

Nota Técnica nº. 01/2025 – GNEP/CNPG

Nota técnica sobre a proposta de implantação da Central de Regulação de Vagas (CRV) em todo o território brasileiro formulada no âmbito do Plano Pena Justa, com recomendações quanto à necessidade de maiores estudos sobre: i) os obstáculos normativos que enfrenta (base legal específica; planejamentos estatais administrativo, orçamentário e financeiro; discricionariedade e independência judiciais); ii) a imprescindível realização de diagnóstico mais preciso do dimensionamento do sistema (sua capacidade efetiva; melhor aferição dos déficits e ampliações; maior precisão nos perfis populacionais que custodia); iii) da inafastável observância às especificidades regionais e dos fenômenos criminais a elas relacionadas.

I. APRESENTAÇÃO

01. O Grupo Nacional de Execução Penal (GNEP), órgão vinculado ao Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (CNPG), integrado por membros do Ministério Público de todos os entes da Federação, com atuação especializada na fiscalização da execução penal, vem apresentar, por meio da presente nota técnica, considerações institucionais de natureza técnica sobre a proposta de implantação da Central de Regulação de Vagas (CRV) no sistema de justiça brasileiro formulada no âmbito do Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras (Plano Pena Justa) ¹.

02. Ressalta-se, desde logo, que o presente documento respeita as competências do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e sua atuação normativa e indutora de políticas públicas no campo da execução penal. O que se pretende aqui, em caráter eminentemente técnico, é contribuir com o debate público e institucional em torno da CRV a partir da ótica do Ministério Público com atuação especializada na área. Trata-se, portanto, de manifestação colaborativa, orientada pela experiência acumulada pelos entes que integram o GNEP na

¹

<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/02/2025-02-07-pena-justa-plano-e-matriz.pdf>

fiscalização do sistema prisional e voltada à prevenção de efeitos colaterais indesejados que possam decorrer de uma adoção generalizada, precipitada e descontextualizada do modelo proposto.

03. O Plano Pena Justa, desenvolvido pelo CNJ como desdobramento da decisão proferida pelo STF na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347 propõe a transformação estrutural do sistema prisional brasileiro com foco na superação do estado de coisas inconstitucional. A decisão proferida pelo STF assentou que a violação sistemática e contínua de direitos fundamentais nas unidades prisionais brasileiras exige ações coordenadas, multissetoriais e estruturantes, com a participação de todos os entes federativos, sob supervisão do Poder Judiciário.

04. O Pena Justa estrutura-se em quatro eixos centrais, a saber²:

Eixo 1. Controle da Entrada e das Vagas do Sistema Prisional: trata de questões como a excessiva ocupação das unidades prisionais, a presença desproporcional de pessoas negras no sistema carcerário e a suposta utilização exacerbada da pena de prisão como resposta penal predominante;

Eixo 2. Qualidade da Ambiência, dos Serviços Prestados e da Estrutura Prisional: aborda as deficiências na infraestrutura das unidades prisionais, a precariedade nos serviços ofertados aos presos, bem como práticas abusivas, como tortura e tratamentos cruéis ou degradantes. Problematisa ainda a carência de mecanismos de controle e fiscalização, incluindo canais eficazes para denúncia, além da desvalorização dos servidores penais;

Eixo 3. Processos de Saída da Prisão e da Reintegração Social: na etapa final do cumprimento da pena, o Plano propõe medidas para aprimorar os procedimentos de soltura e fortalecer as políticas públicas direcionadas às pessoas egressas do sistema prisional, com ênfase na inserção social e na integração desse público ao mercado de trabalho;

Eixo 4. Políticas para Não Repetição do Estado de Coisas Inconstitucional: eixo de natureza transversal, que articula diretrizes voltadas à prevenção da regressão institucional e ao fortalecimento das políticas penais.

05. A presente nota técnica concentra-se especificamente no **Eixo 1**, atinente ao “Controle da Entrada e das Vagas do Sistema Prisional”, com

²

<https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/plano-pena-justa/estrutura-do-plano/>

exclusiva atenção à proposta de implantação de CRVs. Trata-se de uma das medidas mais sensíveis e de maior potencial de impacto no equilíbrio entre o controle da criminalidade e a garantia da dignidade dos presos. A CRV, conforme delineada no âmbito do Pena Justa, busca implementar um modelo de *numerus clausus* para o ingresso de novos presos, subordinando o cumprimento de mandados de prisão e a formalização de guias de execução penal à existência de vagas disponíveis no sistema prisional local.

06. Até onde se identificou, a proposta decorre da diretriz fixada pelo STF no julgamento da ADPF 347, que determinou que os planos a serem elaborados pela União, Estados e Distrito Federal tratem dos três problemas principais do sistema: “(1) *vagas insuficientes e de má qualidade*, (2) *entrada excessiva de presos (em casos em que a prisão não é necessária)* e (3) *saída atrasada de presos (com cumprimento da pena por tempo maior do que a condenação)*.”³

07. Com vistas a superar tais problemas, o Eixo 1 do Plano estabelece as seguintes “metas gerais” diretamente relacionadas à implementação da CRV:

- Implantação de Centrais de Regulação de Vagas em todas as Unidades da Federação;
- Ampliação da abrangência das Centrais de Regulação de Vagas;
- **Número de pessoas presas igual ao número de vagas;** (grifos nossos)
- Publicação de Resolução estabelecendo critérios para a ocupação taxativa dos estabelecimentos prisionais e implantação nacional das CRVs;
- Publicação de ato normativo com diretrizes ao Poder Executivo para a implementação das Centrais de Regulação de Vagas;
- **Certificação das vagas com critérios de habitabilidade e acesso a serviços;**

³ https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo1ADPF347InformaosociedadeV2_6out23_17h55.pdf

- **Implementação de solução tecnológica para o controle da ocupação prisional taxativa pelas CRVs, com atenção a marcadores sociais, de gênero e raça;**
- Criação e implementação de fluxo nacional de registros ou coleta de dados para sistematização de informações sobre regulação de vagas.

