

CENTRAL DE REGULAÇÃO DE VAGA: UMA PROPOSTA PARA O ENFRENTAMENTO DA SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA NO ESTADO DO ACRE

THE PERSPECTIVE OF THE RESOCIALIZATION AND RESPONSIBILIZATION OF THE AUTHOR OF DOMESTIC VIOLENCE IN THE JUDICIAL SYSTEM OF THE STATE OF ACRE

Andréa da Silva Brito ¹

RESUMO

Este trabalho apresenta a proposta da Central de Regulação de Vagas como estratégia ao enfrentamento da superlotação carcerária no estado do Acre. Amparada em pesquisa bibliográfica o material reúne informações para compreensão do contexto prisional nacional e acreano, apresentando a iniciativa gestada pelo Conselho Nacional de Justiça no âmbito do Programa Justiça Presente em seus esforços de proporcionalidade penal. Nesta pesquisa listamos os pontos estruturantes do Manual para Gestão da Lotação Prisional - Central de Regulação de Vagas, o qual desponta como um marco da atuação do CNJ ao considerar a implantação de uma medida sistêmica e duradoura com bases metodológicas definidas para construção e articulação interinstitucional deste projeto. Este trabalho, portanto, serve ao encorajamento para que se envie esforços à implementação da central de regulação no sistema prisional do estado do Acre

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

ABSTRACT

This paper presents the proposal of the Vacancy Regulation Center to face prison overcrowding in the state of Acre. Supported by bibliographic research, the material gathers information to understand the national and Acre prison context, presenting the initiative created by the National Council of Justice within the scope of the Justice Present Program in its efforts of criminal proportionality. In this research, we list the structuring points of the Manual for the Management of Prison Capacity – Vacancy Regulation Center, which emerges as a landmark of the CNJ's performance when considering the implementation of a systemic and lasting measure with defined methodological bases for the construction and

¹ Andréa da Silva Brito, juíza titular da Vara de Execuções Penais e Medidas Alternativas – VEPMA, Tribunal de Justiça do Estado do Acre. E-mail: andrea.brito@tjac.jus.br

inter-institutional articulation of this Project. This work therefore serves to encourage efforts to implement the regulation center in the prison system of Acre.

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

1. INTRODUÇÃO

O sistema prisional brasileiro expõe uma ferida aberta, sobre a qual a sociedade tem muitas dificuldades de lidar. Pensar 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 do sistema diante a criminalização da pobreza e racismo estrutural que a organiza.

O Brasil é um dos países que mais encarceram no mundo, ocupando a 3ª 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, contribui à reincidência criminal, além de estar permanentemente superlotado.

Considerando que o contexto prisional do estado do Acre corrobora a realidade nacional das prisões pretendemos analisar saídas e alternativas para esse problema. A proposta deste trabalho é apresentar 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.

Para tanto, fazemos breve apanhado do sistema prisional brasileiro, seguido do contexto acreano, além destacar medidas de enfrentamento à superlotação pelo Poder Judiciário com destaque ao Programa Fazendo Justiça, apresentando por fim, a proposta da Central de Regulação de Vagas. Trata-se, portanto de um estudo qualitativo apoiado em pesquisa bibliográfica com vistas a elucidar o debate público sobre o tema e oferecer alternativas explicativas para a reflexão sobre a questão prisional.

2. O SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO

O sistema prisional brasileiro apresenta números exorbitantes: o Brasil tem 322 pessoas presas para cada 100.000 habitantes, o que corresponde aproximadamente a 682,2 mil

presos dos seus 213 milhões de habitantes no ano de 2021, acumulando a maior taxa de ocupação nas prisões, inclusive considerando presos provisórios que aguardam julgamento (217.687) que correspondem a 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 (2021)

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.** (CNJ, 2021, p.14, grifo nosso)

A projeção deste tenebroso cenário tem obrigado à construção de esforços internacionais e nacionais para melhoria do sistema prisional brasileiro. No âmbito mundial destacamos a atuação da Organização das Nações Unidas (ONU) com o estabelecimento do pacto global dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) dentro da Agenda 2030, a qual estabelece plano de ação em suas dimensões econômica, social e ambiental. O ODS 16 - Paz, Justiça e Instituições eficazes - apresenta como seu objetivo precípua “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” (IPEA, 2021, p. 5). Assim, quando pensamos o enfrentamento ao superencarceramento no sistema prisional e socioeducativo pensamos no ODS 16, traduzindo também o devido acesso à justiça, como promoção de cidadania e garantia às pessoas custodiadas.

Convergingo aos propósitos internacionais, nacionalmente também têm sido empenhados esforços, sobre os quais desenvolveremos no decorrer deste trabalho de forma mais específica em capítulo oportuno. Contudo, aqui pretendemos pontuar o contexto nacional e acreano do sistema penitenciário.

Uma pessoa que esteja em privação de liberdade está sob tutela do Estado, e este precisa atuar garantindo a dignidade mínima para o cumprimento das penas, respeitado assim a prerrogativa dos direitos humanos como direitos básicos que devem ser garantidos a qualquer pessoa, inclusive no âmbito do sistema prisional.

