOI: 10.1590/2317-6172201916. Acesso em: 1 ago. 2023.

MEDINA, Thirson Rodrigues de; ALVES, José. Territorialidade e segurança pública na faixa de fronteira brasileira com a Bolívia: o caso de Rio Branco capital do Estado do Acre. **Uáquiri**, Rio Branco, v. 3, n. 2, p. 7-29, 2021. DOI: 10.29327/268458.3.2-1. Acesso em: 1 ago. 2023.

MNPCT. **Relatórios de inspeções no Estado do Acre**. Brasília, DF: Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, 2020. Disponível em: <https://mnpctbrasil.files.wordpress.com/2021/01/relatorio-missao-acre-2020.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2023.

MPAC. **Anuário de indicadores de violência: 2012-2021**: demonstrativo histórico de indicadores prioritários de violência e criminalidade no Estado do Acre. Rio Branco: Ministério Público do Estado do Acre, 2022. Disponível em: https://www.mpac.mp.br/wp-content/uploads/AnuariodeViolencia_2022.pdf. Acesso em: 1 ago. 2023.

OLIVEIRA, Robson Rocha de. Dos conceitos de regulação às suas possibilidades. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 23, n. 4, p. 1198-1208, 2014. DOI: 10.1590/S0104-12902014000400007. Acesso em: 1 ago. 2023.

PEREIRA, João Carlos Murta. **Análise das iniciativas implementadas pelo Conselho Nacional de Justiça no sistema de execução penal**. 2018. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Administração de Brasília, Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/2452>. Acesso em: 1 ago. 2023.

PEREIRA, Luciano Meneguetti. O estado de coisas inconstitucional e a violação dos direitos humanos no sistema prisional brasileiro. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos**, Bauru, v. 5, n. 1, p. 167-190, jan./

jun. 2017. Disponível em: <https://www3.faac.unesp.br/ridh/index.php/ridh/article/view/472/206>. Acesso em: 1 ago. 2023.

SILVA, Maria Rosinete dos Reis. **Audiência de custódia: *accountability*** das prisões cautelares e da violência policial. Curitiba: Juruá, 2018.

TJAC. **Relatório de inspeção no sistema prisional**: novembro de 2021. Rio Branco: Tribunal de Justiça do Estado do Acre, 2021. Disponível em: https://www.tjac.jus.br/wp-content/uploads/2022/08/RELATORIO_DE_INSPECAO_NO_SISTEMA_PRISIONAL.pdf. Acesso em: 1 ago. 2023.

UNODC. Regras mínimas das Nações Unidas para o tratamento de reclusos (regras de Nelson Mandela). Viena: Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, [1955]. Novembro de 2021. Rio Branco: Tribunal de Justiça do Estado do Acre, 2021. Disponível em: https://www.tjac.jus.br/wp-content/uploads/2022/08/RELATORIO_DE_INSPECAO_NO_SISTEMA_PRISIONAL.pdf. Acesso em: 1º ago. 2023.

UNODC. Regras mínimas das Nações Unidas para o tratamento de reclusos (regras de Nelson Mandela). Viena: Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, [1995].