08. Não obstante a diretriz do STF na ADPF 347 de que os planos nacionais, distritais e estaduais sejam formalmente apresentados até agosto de 2024, com prazo de três anos para implementação progressiva das medidas estruturantes, observa-se que **o CNJ tem promovido a antecipação prática de etapas sensíveis do plano, em especial da própria CRV.**

09. De fato, de acordo com notícia publicada em seu sítio eletrônico⁴, o CNJ já iniciou a realização de *workshops* regionais com Tribunais de Justiça, solicitando a indicação de comissões encarregadas de **implementar as CRVs até junho de 2025**. Tal iniciativa, embora derive de uma diretriz mais ampla do Plano Pena Justa, antecipa a aplicação de um modelo de *numerus clausus* em âmbito nacional, mesmo enquanto, para fins da elaboração dos planos locais, **ainda estão em curso debates sobre:**

(i) **os obstáculos normativos que a proposta precisa superar**, dentro os quais estão às questões afetas à sua base legal; a observância de planejamentos estatais administrativo, orçamentário e financeiro em curso; as complexas questões que envolvem o regramento da discricionariedade e da independência do próprio Poder Judiciário;

(ii) a imprescindível necessidade de que seja realizado um **diagnóstico mais preciso do dimensionamento do sistema prisional**, que envolva a verificação da sua capacidade efetiva; uma melhor aferição dos déficits e das necessidades de ampliações estruturais e de equipamentos; além de uma maior precisão na identificação dos perfis populacionais que este sistema vem custodiando; e

(iii) a inafastável observância da **heterogeneidade do sistema prisional no país**, com especificidades regionais e dos próprios fenômenos criminais que interferem em cada

⁴ <https://www.cnj.jus.br/doze-tribunais-devem-indicar-comissao-para-centrais-de-vagas-prisionais-ate-junho/>

localidade, cujo caráter assimétrico não raras vezes está presente dentro das próprias unidades federativas.

10. Como será explicado nos tópicos seguintes, esse inadvertido movimento, ainda que impulsionado por legítimas intenções, pode fragilizar institucionalmente o sistema de justiça penal e tensionar o equilíbrio entre os direitos da coletividade e a dignidade dos presos. Ademais, a implementação de uma política de *numerus clausus* sem as condições estruturais mínimas pode representar risco concreto à segurança pública, comprometer a efetividade da execução penal e gerar conflitos com garantias constitucionais, como o direito das vítimas, a proteção da ordem pública e da própria autoridade e respeito das decisões judiciais.

11. Neste sentido, embora não se desconsidere a legítima intenção de enfrentar os históricos problemas carcerários que também recaem em nosso país, esta Nota Técnica tem o propósito de alertar para a imprescindibilidade da adoção de cautelas no tocante à implementação nacional e indiscriminada desse modelo, especialmente diante da **heterogeneidade estrutural entre os estados federativos** e da **ausência de dados empíricos consolidados quanto aos seus efeitos de médio e longo prazo**.

II. A EXPERIÊNCIA DO ESTADO DO MARANHÃO – CRIAÇÃO DE VAGAS ANTERIOR À IMPLANTAÇÃO DA CRV

12. Noticia-se que o estado pioneiro na implementação plena da CRV é o Maranhão,⁵ cuja regulamentação institucional foi formalizada por meio de atos normativos locais. A iniciativa vem sendo citada em fóruns nacionais como referência de aplicação prática do modelo proposto pelo CNJ.

⁵ Importa referir que, ainda em 2017, uma iniciativa similar, então intitulada de “capacidade prisional taxativa”, foi conduzida no Estado do Paraná como experiência piloto, com graves problemas então decorrentes da subjetividade da identificação de vagas. Confira-se, neste ponto, as fragilidades de certas previsões normativas da Resolução GMF-PR nº 01/17, de 10 de maio de 2017. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/documents/188253/6059935/Resoluc%CC%A7a%CC%83o+GMF-PR+01-17.pdf/7365538f-7424-9b6d-feac-c3df3cfd6c67>.

13. A CRV foi implantada no Maranhão por meio de marcos normativos progressivos, a exemplo do Ato Normativo Conjunto nº 01/2022⁶ e da Portaria Conjunta nº 21/2023⁷. Após implementação da CRV na capital, São Luís, a Portaria Conjunta nº 30/2024⁸ ampliou a medida para todas as comarcas do estado.

14. O modelo maranhense estabelece diretrizes detalhadas para a organização da ocupação carcerária, com base na lógica do *numerus clausus* e na distribuição de vagas por competência judicial. A regulamentação contempla instrumentos de controle como **(i) fracionamento de vagas por juízo, (ii) critérios de ocupação máxima por unidade penal, (iii) sistemas informatizados de distribuição, e a (iv) obrigatoriedade de relatórios mensais e reuniões técnicas permanentes entre os órgãos envolvidos.**

15. A experiência normativa é relevante e demonstra alto grau de articulação interinstitucional. Contudo, trata-se de uma experiência recente e ainda em processo de consolidação, tendo sido iniciada em 2023 na Região Metropolitana de São Luís e expandida para o restante do estado apenas em 2024. Mesmo com a adesão formal de todas as comarcas, o próprio normativo prevê fases de adaptação e acompanhamento técnico, o que indica que os efeitos estruturais da política ainda estão sendo observados.