O Brasil acumulando a 3ª maior população mundial prisional, figura na lista de 50 países como o 15º país que apresenta uma das maiores taxas de população carcerária do mundo

por grupo de 100 mil habitantes (MPAC, 2022, p.32). O Anuário de Indicadores de Violência (2012-2021) do Ministério Público do Estado do Acre apresenta dados do Departamento Penitenciário Nacional/DEPEN/INFOPEN, tendo por referência junho/2021, para o qual aponta que, naquela data, 820.689 pessoas encontravam-se privadas de liberdade - algumas provisoriamente - somando 385 pessoas presas para cada grupo de 100.000 habitantes. Neste mês de junho, o sistema prisional brasileiro dispunha de 398.230 vagas, fato este que revelou 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 penal (BRASIL, 2020; BRITO e JÚNIOR, 2022). Segundo dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias, registrados entre julho e dezembro/2021, das pessoas presas 57,18% eram pardas e 17,35% pretas, perfazendo o total de 74,53% de negros, enquanto brancos correspondiam a 24,8%. Na referida data a população prisional correspondia a 670.714 pessoas privadas de liberdade, estando distribuídas entre os regimes em 48,64% fechado, 18,56% semiaberto, 3,02% aberto e 29,35% de presos provisórios. Do total da população prisional 95,43% eram homens e 4,57% 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 do Brasil ter registrado queda da população carcerária em virtude da pandemia Covid-19² o país segue em ritmo de encarceramento massivo, ainda que os números da superlotação, no ano de 2021, tenham passado de 67,5% para 54,9%. Conforme informações do CNJ por meio do seu Banco Nacional de Monitoramento de Prisões/BNMP (2022) o Brasil está bem próximo de alcançar a marca de quase um milhão de presos. 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 e enquanto em dezembro/2018 havia 453.942 vagas no sistema prisional, em dezembro/2021 foram criadas mais 12.587 vagas. E essas nunca parecem ser o suficiente.

² 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. Estes esforços foram traduzidos na Recomendação Nº 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.

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 drogas. Brito e Júnior (2022, p.14) 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. (grifo nosso)**

Os autores destacam que os reforços sistemáticos para o encarceramento massivo tem sustentado o punitivismo nacional desde a audiência de custódia, que tem aprisionado mais que o próprio trânsito em julgado:

Ou seja, caso a pessoa apreendida seguisse diretamente a Vara competente ao julgamento sobre o suposto tráfico de drogas, é possível que não lhe fosse tão danoso, quanto possa ser sua apresentação e as decisões aplicadas a partir das audiências de custódia. (BRITO e JÚNIOR, 2022)

Isto exposto, considerando o número de presos provisórios há de se considerar as audiências de custódia, que servem para apresentação imediata em juízo competente de pessoa presa em flagrante ou por mandado, a fim de que seja avaliada se a detenção se deu de forma legal, prevenindo a ocorrência de tortura, maus tratos ou quaisquer tratamentos desumanos e/ou degradante (SILVA, 2018).

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.

Portanto, o propósito deste instituto é, sobretudo, de estratégia para a reversão da cultura do encarceramento e a aplicação de medidas cautelares diversas da prisão, entretanto - em que pese o propósito das audiências de custódia para atuar como espaço de humanização da justiça criminal-, acompanhamos desde sua instituição um recrudescimento e gradativo aumento dos presos provisórios, o que nos obriga a ter atenção desde a porta de entrada do sistema prisional.

Deste modo, podemos inferir que há um descompasso no instituto da audiência de custódia, afinal o aprisionamento cautelar tem sido uma exceção aplicada como regra, o que expõe o que Brito e Júnior (2010, p. 15) conceituam como “diagnóstico do desacerto”. Este definido por decisões encarceradoras, desnecessárias e desproporcionais, acaba por incidir nas decisões de trânsito em julgado.

2.1. O ESTADO DO ACRE E O SUPERENCARCERAMENTO

O estado do Acre com suas altas penas e taxas relacionadas à privação da liberdade, não se difere da ordem nacional, quando nos debruçamos sobre o contexto de seu sistema penitenciário.

Como aponta Medina e Alves (2021, p.10) o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/IBGE identificou 22 municípios do estado do Acre na faixa de fronteira, o que constitucionalmente significa que até 150 (cento e cinquenta) quilômetros das fronteiras terrestres temos espaços acreanos fundamentais para a defesa do território nacional: 16 destes municípios localizados 100% dentro da faixa, de acordo com a Lei nº 6.634 de 1979. Acontece que esta extensa fronteira do Peru e Bolívia com o estado do Acre tem servido como rota de acesso internacional a armas, drogas e roubos de veículos ligados, especialmente ao tráfico de drogas e que eleva sobremaneira o superencarceramento.

O Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura entre os dias 15 a 20 de agosto de 2020 realizou missão de inspeção dos espaços de privação de liberdade no estado do Acre, ocasião em que – dentre outras atividades - visitou as unidades prisionais de Francisco de Oliveira Conde (FOC) - Presídio Masculino, Presídio Feminino e o Centro Socioeducativo Santa Juliana. Conforme registrado em relatório, destacamos que à época o Instituto Penitenciário do Acre /IAPEN informou a respeito do quantitativo de celas que

“(...) o Complexo Francisco de Oliveira Conde possui: Unidade de Regime Fechado – URF N01/número de celas: Pavilhão G: 14, Pavilhão H: 27, Pavilhão I: 27, Pavilhão J: 21, Pavilhão K: 21, Pavilhão L: 25, Pavilhão Q: 26 (novos blocos), Pavilhão R: 26 (novos blocos) totalizando 189 celas. A unidade possui um total de 753 vagas e uma lotação de 1.420 pessoas.” (MNPCT, 2020)

Sem contudo, apresentar número específico de lotação por cela, o documento ainda sublinha

Dados do Instituto de Administração Penitenciária do Acre (IAPEN-AC) revelam que os presídios do estado têm um déficit de quase duas mil vagas. As 4.389 vagas

disponíveis nas unidades prisionais do estado são ocupadas por 6.208 presos. O documento ainda refere um total de 8.101 pessoas presas em todo o estado do Acre, considerando as custódias com monitoração eletrônica até junho de 2020. A maior unidade prisional do estado, FOC, possui 1.526 vagas e abriga 3.522 pessoas.