16. É importante contextualizar, no caso maranhense, o cenário que antecedeu a implantação da CRV. Esse sistema de regulação de vagas só foi implementado **após expressiva construção de novas unidades prisionais,**

⁶ Ato Normativo Conjunto nº 01/2022 – Institui a Central de Regulação de Vagas Penais no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Maranhão. Disponível em: <https://www.tjma.jus.br/atos/tj/geral/502236/1047/pnao>

⁷ Portaria Conjunta nº 21/2023 – Dispõe sobre o funcionamento da Central de Regulação de Vagas no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Maranhão - Comarca da Ilha de São Luís. Disponível em: <https://www.tjma.jus.br/documents/10136/1863893/Portaria+Conjunta+21.2023+-+CRV+Metropolitana.pdf>

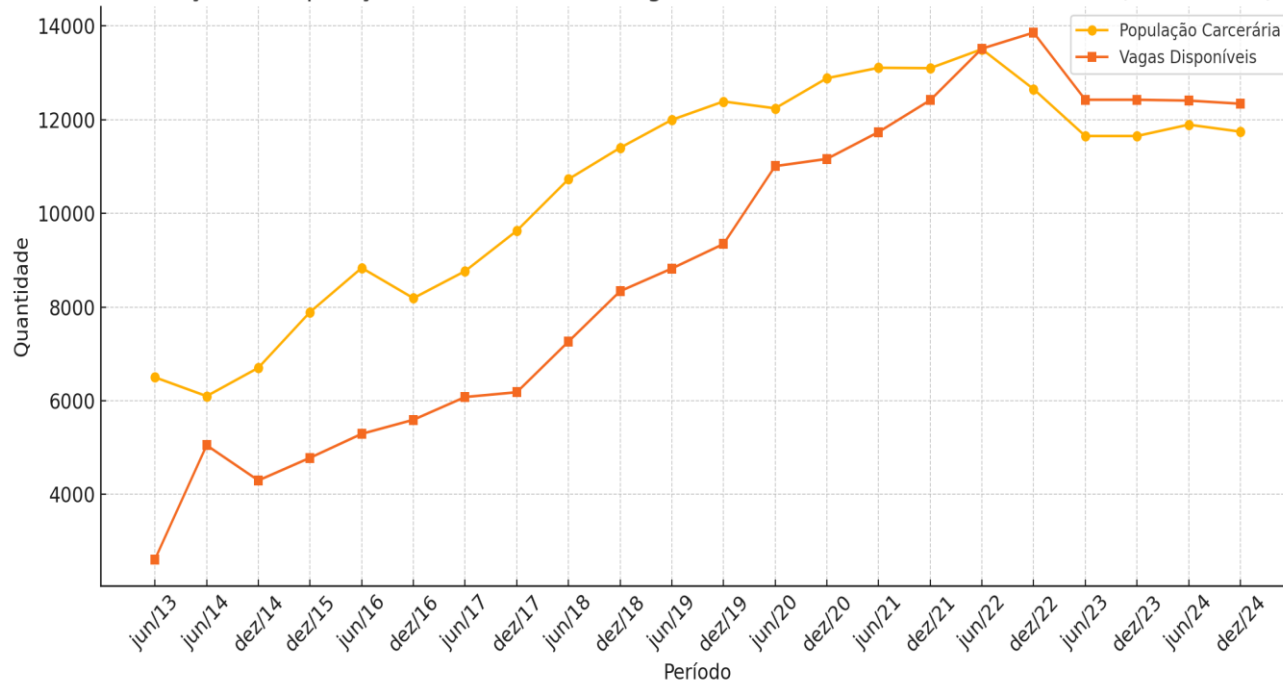
⁸ Portaria Conjunta nº 30/2024 – Dispõe sobre a expansão da Central de Regulação de Vagas no Sistema Prisional para todas as Comarcas do Estado do Maranhão. Disponível em: https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/arquivos/portarias/portaria_conjunta_n_30_de_2_de_outubro_de_2024_14_10_2024_10_18_38.pdf

gerando superávit de vagas no estado à época, realidade que constitui clara exceção no panorama nacional. Isto é, havia um respiro numérico que praticamente nenhum outro estado exibia ou exibe atualmente. Tal conjuntura favorável decorreu de **investimentos estatais massivos** realizados após a grave **crise no Complexo Penitenciário de Pedrinhas, em 2013**, quando mais de sessenta detentos perderam a vida e vieram à tona as precárias condições de infraestrutura e a superlotação endêmica do sistema prisional local. Como resposta institucional — e conforme dados apresentados em reportagem jornalístico-investigativa veiculada pela mídia nacional⁹ — o governo estadual contratou mais de dois bilhões de reais junto ao BNDES, **viabilizando a construção de nove novas penitenciárias e a reforma de diversas outras unidades.** Esse amplo processo de ampliação e modernização produziu uma folga física na malha prisional, que permitiu, já na fase inicial de implantação da CRV, o cálculo das cotas por juízo sem a imediata necessidade de administrar filas de presos “aguardando vagas”.