(...) se considerarmos a distribuição espacial das pessoas no interior das celas existem, ainda um maior nível de superlotação, ilustradas pelo fato de que possuem celas projetadas para quatro pessoas aonde estão alojadas mais de 10 pessoas.(...) O que confirma que além déficit de vagas e superlotação temos, por critérios discricionários, uma alta concentração de pessoas, em determinadas celas, em plena pandemia (...). (MNPCT, 2020)

No que se refere à Unidade Feminina foi identificado que “(...) havia na unidade 301 mulheres e a lotação máxima da unidade é de 94 mulheres; (...) muitas celas projetadas para quatro pessoas tinham a lotação de 11 a 15 mulheres, totalmente o inverso do que se espera enquanto medida contingencial e preventiva ao novo coronavírus” (BRASIL, 2020).

Já em novembro/2021 foi apresentado o Relatório de Inspeção das Unidades Prisionais organizado pelo Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Prisional e Socioeducativo do Estado do Acre, que contemplou visitas aos municípios de Rio Branco, Senador Guimard, Sena Madureira, Tarauacá e Cruzeiro do Sul. A conclusão desta inspeção foi que apenas a Unidade de Senador Guimard não tinha, na ocasião, quadro de superlotação, porém, dentre as considerações gerais da vistoria, a superlotação no sistema prisional acreano foi destacado, corroborando as impressões da inspeção meses antes do MNPCT. Entre as causas apontadas para a superlotação foi destacado pelo GMF/TJAC:

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

Na ocasião foi registrado pelo GMF

De acordo com o Sistema de Informações do IAPEN (Gerência de Controle e Execução Penal - GCEP dados de 11/2021), o estado do Acre detém 5.897 (cinco mil oitocentos e noventa e sete) pessoas presas/internadas, para um número de 4.389 (quatro mil trezentos e oitenta e nove) vagas, o que corresponde a um deficit de 34 % da capacidade do número de vagas. (TJAC, 2021)

Atualmente o Acre apresenta a segunda taxa de encarceramento mais alta do país, perdendo apenas para o Distrito Federal (MPAC, 2022), acumulando 8.015 pessoas presas no estado (incluindo as pessoas em monitoração eletrônica) segundo informações do Instituto Penitenciário do Acre /IAPEN.

Soma-se a isso o fato de que no Acre, a audiência de custódia - porta de entrada do sistema prisional- até o ano de 2019 vinha corroborando para o encarceramento massivo,

contrariando os propósitos do próprio instituto (BRITO e JUNIOR, 2022). Esta disfuncionalidade que gera decisões encarceradoras, desnecessárias e desproporcionais promovem o que Brito e Júnior (2022, p.15) conceituam de diagnóstico do desacerto, agravando o quadro de superencarceramento e superlotação prisional.

Assim, após essa localização de contexto 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 desenvolvermos 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.

Para tanto é importante nos localizarmos, ainda que brevemente, nos marcos da execução penal do Brasil. Conforme apresenta Almeida (2020, p.8) o período colonial (1500-1822) foi marcado pelas Ordenações do Reino Português - Afonsinas, Manoelinas e Filipinas - que sinalizaram o movimento inicial de interesse do Brasil a execução de penas e sistema penitenciário independente do país europeu.

Na independência do Brasil (1822), a primeira constituição do império (1824) ainda que não tratasse de questões da execução penal, organizou princípios essenciais ao tema como o juiz natural, a personalidade da pena, a abolição de pens cruéis e a individualização da pena (ALMEIDA, 2014), sendo que o Código Criminal do Império³ (1830) trouxe a previsão expressa da privação de liberdade como pena, instaurando o caráter punitivo institucional, entretanto sem previsão de sistema penitenciário. Anos depois o Decreto 678|1850⁴,

³ Considerava como penas: pena de morte, de galés, prisão com trabalho, prisão simples, banimento, degredo, desterro, multa, suspensão do emprego, perda do emprego e açoites.

⁴ O Decreto 678 de 06.07. 1850 foi um regulamento que, de acordo com ROIG (2005) em seu trabalho Direito e prática histórica da execução penal no Brasil aponta que “pode ser considerado a matriz de nosso regramento

regulamentou a Casa de Correção do Rio de Janeiro – considerada primeira prisão penitenciária aberta do Brasil.

Durante a Primeira República, o Código Penal da República (1890) foi o primeiro a estabelecer a prisão como sanção principal⁵, excluindo práticas tomadas como arcaicas e degradantes, inclusive de prisão perpétua e a limitação da prisão a trinta anos, além de estabelecer de modo parcial o sistema progressivo de pena e o livramento condicional (ALMEIDA, 2020).

Várias foram as alterações no Código Penal no decorrer dos anos, e na vigência da Segunda República (1930-1937) a constituição promulgada do período (1934) apresentou novos preceitos que marcariam desde aí a execução penal, a exemplo de “a lei penal só retroagirá para beneficiar o réu” e da proibição de extradição por crime político, de opinião, assim como de qualquer brasileiro” (MACHADO, 2021). Esforços para codificação das normas foram feitos entre 1932-1940, de tal sorte que foi apenas na década de 80 que foi possível organizar a Reforma do Código Penal Brasileiro e a edição da Lei de Execuções Penais em meio a abertura democrática do Brasil. A proposta seria alinhar desde aqui uma proposta mais humanitária e ressocializadora conforme o Direito Penal internacional, o qual pensava o cumprimento de penas privativas de liberdade de forma progressiva e diferenciada para aquelas pessoas que quisessem recomeçar após reconquistada a liberdade (MACHADO, 2021).

O ano de 1988 foi essencial para os avanços do tema e no ano de 1999 foi editada a Lei de Crimes Hediondos, a qual buscava reprimir a onda crescente de crimes violentos à época. Porém as leis não são o bastante para conter as violências e a reincidência criminal que assolam a sociedade e segue por anos lotando os cárceres; somada a situação de que as próprias condições precárias e vulneráveis – drogas, tráfico, armas, violência, corrupção – em que estiveram expostas desde aí as instituições prisionais.

É em meio a este contexto de ineficácia do sistema que é criado em 14 de junho de 2005, por meio da Emenda Constitucional número 45, o Conselho Nacional de Justiça/CNJ é o 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 juízes. Para Kozak e

carcerário, não apenas em razão de sua magnitude e extensão a outras unidades prisionais em território nacional, mas, sobretudo, por erigir um arcabouço penitenciário cujas permanências são sentidas até hoje”

⁵ Prisão celular como prisão principal, banimento, reclusão, prisão com trabalho obrigatório, prisão disciplinar, além de interdição, multa, suspensão e perda de emprego público.

Barboza (2020) o CNJ atua em uma perspectiva de ativismo judicial, na medida em que promove diálogos de cunho ativista – nos campos político e normativo – no âmbito do Judiciário, sendo, portanto, órgão central neste Poder que organiza esforços para a melhoria do sistema carcerário.

O Conselho Nacional de Justiça é, portanto, o responsável por elaborar o planejamento estratégico do Poder Judiciário, inclusive no âmbito da execução penal. Pereira (2018) destaca que questões relacionadas ao sistema de execução penal ganharam repercussão entre os anos 2008-2010, a partir do recebimento de regulares reclamações sobre violação de direitos humanos, atrasos para análises de processos e excesso de prisões provisórias. É neste contexto que no âmbito do CNJ é criado, pela Lei Nº 12.106, de 2 de dezembro de 2009, o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas/DMF.

O Conselho Nacional de Justiça, como importante articulador interfederativo e interinstitucional e fomentador de políticas penais atua para o fortalecimento e qualificação das audiências de custódia, assim como em outras ações simultâneas (CNJ, 2021), entre estas: 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.

3.1. O DEPARTAMENTO DE MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO DO SISTEMA CARCERÁRIO E DO SISTEMA DE EXECUÇÃO DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS/DMF

O DMF surge com o objetivo de monitorar e fiscalizar 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 socioeducativas (PEREIRA, 2018).

Na expressão de Pereira (2018, p. 45)

No que tange às iniciativas de fiscalizar e de monitorar o sistema carcerário e de medidas socioeducativas, Robl Filho (2013, p. 253-254) entende que o DMF realiza uma verdadeira *accountability* judicial. Dentro dessas iniciativas, podemos citar a competência de monitorar e fiscalizar o cumprimento das recomendações e resoluções do CNJ em relação à prisão provisória, definitiva, da medida de segurança e de internação de adolescentes.

Já as iniciativas coordenadas pelo CNJ voltadas para a melhora do sistema prisional podem ser compreendidas como verdadeiras políticas públicas judiciárias.

O DMF funciona então como um órgão que trabalha na perspectiva de uma prestação de contas, uma fiscalização entre administrados e administradores (PEREIRA, 2018), atuante no âmbito das políticas públicas judiciais. O Departamento de Monitoramento e Avaliação é responsável pelas ações do chamado *accountability* judicial e políticas públicas judiciárias – considerado todo seu ciclo de estabelecimento de agenda, formulação de políticas, tomada de decisão, implementação e avaliação –no Poder Judiciário.

O DMF, como órgão do Conselho, realiza ações de controle como o monitoramento e a fiscalização do cumprimento das recomendações e resoluções do CNJ em relação à prisão provisória e definitiva. Além disso, o Departamento acompanha as irregularidades verificadas no sistema carcerário e no sistema de execução de medidas socioeducativas. Cabe ainda ao DMF acompanhar e monitorar a implantação e o funcionamento de sistema de gestão eletrônica de execução penal e de prisão provisória, como também monitorar projetos relativos à abertura de novas vagas e ao cumprimento da legislação pertinente em relação ao sistema carcerário e ao sistema de execução de medidas socioeducativas. (PEREIRA, 2018, p.48)

Políticas públicas judiciárias realizadas diretamente pelo Poder Judiciário são ações formuladas e aplicadas pelo próprio judiciário na intenção de qualificar sua atuação e atribuições (PEREIRA, 2018)

Assim, conclui-se que política pública judiciária nacional é aquela desenvolvida por órgãos de cúpula do Poder Judiciário de caráter nacional como o CNJ, o Supremo Tribunal Federal (STF), os tribunais superiores e os demais Conselhos dentro dos seus respectivos ramos da Justiça (comum, trabalhista, eleitoral e militar), no sentido de montar agenda, formular ações, tomar as decisões, executar as ações e monitorar seus resultados a fim de melhorar a prestação jurisdicional ou os serviços prestados pelo Poder Judiciário no seu papel de pacificador social, sem produzir efeitos diretos em outros Poderes.

As políticas públicas judiciárias nacionais não produzem efeitos diretos, mas podem, eventualmente, produzir efeitos indiretos, porquanto nada impede que o Poder Legislativo se aproprie da agenda e transforme as ações do Poder Judiciário em lei ou que o próprio Executivo também elabore políticas públicas com base nas ações desenvolvidas pela Justiça. (PEREIRA, 2018, p.56)

Dentre estes esforços para a melhoria do sistema de execução penal brasileiro podemos citar iniciativas como os Mutirões Carcerários destinados a analisar os processos da população carcerária para redução do déficit do sistema prisional e o Programa Começar de Novo que busca sensibilizar e incidir junto a órgãos públicos e sociedade para capacitação e reinserção profissional para presos e egressos do sistema.