17. O gráfico a seguir mostra a evolução da população carcerária e da capacidade instalada do sistema prisional do Maranhão entre junho de 2013 e dezembro de 2024. Observa-se uma trajetória contínua de expansão de vagas ao longo do período, especialmente a partir de 2014, quando se iniciaram os investimentos estruturantes após a crise no Complexo Penitenciário de Pedrinhas. A linha correspondente à população carcerária cresce em ritmo mais moderado, **até ser ultrapassada pela curva de vagas disponíveis no primeiro semestre de 2022** — momento em que o estado atinge, pela primeira vez, superávit carcerário. Esse ponto temporal marca, justamente, a base estrutural que viabilizou a institucionalização e posterior implantação da Central de

⁹ REDE RECORD. Complexo de Pedrinhas: massacre em presídio é motivada por disputa entre quatro facções. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=AEGve5HViKc>;

Evolução da População Carcerária e das Vagas no Sistema Prisional do Maranhão (2013-2024)



Regulação de Vagas (CRV) no Maranhão ¹⁰.

¹⁰ Dados disponíveis em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios> e <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/MA>;

18. Para se ter dimensão do esforço institucional empreendido, em **junho de 2013** – pouco antes da crise no Complexo Penitenciário de Pedrinhas –, o estado contava com apenas 2.615 vagas para 6.499 custodiados, o que configurava um **déficit de aproximadamente 148,5%**. Ao longo da década, foram realizados investimentos estruturantes significativos, que resultaram na expansão contínua da malha carcerária. No primeiro semestre de 2022, o sistema prisional do Maranhão alcançou um marco histórico: pela primeira vez, a capacidade de ocupação nos presídios superava a população carcerária. Resta evidente que essa conjuntura favorável foi o que viabilizou as condições para a edição do Ato Normativo Conjunto nº 01/2022, publicado em abril daquele ano, que inaugurou o modelo da Central de Regulação de Vagas (CRV) no estado. Aquela conjuntura, portanto, evidencia que **a CRV — cuja gestão de vagas se baseia na lógica do *numerus clausus* — pressupõe, como condição básica de viabilidade, um patamar mínimo de estabilidade entre a oferta de vagas e a demanda por custódia no sistema penitenciário.**

19. Até porque, a análise da documentação afeta ao tema naquele estatal demonstra que, a partir da implantação da CRV, cada comarca maranhense recebeu uma “cota” de vagas proporcional ao número de órgãos judicantes e à população carcerária local. Os normativos fixaram esses parâmetros: a Portaria Conjunta nº 21/2023 instituiu, dentre diversas medidas, a revisão trimestral dessas cotas e estabeleceu a emissão de alertas automáticos para o e-mail do magistrado quando a ocupação das vagas reservadas ao seu juízo atingir os status de “CRÍTICA” ou “SUPERLOTADA”; por fim, a Portaria Conjunta nº 30/2024 estendeu esse regime a todas as comarcas, consolidando a sistemática mencionada.

20. Na prática, isso significa que o magistrado, antes de emitir uma nova ordem de prisão, deve consultar se ainda há vagas disponíveis na cota atribuída ao seu juízo. Caso a cota esteja esgotada, ele mantém, em tese, a prerrogativa de decretar a prisão, mas passa a assumir o dever de adotar, no exíguo prazo de 30 dias, providências destinadas à uma espécie de readequação do quantitativo: julgando imediatamente processos aptos para

julgamento quando existentes; imprimindo maior celeridade na instrução de ações penais; promovendo revisões nonagesimais; ou avaliando eventuais hipóteses de substituição da pena privativa de liberdade. Embora possa ser interpretado que essas providências sejam inerentes à própria função jurisdicional, resta evidente que traz um impacto procedimental que, inadvertidamente, transcende o âmbito de sua atuação constitucional. De fato, se está diante de impacto procedimental que se baseia exclusivamente em normas internas do Judiciário local. Estas normas, neste sentido, **acabaram por transferir a cada um dos Juízos um ônus administrativo estrutural, o que ultrapassa a esfera de sua atuação típica, já que passou a vincular as decisões jurisdicionais às condições materiais e estruturais de equipamentos públicos, cuja gestão está afeta ao Poder Executivo.**

21. Além disso, não há **garantias de que o juízo disponha de equipe técnica suficiente para subsidiar tais deliberações no ritmo e escala exigidos. Nesse contexto, a tendência não declarada, mas latente, é a de indução indireta à não decretação de novas prisões, não em razão de juízo de desnecessidade cautelar ou proporcionalidade penal, mas por conta da ausência de respaldo logístico**, o que compromete o equilíbrio entre a atuação jurisdicional e a gestão sistêmica do sistema penitenciário. Nesse sentido, vislumbram-se dificuldades, por exemplo, em assegurar medidas de prisão provisória especialmente em casos graves de violência doméstica, crimes contra crianças e adolescentes, dentre outros.

22. No Maranhão, ainda não há dados públicos disponíveis que permitam mensurar, de forma clara e objetiva, os impactos dessa política sobre os índices de criminalidade no estado, o que dificulta qualquer generalização apressada sobre seus resultados. A ausência de mecanismos de avaliação empírica rigorosa, especialmente no que se refere à criminalidade urbana e à reincidência penal, recomenda cautela na difusão nacional da medida, sobretudo diante do potencial impacto de uma política que, em tese, poderia operar a liberação de custodiados com base no déficit de vagas físicas do sistema. Os efeitos de tal dinâmica não se esgotam na ocupação das unidades prisionais, mas se projetam diretamente sobre a segurança pública, exigindo monitoramento contínuo e avaliações periódicas quanto à sua repercussão social, tanto no curto quanto no médio e longo prazo.

23. Observa-se, assim, que a experiência maranhense ainda figura como uma exceção no panorama nacional. Embora possa representar um modelo

promissor de organização da ocupação carcerária, não se deve ignorar que sua implementação **só foi possível após expressiva ampliação da capacidade prisional**, o que não corresponde à realidade nacional. Isto permite concluir, portanto, que a criação de CRVs sem o corresponde processo de prévia expansão de vagas apresenta-se como uma iniciativa inédita que, como tal, pode comprometer a própria efetividade da meta almejada, na medida em que tende apenas a expor, de forma mais sistemática, o déficit já existente. Em unidades prisionais que operam com ocupação acima de sua capacidade, a definição de cotas sem suporte estrutural adicional tende a resultar em tensões operacionais e decisões excepcionais quanto à custódia de presos, com potenciais impactos sobre a regularidade e efetividade da atividade processual e da segurança pública.

III. DEMAIS IMPACTOS PROJETADOS: RISCO DE DECISÕES GENERALIZANTES; BANALIZAÇÃO DO CONTROLE DAS PORTAS DE ENTRADA E DE SAÍDA DO SISTEMA; INCREMENTO DA SENSAÇÃO DE IMPUNIDADE

24. Além do quanto referido até aqui, é fundamental que seja pontuado que a implementação da chamada "taxa de atividade carcerária" no modelo proposto pela CRV há de levar em conta **aspectos básicos** exigidos pelo ordenamento jurídico e pela própria conjuntura estrutural brasileira.

25. Efetivamente, em um primeiro momento, é importante não descurar que a proposta se insere em um contexto de **inevitáveis obstáculos normativos** que precisam ser enfrentados.

26. O primeiro deles, é o da necessidade de uma previsão legislativa específica que sustente a proposta, no sentido de prever a uniformização do fluxo procedimental que está sendo idealizado. Mais do que um mero apego à norma, o que se busca com este destaque é chamar atenção para a importância de que exista um espaço para as discussões que devem ser efetuadas dentro do processo legislativo, envolvendo as complexas questões referentes aos limites do regramento da discricionariedade e da própria independência do Poder Judiciário.

27. Um segundo obstáculo que se mostra como inafastável está relacionado ao do planejamento estatal, igualmente normatizado no setor aqui tratado. Afinal, não se pode olvidar que a proposta impacta em planejamentos estatais de distintas ordens. Seja sob a ótica administrativa, orçamentária ou financeira, o que se vê é que a pauta

do Poder Executivo das diversas unidades federativas do Brasil deve, necessariamente, ser considerada pelo modelo que está sendo proposto, sob pena de se firmar algo como “meta” que resultará absolutamente inalcançável e, quiçá, incoerente com a estrutura estatal em curso.

28. Além destas dificuldades normativas, faz-se igualmente necessário ressaltar que a proposta do modelo de CRV deve vir **precedida de um diagnóstico preciso do dimensionamento do sistema prisional e penitenciário**. Isto porque, a partir da documentação que foi disponibilizada pelo modelo maranhense, bem se nota que a proposta exige uma verificação da efetiva capacidade do sistema prisional como ponto de partida.¹¹

29. Embora este destaque pareça comezinho, nele se insere o alerta para a exigência, como pressuposto, de uma série de outros levantamentos que, aparentemente, se estão assumindo como já elaborados. De fato, poucas são as unidades federativas do país que têm a exata dimensão dos déficits de equipamentos públicos e de recursos humanos de seu sistema prisional e penitenciário. Estes números são essenciais para que se possa obter uma melhor precisão das necessidades de ampliações das estruturas prisionais e dos equipamentos públicos alternativos ao sistema. Estes levantamentos, ademais, devem vir acompanhados de similar precisão na identificação dos perfis populacionais que a respectiva unidade federativa custodie. Do contrário, se realizará a aferição de uma “taxa de atividade carcerária” que toma como ponto de referência os critérios subjetivos dos operadores jurídicos da ocasião (aí incluídos não apenas magistrados(as) e membros do Ministério Público, mas das agências policiais responsáveis pelo policiamento ostensivo e investigatório).

30. Isto demonstra, portanto, uma pequena parcela da grande complexidade e número de variáveis que envolvem as aferições de “taxas” de toda e qualquer atuação

¹¹ Neste aspecto, muito embora se reconheça o avanço nos últimos anos a respeito do processo de coleta e publicação dos dados prisionais, o contexto brasileiro segue apresentando inúmeras dificuldades seja quanto à interoperabilidade destes dados ou à sua precisão. Serve, de exemplo, o cenário do Estado do Paraná que, em recentes Relatórios de Informações Penais do SENAPPEN apresentou inconsistências em dados básicos que se referiam tanto à sua *capacidade prisional* (o [13º ciclo de coleta, 2º sem. 2022](#) indicou que existiam cerca de 43 mil vagas e não dos 30 mil que correspondia à realidade), quanto à sua *população prisional* (o [16º ciclo de coleta, 1º sem. 2024](#) indicou que seriam cerca de 41,6 mil presos e não de 39 mil que exista na ocasião), levando a impactos percentuais significativos quando se busca uma “taxa prisional”. Sobre esta complexidade, cfr. GIAMBERARDINO, André (2019), “Encarceramento em massa e os terraplanistas do Direito Penal”. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2019-abr-02/tribuna-defensoria-encarceramento-massa-terraplanistas-direito-penal>.

estatal. E só estes aspectos já demonstrariam a precipitação em se buscar a “implementação de CRVs” enquanto ainda em curso os debates nacionais da formatação dos próprios planos locais que, conforme se projeta, devem ser “homologados” pelo STF. Até porque, inadvertidamente, aparenta igualmente estar sendo desconsiderada uma segunda “meta geral” trazida pelo próprio Eixo 1 do Plano Nacional, referente à **“certificação das vagas com critérios de habitabilidade e acesso a serviços”**, a qual inevitavelmente terá como consequência a significativa diminuição do número de vagas atualmente existentes.