3.2. A ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL/ADPF Nº347 – O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL BRASILEIRO

“Dizem que ninguém conhece verdadeiramente uma nação até que esteja dentro de suas prisões.” Nelson Mandela

Mais que um ícone da luta pela igualdade racial, Mandela tornou-se importante referência para pensar a superlotação e as violações de direitos de pessoas privadas de liberdade. O impacto de sua experiência foi tão profundo, que inspirou a sistematização do documento: Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos, também conhecido por Regras de Nelson Mandela.

As Regras de Nelson Mandela (1955) apresentam princípios e práticas para o tratamento de presos, assim como para os espaços penitenciários, tendo introduzido no sistema jurídico global um elemento normativo para a proteção de pessoas privadas de liberdade, de forma a inspirar litígios em defesa desta parcela da população. A proposta do documento do ano de 1955 é estabelecer elementos mínimos da Organização das Nações Unidas (ONU) para o tratamento de presos, objetivando a melhoria das condições do sistema carcerário e garantia de um tratamento digno às pessoas que estejam em privação de liberdade. Tendo por base instrumentos internacionais, inclusive vigentes no Brasil, como o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e a Convenção contra Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos e Degradantes.

As Regras de Mandela buscam instrumentalizar e qualificar a atuação dos atores do sistema de justiça e segurança pública, estando dividido em regras de aplicação geral voltadas a toda categoria de presos e regras destinadas a categorias especiais a exemplo de presos sentenciados, com transtornos mentais, problemas de saúde ou questões similares.

Deste modo, imbuído deste mesmo contexto de denúncia de violação e superlotação carcerária que, no ano de 2015, é apresentada ao Supremo Tribunal de Justiça/STF a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental/ADPF, ação essa movida pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) pedindo declaração de estado de coisas inconstitucional no sistema prisional do Brasil, a qual significa o reconhecimento da violação dos direitos fundamentais da população carcerária e a determinação de adoção de diversas providências no tratamento da questão prisional no país.

A precariedade do sistema carcerário brasileiro expõe a superlotação e - como um fio puxa o outro - isso acaba por retroalimentar as situações de violações de direitos humanos as quais estão submetidas às pessoas presas, expondo sobremaneira a incompetência estatal para a reinserção e reintegração de indivíduos (PEREIRA, 2017). Pereira (2017) afirma que

mais que conduzir a pessoa reclusa ao cumprimento da pena privativa pelos crimes realizados, esta acaba condenada a outras violações de direitos humanos.

Tendo origem na Corte Constitucional Colombiana, o estado de coisas inconstitucional segundo Campos (2016, p. 96) “trata-se de decisão que busca conduzir o Estado a observar a dignidade da pessoa humana e as garantias dos direitos fundamentais uma vez que esteja em curso graves violações a esses direitos por omissão dos poderes públicos (...) uma realidade social necessitada de transformação urgente, (...) com falhas estruturais e impasses políticos que implicam, (...) improbabilidade de o governo superar esse estágio de coisas contrário aos direitos fundamentais, sem que o seja a partir de uma forte e ampla intervenção judicial.”

O estado de coisas inconstitucionais sinaliza, portanto, a uma responsabilização coletiva – dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário -, sobre a qual Pereira (2017) organiza três pressupostos característicos:

Com base na jurisprudência desenvolvida pela Corte Constitucional da Colômbia, a doutrina tem apontado sinteticamente como sendo três os pressupostos necessários para a caracterização do ECI: (i) um quadro de violação generalizada, contínua e sistêmica de direitos fundamentais que afeta um número significativo de pessoas; (ii) a prolongada omissão, inércia e/ou incapacidade persistente e reiterada das autoridades públicas em modificar a conjuntura das violações perpetradas para a garantia dos direitos consagrados; e, (iii) um conjunto de transgressões inconstitucionais (e inconventionais) que exigem a atuação não apenas de um único órgão, mas de uma pluralidade de autoridades (“transformações estruturais”), das quais se requer a adoção de um conjunto complexo e coordenado de ações.

O relator Ministro Marco Aurélio acolheu a ADPF 347 e inaugurou essa nova modalidade de inconstitucionalidade no Direito nacional, sobremaneira que Magalhães (2019) destaca a excepcionalidade da decisão ao fato de que

(...) caberia ao STF, excepcionalmente, atuar de forma mais assertiva, por ser o órgão capaz de superar bloqueios políticos e institucionais que vêm impedindo o avanço de soluções – ação de retirar os demais poderes da inércia, catalisar debates e novas políticas públicas, coordenar ações e monitorar os resultados.

No caso da população carcerária, seriam dois os bloqueios institucionais presentes: sub-representação parlamentar (presos não podem votar ou receber votos) e impopularidade dos indivíduos (não há prioridade política dos gastos públicos com essas pessoas, ou seja, constituem uma minoria socialmente desprezada). Tendo em vista que a opinião pública está no coração da estrutura democrático-parlamentar, argumenta o relator, ignorá-la poderia significar não só o fracasso das políticas defendidas pelos parlamentares, mas também das tentativas de reeleição a cargos no Legislativo e no Executivo. Nesse sentido, diferentemente do que ocorre com a saúde pública, nas palavras do Ministro (ADPF 347, 2015, DJe 09/09/2015, p. 33):

Comparem com a saúde pública: há defeitos estruturais sérios nesse campo, mas tem-se vontade política em resolvê-los. Não existe um candidato que não paute a campanha eleitoral, entre outros temas, na melhoria do sistema. Todos querem ser autores de propostas que elevem a qualidade dos serviços. Deputados lutam pela liberação de

recursos financeiros em favor da população das respectivas bases e territórios eleitorais. A saúde pública sofre com déficits de eficiência, impugnados judicialmente por meio de um sem-número de ações individuais, mas não corre o risco de piora significativa em razão da ignorância política ou do desprezo social. O tema possui apelo democrático, ao contrário do sistema prisional.