31. Tudo a indicar, desta forma, que a aplicação da “taxa de atividade carcerária” no modelo da CRV – sem as cautelas até aqui referidas e sem a criação de novas vagas –, pode levar à **generalização de concessão de liberdades**, banalizando o controle das portas de entrada e de saída do sistema prisional, com forte incremento na **sensação de impunidade**. O custo institucional, político e social de tal medida é imensurável, afetando diretamente a credibilidade do sistema de justiça penal, gerando insegurança jurídica diante da ausência de critérios legais e individualizados para a tomada de decisão.

32. Além disso, é importante destacar que **o Brasil já foi condenado diversas vezes pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), notadamente por episódios relacionados à impunidade penal e à ausência de comprometimento político para a devida responsabilização criminal**. A adoção de mecanismos de regulação de vagas sem critérios rigorosos de responsabilização penal e sem a observância a decisões individualizadas pode contribuir para a reincidência de tais violações e ensejar novas condenações internacionais, comprometendo ainda mais a imagem e a credibilidade do sistema de justiça do país.

33. Para fins ilustrativos, os dados do Relatório de Informações Penitenciárias (RELIPEN), referente ao 2º semestre de 2024, elaborado pela Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN), demonstram que, caso fosse adotado de forma estrita o modelo de *numerus clausus* — segundo o qual cada vaga corresponde a um único custodiado, sem excedentes —, seria necessário colocar em liberdade, em tese, milhares de presos, unicamente em razão da superação do teto físico de lotação das unidades prisionais. A seguir, ainda que sem desprezar as dificuldades na precisão dos dados, apresenta-se uma estimativa do impacto potencial dessa lógica em alguns entes federativos selecionados.

UF	Déficit de Vagas	População Carcerária	Capacidade (Vagas)
SP	51.521	205.984	154.463
MG	19.753	66.282	46.529
PE	14.903	28.983	14.080
RJ	13.868	46.115	32.247
RS	10.174	36.157	25.983
PR	9.679	40.574	30.895
ES	8.669	24.117	15.448
MS	7.744	16.533	8.789
SC	5.981	27.349	21.368
DF	5.516	16.128	10.612
CE	5.203	22.296	17.093
PB	4.860	12.410	7.550
GO	4.766	18.489	13.723
PI	3.465	7.198	3.733
BA	2.920	13.721	10.801
SE	2.315	6.034	3.719
PA	1.666	15.498	13.832
AC	1.269	5.401	4.132
RR	1.044	3.258	2.214
AM	963	5.111	4.148
AP	756	3.257	2.501
RO	344	7.344	7.000
MT	281	13.735	13.454
AL	220	5.240	5.020
TO	28	3.888	3.860

* De acordo com os dados do RELIPEN (2º semestre de 2024), os estados do Maranhão e do Rio Grande do Norte não apresentaram, na ocasião, déficit de vagas. No Maranhão, a capacidade instalada (12.339 vagas) supera a população carcerária registrada (11.743 pessoas), resultando em um superávit de 596 vagas. No Rio Grande do Norte, a capacidade (8.846 vagas) também excede a população carcerária (7.420 pessoas), com superávit de 1.426 vagas. Por esse motivo, tais unidades da Federação não integraram a tabela acima, que contempla apenas Estados com déficit carcerário.

34. A partir deste ciclo de coleta de dados, o que se nota é que o déficit seria

de cerca de 178 mil vagas, **levando, conseqüentemente, a 178 mil presos sendo colocadas em liberdade**. Não há, até o momento, qualquer estudo ou metodologia validada que mensure as **consequências práticas**¹² da aplicação desse modelo em larga escala, particularmente quanto ao seu impacto na segurança pública.

35. A adoção de modelos regulatórios que alteram substancialmente o regime da execução penal, sem previsão clara de um **regime de transição**¹³ ou adaptação normativa, pode implicar insegurança jurídica e dificuldades práticas relevantes para os operadores do sistema de justiça penal e do sistema penitenciário, especialmente diante da necessidade de compatibilizar tais mudanças com os direitos fundamentais dos presos e com a autonomia da jurisdição. Nesse ponto, **revela-se imperiosa a elaboração de cronogramas realistas e a previsão de investimentos estruturais como condição prévia à adoção da CRV** em qualquer unidade da federação, sob pena de inefetividade ou agravamento de violações já reconhecidas por instâncias internacionais.

36. Ressalte-se, outrossim, que não se identifica – nem Código Penal, Código de Processo Penal ou legislação especial –, qualquer previsão que autorize à colocação em liberdade de pessoas presas com fundamento exclusivo no esgotamento físico da capacidade carcerária. A eventual adoção de tal critério, **sem respaldo legal específico e sem decisão judicial individualizada**, suscita dúvidas quanto à sua conformidade com os princípios do devido processo legal e da legalidade penal, que constituem garantias estruturantes da execução penal no ordenamento jurídico brasileiro.

37. Ao se considerar o risco de esvaziamento do sistema de responsabilização penal com base em critérios estritamente administrativos, é fundamental lembrar que os direitos fundamentais não operam apenas como limites ao exercício do poder punitivo estatal, mas também como mandatos de

¹² É importante rememorar a redação do art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB): Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as **consequências práticas** da decisão.

¹³ LINDB, Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever **regime de transição** quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

proteção dirigidos ao Estado. Essa dimensão positiva dos direitos fundamentais está consagrada na **proibição da proteção insuficiente**, princípio reconhecido pelo mesmo STF¹⁴, que veda omissões estatais incompatíveis com a salvaguarda de bens jurídicos essenciais. A Constituição, ao reconhecer a segurança pública como um direito social (art. 6º) e um dever do Estado (art. 144), impõe ao poder público a obrigação de adotar mecanismos eficazes de prevenção e repressão à criminalidade, o que inclui a aplicação adequada e efetiva das sanções penais.

38. Do modo como proposta, portanto, a CRV ignora vetores básicos sobre prisão cautelar e gravidade de crimes. Não há dúvida da importância da louvável intenção de racionalizar as portas de entrada e saída do sistema prisional, mas não se pode orientar a atividade judicial de conhecimento e de execução de forma artificiosa e precipitada, sob pena de contrariar o próprio sentido de jurisdição. Se o intento do legislador de 1984 foi o de “jurisdicionar” a execução da pena, a implantação das CRVs tal qual vem sendo proposta retoma, sob outras vestes, uma exclusiva “administrativização” da execução penal, com as consequências daí decorrentes.

IV. NECESSIDADE DE RESPEITO ÀS ESPECIFICIDADES REGIONAIS

39. O próprio Supremo Tribunal Federal, no acórdão de homologação do Plano Pena Justa no âmbito da ADPF 347, salientou expressamente a necessidade de que sejam respeitadas as particularidades dos entes federativos. De forma textual, **o item 8 do r. Acórdão estabelece a necessidade de que “os planos estaduais e distrital reflitam os quatro eixos do plano Pena Justa, sua estrutura e metodologia de elaboração, naquilo que for pertinente aos Estados e ao Distrito Federal, levando em consideração as especificidades regionais”**. Tal diretriz reforça que a mera replicação de um modelo idealizado em contexto distinto, como o maranhense, não é juridicamente viável sem adaptações compatíveis com a realidade de cada ente federado.

40. Com efeito, conforme observado na tabela inserida no tópico

¹⁴ Veja-se, por todos, o acórdão no HC 104.410/DF;

anterior, há Estados com nenhum ou quase nenhum déficit de vaga carcerária, como Rio Grande do Norte e Tocantins; enquanto outros, de maior população, ostentam déficit de vagas na casa das dezenas de milhares, como São Paulo e Minas Gerais. Do mesmo modo, há entes com maior ou menor número *per capita* de membros do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, o que influencia diretamente na velocidade e efetividade da prestação jurisdicional. E isto sem olvidar da assimetria dos fenômenos criminais dentro do território nacional e, não raras vezes, dentro dos próprios limites geográficos dos entes federativos.

41. Assim, a heterogeneidade federativa do Brasil — marcada por diferenças sociais, estruturais, orçamentárias e operacionais — impõe que cada unidade da federação adote, antes da implementação de sua respectiva CRV, um regulamento próprio e um plano escalonado de transição, com cronograma específico de expansão de vagas. Tal exigência está em consonância com o art. 23 da LINDB e com o reconhecimento de que políticas públicas com alto grau de complexidade e impacto institucional não devem ser aplicadas de forma automática e uniforme no território nacional. Nesse sentido, a adoção de CRVs deve observar tanto o dever de respeito à legalidade quanto os princípios da proporcionalidade, eficiência administrativa e proteção integral da coletividade.

V. CONCLUSÃO

42. O GNEP reconhece a importância do debate proposto pelo CNJ no âmbito do Plano Pena Justa e apoia iniciativas voltadas à racionalização e à humanização da execução penal. Contudo, entende que a implementação da CRV deve ser precedida de avaliações empíricas rigorosas, balizada por dados objetivos e contextualizada às realidades locais, especialmente no que se refere à estrutura do sistema penitenciário e à articulação interinstitucional existente em cada unidade da federação.

43. A superlotação do sistema prisional constitui, inequivocamente, um dos principais entraves à plena efetivação dos direitos previstos na Lei de Execuções Penais, demandando respostas estruturais baseadas em investimentos públicos e planejamento contínuo. Medidas que visam apenas

reorganizar o fluxo de ingresso no sistema não podem substituir a obrigação estatal de expandir a capacidade prisional com unidades que assegurem condições salubres, seguras e compatíveis com as finalidades da pena. Arranjos regulatórios que operam a contenção da ocupação carcerária sem o necessário reforço estrutural acabam, em última instância, por transferir ao juízo de conhecimento e de execução – e, por extensão, à sociedade – o ônus decorrente da insuficiência de vagas.