“A superlotação carcerária pode ser a origem de todos os males do estado de coisas inconstitucional (...) porque alimenta o ciclo de violência dentro e fora das prisões” asseverou o Ministro relator. Deste modo, a decisão cautelar da ADPF 347 convocou a todas as esferas do poder público a reconhecer a sua parcela de responsabilidade neste quadro, para que pudesse ser adotado com urgência as medidas e soluções transformadoras capazes de gerar os impactos positivos, permanentes e duradouros no sistema prisional brasileiro.

Como o mais significativo desdobramento da ADPF 347 destacou a determinação para que dali a 90 dias fossem realizadas as audiências de custódia. A audiência de custódia é o direito de toda pessoa presa em flagrante delito (atualmente, inclusive por mandado) ser conduzida a presença de um juiz em até 24 horas de sua prisão, a fim de que seja analisada a legalidade da detenção, aplicadas providências em casos de tortura e maus tratos, declarada as decisões conforme o Código de Processo Penal – relaxamento da prisão, liberdade provisória com ou sem medidas cautelares ou prisão preventiva – e realizados encaminhamentos diversos, garantida as manifestações do Ministério Público/MP e defesa. Todavia, hoje, inclusive no estado do Acre, a audiência de custódia que funciona como porta de entrada do sistema prisional, tem corroborado para o encarceramento massivo, contrariando os propósitos do próprio instituto, agravando, assim, a situação da superlotação (objeto central do estado de coisas inconstitucionais).

3.3. O PROGRAMA JUSTIÇA PRESENTE

Diante o cenário complexo do sistema penal e socioeducativo do Brasil, em janeiro de 2019, sob a gestão do Ministro Dias Toffoli, surge o Programa Justiça Presente com objetivo de contribuir para construção de sistemas mais justos da porta de entrada à porta de saída do sistema prisional. Resultado de uma parceria inédita do Conselho Nacional de Justiça – coordenada pelo Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF/CNJ) – junto com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento/PNUD, Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e

Crimes/UNODC para questões relacionadas às audiências de custódia além do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

A instauração do programa foi pioneira, convergindo ao encontro dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável em seu objetivo 16 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.

Coordenado pelo Poder Judiciário o programa tem abrangência nacional, com foco na mobilização de atores em rede, observada as diferentes fases do ciclo penal e socioeducativo, sobre as quais se desenvolveram diversas ações e produtos, por meio de colaboração de coordenadores e consultores em audiência de custódia em cada um dos 26 estados e no Distrito Federal. Neste sentido, inicialmente o PJP foi organizado em quatro eixos principais:

- EIXO 1 – SUPERLOTAÇÃO E SUPERPOPULAÇÃO CARCERÁRIA
- EIXO 2 – SOCIOEDUCATIVO
- EIXO 3 – CIDADANIA E GARANTIA DE DIREITOS
- EIXO 4 – SOLUÇÕES EM TECNOLOGIA E SISTEMAS

Destes eixos, a partir de seus objetivos e metas, foram organizados 27 planos executivos, exclusivos conforme suas realidades locais e em colaboração essencial dos Tribunais de Justiça respectivos 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, estes não fazem parte da discussão desta pesquisa. Por certo a implementação do Justiça Presente foi inusitada, especialmente frente ao momento político delicado e suas perspectivas contra hegemônicas.

No ano de 2020, agora sobre comando do Ministro Luiz Fux, é inaugurado uma nova fase do programa Justiça Presente, na qual é apresentada a continuidade dos esforços para enfrentamento do estado de coisas inconstitucionais e sobretudo é ampliado o escopo de atuação do programa, agora identificado como Fazendo Justiça. Atualmente o programa conta com 5 eixos, sendo o quinto:

- EIXO 05 – GESTÃO E AÇÕES TRANSVERSAIS

O PROGRAMA FAZENDO JUSTIÇA NO ACRE

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 do 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 inconstitucionais, especialmente se aplicando no planejamento de ações para qualificação de seu sistema penal acreano, diante inclusive ao problema da superlotação.

Neste sentido destacamos a construção conjunta do Plano Executivo Estadual/PEE Programa Fazendo Justiça Acre/AC 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 pactuado com os atores locais envolvidos. Cabe destacar que em meio a estas tratativas, assim como o DMF é órgão central de apoio ao Conselho Nacional de Justiça, 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/Acre no âmbito do novo ciclo do Programa Fazendo Justiça foram formalizadas por meio do Termo de Cooperação Técnica Nº 023/2021 entre o Conselho Nacional de Justiça e o Tribunal de Justiça do Estado. Cabendo 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.

Em meio aos vários esforços do Judiciário para o enfrentamento do estado de coisas inconstitucionais destacamos ainda a Resolução nº 325/2020⁶ que instituiu a Estratégia

⁶ “Refere-se à adoção de medidas preventivas à criminalidade e ao aprimoramento do sistema criminal, por meio de maior aplicação de penas e medidas alternativas, investimento na justiça restaurativa, aperfeiçoamento do sistema penitenciário e estabelecimento de mecanismos para minimizar a sensação de impunidade e insegurança social. Pretende reduzir o número de processos, reduzir as taxas de encarceramento e fomentar ações de atenção

Nacional do Poder Judiciário para 2021-2026 estabelecendo um instrumento de gestão para o aperfeiçoamento inclusive da justiça criminal. Produto de uma rede de Governança Colaborativa este documento orientador reitera o estabelecimento de metas e indicadores, reafirmando de forma consistente os desafios impostos aos atores do judiciário em âmbito institucional e interinstitucional.