44. Embora estabeleça “cotas de vagas” por juízo e prazos exíguos para medidas de regularização em caso de déficit, a CRV não garante que o juízo disponha de instrumental suficiente para subsidiar a dinâmica e o volume exigidos para a tomada de decisões. Inadvertidamente, cria-se um contexto que, de forma artificial, tenta controlar as portas de entrada e de saída não com base em critérios jurídicos, mas exclusivamente logísticos, comprometendo o equilíbrio entre a atuação jurisdicional e a gestão do sistema penitenciário. Traz um contexto que dá margem a diversas dificuldades práticas no uso da prisão que têm como ponto comum não mais discussões e argumentos pautados em critérios de cautelaridade e necessidade.

45. O modelo do Estado do Maranhão, frequentemente citado como paradigma pelo CNJ, deve ser interpretado como um ponto de chegada institucional, viabilizado apenas após investimentos vultosos e expansão significativa da malha prisional. A tentativa de aplicar esse modelo sem a mesma base estrutural nos demais entes federativos equivale a inverter a lógica do planejamento estatal, criando um **risco sistêmico de desencarceramento forçado, de insegurança jurídica e impunidade**.

46. Nesse contexto, conforme expressamente trazido pelo item 8 do v. Acórdão na ADPF 347 de homologação do Plano Nacional do Pena Justa, os planos estaduais e distrital devem refletir o Plano Nacional “*naquilo que for pertinente aos Estados e ao Distrito Federal, levando em consideração as especificidades regionais*” e adotar uma estrutura metodológica compatível com a realidade local. Tal exigência afasta qualquer tentativa de unificação generalizada da política de regulação de vagas e exige, ao contrário, que cada ente federativo estabeleça cronograma próprio de implantação da CRV, com base em diagnósticos técnicos prévios, plano de transição normativa (art. 23 da LINDB), regulamentação própria e expansão física da capacidade instalada.

47. Enfim, a replicação do modelo maranhense pressupõe, em cada Estado e no Distrito Federal, a adoção prévia de um programa de investimentos estruturantes destinado à construção e à reforma de unidades prisionais até que se alcance, no mínimo, um cenário de superávit de vagas. Referido programa necessariamente deve vir acompanhado da elaboração dos diagnósticos e levantamentos mais precisos que foram referidos ao longo deste texto, pois diretamente relacionados ao uso da vaga prisional. Metodologicamente, somente a partir destas etapas iniciais será possível tratar da implementação de vagas por juízo, servindo então a CRV como possível instrumento de regulação sistêmica e de respeito à ordem constitucional.

48. A efetividade de qualquer modelo de regulação carcerária dependerá, em última instância, da integração entre mecanismos de gestão e políticas públicas estruturantes, que não apenas assegurem o cumprimento das finalidades constitucionais da pena e a proteção dos direitos fundamentais da pessoa presa, mas também preservem a capacidade do sistema de justiça penal de oferecer respostas eficazes à criminalidade e garantir à sociedade condições mínimas de segurança e ordem pública. O enfrentamento dos problemas prisionais deve ocorrer de forma equilibrada, com base em critérios técnicos e respaldo legal, de modo a promover a dignidade humana sem comprometer a função do Estado na contenção de ilícitos penais e na proteção da coletividade.

49. O GNEP reafirma sua preocupação com os históricos problemas do sistema prisional, considerando o déficit de vagas como um dos mais graves obstáculos à efetividade da execução penal no país. Entende, porém, que este cenário crítico deve ser enfrentado sem que se descure da atenção aos **obstáculos normativos que a proposta precisa superar**, dentro os quais estão às questões afetas à sua base legal, a observância de planejamentos estatais administrativo, orçamentário e financeiro, além da complexas questões que envolvem o regramento da discricionariedade e da independência do Poder Judiciário. Imprescindível, ainda, que o déficit de vagas seja precedido da realização de um **diagnóstico mais preciso do dimensionamento do sistema prisional**, que envolva a verificação da sua capacidade efetiva; uma melhor aferição dos déficits e das necessidades de ampliações estruturais e de equipamentos, além de uma maior precisão na identificação dos perfis populacionais que este sistema vem custodiando.

50. Olvidar tais providências como necessárias seria eximir tacitamente os governos estaduais e distrital da responsabilidade e compromisso de adequação qualitativa e quantitativa dos equipamentos prisionais, lhes possibilitando optar pela

soturna inação, garantida a incolumidade política pelos efeitos no seio da sociedade da decisão judicial que antecipa a liberdade de pessoas condenadas ou mesmo obstando o cumprimento da reprimenda penal legalmente imposta.

51. Basta inferir que sendo esvaziados os presídios sob a lógica da taxaço de vagas, o Estado se isentará das assistências devidas e, embora reduza os gastos com a população carcerária, persistirá deixando de lhes oferecer uma oportunidade de socialização, sem arcar com o ônus político e a incompreensão da sociedade que, em tal contexto, recairá apenas nos ombros do Judiciário e do sistema de justiça.

52. Se o momento institucional atual é o da **elaboração de planos** (que serão submetidos à homologação), não parece razoável que estejam sendo realizadas iniciativas voltadas à implementação de medidas de tanto impacto como aquelas trazidas pela CRV, olvidando-se da prévia é imprescindível existência de novas vagas em unidades prisionais que atendam aos padrões mínimos de salubridade, segurança e oferta de atividades educativas, laborais e de ressocialização, conforme preceituado em nosso ordenamento. Só assim, como demonstrado, estará sendo realmente replicada a realidade experimentada pelo Estado maranhense nos momentos que antecederam à implementação da Central de Regulação de Vagas.

Brasília/DF, 12 de junho de 2025