Isto posto, devemos compreender que o aperfeiçoamento da gestão da justiça criminal passa, não somente pela adoção de medidas preventivas à criminalidade, mas, sobretudo, exige a aproximação da justiça criminal com as redes de proteção social e a reunião de esforços de todos os Poderes. É urgente a construção de estratégias que incidam na redução de número de processos, redução das taxas de encarceramento e reincidência e fomento as ações de atenção as pessoas custodiadas e egressas.

4. COMPREENDENDO A REGULAÇÃO PARA O SISTEMA PRISIONAL

Diante o cenário que temos é razoável inferir que a justiça penal, a política criminal e a segurança pública compartilham de um grande desafio quando observada a realidade das prisões brasileiras. Oliveira (2014) ao discorrer sobre os conceitos e possibilidades do termo regulação, para além de sua dimensão polissêmica, destaca que a regulação se refere a capacidade de manter um ambiente equilibrado, sobretudo um equilíbrio dinâmico.

No campo do direito Oliveira (2014) 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).

Assim, é preciso compreender a superlotação carcerária como um fenômeno que onera e sobrecarrega o sistema prisional, o que exige a urgente implementação de uma política judiciária que resolva este problema. Ainda que a regulação em uma perspectiva de gerenciamento de vagas seja um tema recente para o judiciário, a dinâmica de regulação de vagas um recurso amplamente utilizado nas políticas públicas sociais, seja no Sistema Único de Saúde/SUS, assim como no Sistema Único de Assistência Social/SUAS, dentre outros. Neste

ao interno e ao egresso, principalmente visando à redução de reincidência; e construir uma visão de justiça criminal vinculada à justiça social.”

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, ao enfrentamento do estado de coisas inconstitucionais, o projeto da Central de Regulação de Vagas desponta como um importante marco no judiciário brasileiro diante a insustentabilidade do sistema prisional nacional. A intenção é que esta central opere de modo sistêmico e sustentável, de forma a conter a superlotação carcerária.

O princípio do *numerus clausus* também 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 no sistema penitenciário deve corresponder a uma saída, zelando pelo equilíbrio do sistema (BRASIL, 2021). A isso se pretende a 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 sobre estes termos é possível identificá-la como princípio norteador da política criminal brasileira desde o ano de 2016 (BRASIL, 2021). A Resolução nº 05/2016 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária dispôs sobre os indicadores para fixação de lotação máxima nos estabelecimentos penais *numerus clausus*; 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”. Destaca-se que no âmbito do socioeducativo o CNJ o já regulamentou a Central de Vagas correspondente por meio da Resolução CNJ nº 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 permanecer na lista de espera, o adolescente poderá ser incluído em programa de meio aberto (art. 9º, §1º).” (BRASIL,2021)

Inclusive os processos de implementação e regulamentação da Central de Vagas no socioeducativo do Acre está mais avançado e concretizado, perdurando o desafio da construção da Central no sistema prisional.

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 os problemas estruturais como da superlotação carcerária. A possibilidade da estratégia 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 uma política judiciária proposta pelo Conselho Nacional de Justiça, pretende oferecer à magistratura instrumentos sustentáveis e práticos para enfrentar esta tão cara questão. Sem dúvidas, projetar a Central de Regulação de Vagas é projetar 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, por exemplo, e que tampouco altera o estado inconstitucional.

4.1. ELEMENTOS ESSENCIAIS 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 deste projeto. Sendo assim, neste capítulo apresentamos pontos estruturantes do respectivo manual, a fim de que sirva como encorajamento para envidar esforços à implementação da central de regulação no sistema prisional do estado do Acre.

O manual aponta que a superlotação carcerária é multifatorial e sistêmica, dentro um sistema prisional dominado por facções criminosas, de condições cruéis, insalubres, desumanas, com efeitos colaterais perversos intra/extramuros. A busca por soluções a este problema não tem sido o suficiente: algumas insustentáveis e infundadas, dado que não incide na redução populacional das prisões, como a proposta de criação e construção de novas vagas – o que pode, na contramão, agravar o fenômeno de superencarceramento no país -; outras como as interdições e mutirões carcerários, que são estratégias pontuais do judiciário, mas que 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 sendo uma decisão delimitada geograficamente para algum presídio em específico, sem alterar o sistema como um todo, contudo, podendo gerar

desequilíbrio em unidades próximas que podem ter sua superlotação e gestão prisional ainda mais agravada e gerar o distanciamento do convívio familiar da pessoa privada de liberdade. Quanto aos mutirões carcerários que tratam de esforços concentrados dos atores do sistema de justiça para a revisão de processos, ainda que gere um alto acúmulo de pedidos em um curto espaço de tempo, é uma estratégia temporária, ainda que possa resultar em diminuição. Ou seja, o padrão de encarceramento e de manutenção da superlotação não necessariamente é alterado, às vezes é agravado.

A proposta da Central de Regulação de Vagas pretende agir sobre o problema da superlotação de forma não 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, assim como 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. Este ponto de partida organiza 4 perguntas orientadoras e que organizam os capítulos do Manual para a Gestão da Lotação Prisional: (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 deste trabalho e que esta posta a urgência para superar o estado de coisas inconstitucionais e a premente necessidade de soluções sistêmicas à superlotação carcerárias, 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 nesta questão se relaciona aos impactos na segurança pública: a regulação de vagas e suas ferramentas relacionadas para redução da superlotação e a manutenção das unidades dentro de sua capacidade, não implicam no aumento da criminalidade e/ou reincidência. E corroborando a proposta da regulação no sistema prisional, o Manual discorre sobre as experiências já bem sucedidas da regulação nas políticas públicas nas áreas de saúde, educação, assistência social e mesmo no socioeducativo.

A pergunta (2) – o que é a Central de Regulação de Vagas?- se relaciona ao também já discorrido princípio da taxatividade carcerária, também conhecido por *numerus clausus* e

sobre a 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 ao como, a forma de implementação 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. Os cinco blocos são de: (i) ferramentas espaciais; (ii) ferramentas de regulação na porta de entrada; (iii) ferramentas de regulação na porta de saída; (iv) ferramentas de atuação administrativa; e (v) ferramentas tecnológicas (BRASIL, 2021).

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. Neste 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 relação de reintegração posterior, quando da saída e 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 daquele estado. Garantindo informações da superlotação ao status atual das unidades prisionais dentro de seu processo decisório sob medidas de 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 ferramenta 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 que é uma ferramenta, a qual considera 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 a porta de saída e as 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 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, então esse percentual podia ser considerado como critério para concessão do benefício; (3) a compensação penal, ou seja, a cada dia passado em condições superlotadas, desumanas e indignas esse dia deve ser contado de forma diferente e, portanto, ser considerado em benefício de uma maior proximidade da sua soltura ou da concessão de benefícios.

A última ferramenta se relaciona a atuação administrativa e a 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 - (4) 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 modelos de governança colegiada. Ressalta-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 cenário da superpopulação carcerária.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho apresentou o contexto e elementos para implantação da Central de Regulação de Vagas no sistema prisional acreano, pontuando os contextos locais e nacional e evidenciando a gravidade da superlotação carcerária.

Neste estudo logramos identificar que é decisivo o papel da magistratura na reversão deste cenário, especialmente no que se refere à articulação interinstitucional, com

vistas à oferecer as 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 neste sentido em potencial solução para o complexo problema da superlotação nas unidades prisionais. Ao mesmo tempo, uma sinalização sobre a nova etapa para humanização da justiça criminal e para o fortalecimento de ações de proteção aos direitos humanos.

Diante o contexto do estado de coisas inconstitucionais e os 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. 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, atenta aos princípios nacionais e internacionais será o caminho possível para a transformação da realidade prisional brasileira.

Referências

ALMEIDA, F.L, de. **Reflexões acerca do Direto de Execução Penal**. Revista Liberdades – n° 17 – setembro|dezembro de 2014 |Publicação do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais

Brasil. Conselho Nacional de Justiça. **Manual de proteção social na audiência de custódia : Parâmetros para o serviço de atendimento à pessoa custodiada** / Conselho Nacional de Justiça, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime ; coordenação de Luís Geraldo Sant’Ana Lanfredi ... [et al.]. Brasília : Conselho Nacional de Justiça, 2020.

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

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **O sistema prisional brasileiro fora da constituição – 5 anos depois. Balanços e projeções a partir do julgamento da ADPF 347.** Conselho Nacional de Justiça. 2021

BRASIL. Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Proteção Global. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT). **Relatório de Missão a Unidades de Privação de Liberdade do Acre / Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT):** 2020.

BRITO, A.S.; JÚNIOR, A.C. **Diagnóstico do Desacerto: Reflexões sobre a Tomada de Decisão da Audiência de Custódia para Crime de Tráfico de Drogas em Rio Branco/Acre no Ano de 2019 e suas Sentenças em Trânsito em Julgado.** Universidade Federal do Acre, Rio Branco, 2022.

IPEA. **Cadernos 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.** Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada/IPEA. 2019.

KOSAK, A.P.; BARBOZA, E. M. de Q. 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.** UNICEUB. Volume 10. Nº 01. Março 2020.

MACHADO, C.P. **O contexto histórico da Lei de Execuções Penais.**

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. Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas 2 | e1916 | 2019.

MEDINA, T.R.; ALVES, J. (2021). **Territorialidade e Segurança Pública na Faixa de Fronteira Brasileira com a Bolívia: O Caso de Rio Branco Capital do Estado do Acre. Uáquiri** - Revista Do Programa De Pós Graduação Em Geografia Da Universidade Federal Do Acre, 3(2).

MPAC. **Anuário 2012-2021: demonstrativo histórico de indicadores prioritários de violência e criminalidade no estado do Acre** [recurso eletrônico] /Ministério Público do

Estado do Acre, Núcleo de Apoio Técnico, Observatório de Análise Criminal. - 6 ed. – Rio Branco. 2022.

OLIVEIRA, R. R. de. **Dos conceitos de regulação às suas possibilidades.** Saúde Soc. São Paulo, v.23, n.4, p.1198-1208, 2014. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/sausoc/a/pkTKqybVJWpGbR6D4VfdwHt/abstract/?lang=pt#>> Acesso em: 27 jul. 2022.

PEREIRA, J. C. M. **Análise das iniciativas implementadas pelo Conselho Nacional de Justiça no Sistema de Execução Penal.** Orientador: Gilmar Ferreira Mendes e Janaína Lima Penalva Silva. – 2018. 260 f.: il. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Programa de Pós-Graduação em Administração Pública – Políticas Públicas e Gestão Governamental, Escola de Administração de Brasília do Instituto Brasiliense de Direito Público.

PEREIRA, L. M. **O Estado de Coisas Inconstitucional e a violação dos direitos humanos no sistema prisional brasileiro.** RIDH | Bauru, v. 5, n. 1, p. 167-190, jan./jun., 2017 (8).

SILVA, M.R.dos R. **Audiência de Custódia. Accountability das Prisões Cautelares e da Violência Policial.** Curitiba. Juruá Editora. 2018.

TJAC. **Relatório de Inspeção Extraordinária Unidades Prisionais do Instituto Penitenciário do Estado do Acre:** Período: 09 a 26 de novembro de 2021. Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Prisional e Socioeducativo. 2021.

UNODC. **Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos (Regras de Nelson Mandela).** Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime. 1955.