



COMISSÃO ESPECIALIZADA EM EXECUÇÃO PENAL DO COLÉGIO
NACIONAL DE DEFENSORES PÚBLICOS GERAIS – CEEP-CONDEGE

NOTA TÉCNICA 03

ASSUNTO: Imprescindibilidade da adoção do Princípio ou Sistema de *Numerus Clausulus*.

EMENTA: A Comissão Especializada em Execução Penal do CONDEGE entende que o país não pode mais prescindir da adoção do princípio ou sistema do *numerus clausulus* (número fechado), em que cada nova entrada no âmbito do sistema penitenciário deve necessariamente corresponder à saída de outra pessoa presa, de modo que a proporção de entradas e saídas se mantenha sempre estável, ou preferencialmente em sentido redutor.

ELABORAÇÃO: Rodrigo Duque Estrada Roig – Defensor Público do Estado do Rio de Janeiro.

APROVAÇÃO: Unanimidade

ANO: 2014

Aprovada na reunião da CEEP-CONDEGE realizada na cidade de São Luís-MA no dia 30.05.2014.



Nota nº 03/2014/ COMISSÃO ESPECIALIZADA EM EXECUÇÃO PENAL DO COLÉGIO NACIONAL DE DEFENSORES PÚBLICOS GERAIS – CEEP-CONDEGE

Assunto: viabilidade da adoção do Princípio ou Sistema de Numerus Clausus.

1. Trata-se de análise quanto à viabilidade da adoção do Princípio ou Sistema de Numerus Clausus.
2. Numerus Clausus consiste no princípio ou o sistema organizacional pelo qual cada nova entrada de uma pessoa dentro do sistema prisional precisa corresponder a pelo menos uma saída, de modo que a proporção “presos-vagas” se mantenha sempre em estabilidade ou em redução..
3. É a breve síntese.

I – Da Análise e Fundamentação Jurídica

4. Não descurando da importância de outras formas de contenção da superlotação, merece ser experimentado, como princípio ou sistema, o numerus clausus (ou número fechado).
5. Podemos definir numerus clausus (ou número fechado) como o princípio ou sistema organizacional segundo o qual cada nova entrada de uma pessoa no âmbito do sistema carcerário deve necessariamente corresponder ao menos a uma saída, de forma que a proporção presos-vagas se mantenha sempre em estabilidade ou tendencialmente em redução.
6. Como premissa basilar, é importante ressaltar que o numerus clausus, antes de tudo, é um princípio que preconiza a redução de população carcerária, não a criação de novas vagas. A construção ou ampliação de estabelecimentos penais definitivamente não é a solução para a contenção do quadro de superlotação, posição esta corroborada pelo próprio Comitê dos Ministros do Conselho da Europa, ao estabelecer como princípio de base acerca da superlotação e da inflação carcerária que “a ampliação do parque penitenciário deve ser apenas uma medida excepcional, uma vez que, em geral, não é

cabível a oferecer uma solução duradoura ao problema da superlotação” (Recomendação [99]22, item 02).

7. Outra premissa, essencial à preservação do princípio, consiste na vedação de que a Administração Penitenciária se valha do poder de transferência entre estabelecimentos para, cumprindo momentaneamente uma decisão judicial, deslocar o problema da superlotação para outra unidade penal. Tal conduta significaria na verdade um mascaramento da realidade, uma burla ao princípio do *numerus clausus*. Daí a necessidade de circunscrever a casos excepcionais a possibilidade de a Administração Penitenciária dispor livremente sobre a transferência de presos.

8. O sistema deveria ser fundamentalmente operacionalizado no âmbito do Poder Judiciário, responsável pela tutela de direitos e controle da legalidade. Tecnicamente, poderia ser desenvolvido pelo próprio Juízo da Execução Penal, que anualmente fixaria a capacidade máxima – insuperável – dos estabelecimentos penitenciários sob sua jurisdição (remetendo cópia da decisão ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, para homologação do limite máximo de capacidade do estabelecimento, nos termos do art. 85, parágrafo único, da Lei de Execução Penal).

9. Para o desenvolvimento e acompanhamento do sistema, o Juízo da Execução Penal poderia contar com uma espécie de comissão de avaliação, grupo este formado por representantes de outros órgãos de execução, tais como Defensoria Pública, Ministério Público, Conselho Penitenciário e Administração Penitenciária, sem prejuízo de outros integrantes. As comissões técnicas de classificação dos estabelecimentos penais, com seus conhecimentos, também poderiam atuar em auxílio ao *numerus clausus*.

10. Juridicamente, a imposição do *numerus clausus* pelo Juízo da Execução pode a princípio se amparar em quatro grandes fundamentos:

10a) O Estado de Direito brasileiro, cujos elementos basilares são a democracia e o republicanismo, possui como um de seus objetivos a promoção do bem de todos (art. 3.º, IV, da CF) e como fundamento a dignidade da pessoa humana (art. 1.º, III, da CF), além de preconizar a não submissão a tortura ou tratamento desumano ou degradante (art. 5.º, III, da CF) e a tutela da

integridade física e moral das pessoas presas (art. 5.º, XLIX, da CF). O princípio ou sistema *numerus clausus* busca conter o quadro de superlotação carcerária, afirmando com isso as bases do Estado Republicano e Democrático de Direito brasileiro;

10b) O art. 85, caput, da Lei de Execução Penal estabelece que o estabelecimento penal deverá ter lotação compatível com sua estrutura e finalidade. Tal dispositivo evidencia que a superlotação é um estado permanente de ilegalidade, consubstanciado na incompatibilidade entre o contingente carcerário e a estrutura ou finalidade do estabelecimento. Não é à toa que o próprio parágrafo único desse artigo incumbe ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária a tarefa de determinar o limite máximo de capacidade do estabelecimento, atendendo a sua natureza e peculiaridades.

10c) Nos termos do art. 185 da Lei de Execução Penal, haverá excesso ou desvio de execução sempre que algum ato for praticado além dos limites fixados na sentença, em normas legais ou regulamentares. A superlotação é exemplo claro de desvio de execução, vez que impõe à pessoa presa o sacrifício de direitos não abarcados nos limites da sentença, de forma ilegal, inconstitucional e humanamente intolerável. O *numerus clausus*, nesse sentido, atuaria como medida de contenção da superlotação e, conseqüentemente, de reparação do desvio de execução;

10d) A imposição do *numerus clausus* decorre do poder-dever do Juízo da Execução no sentido de zelar pelo correto cumprimento da pena (art. 66, VI, da LEP), impedindo práticas atentatórias aos direitos humanos das pessoas presas.

11. Apontados os fundamentos jurídicos para a materialização do princípio ou sistema, o passo seguinte consiste na identificação de suas formas de desenvolvimento.

12. À primeira vista, é possível identificar ao menos três possíveis modalidades de *numerus clausus* (simultaneamente aplicáveis ou não):

12.1) Numerus clausus preventivo: vedação de novos ingressos no sistema penitenciário, com a conseqüente transformação do encarceramento em prisão domiciliar.

12.2) Numerus clausus direto: deferimento de indulto ou prisão domiciliar àqueles mais próximos de atingir o prazo legal para a liberdade.

12.3) Numerus clausus progressivo: sistema de transferências em cascata (em cadeia), com a ida de um preso do regime fechado para o semiaberto, de outro do regime semiaberto para o aberto (ou prisão domiciliar) e, por fim, de alguém que esteja em uma dessas modalidades para o livramento condicional (uma espécie de “livramento condicional especial”). Tratar-se-ia de uma operação conjugada, em que cada transferência operada no regime mais gravoso ensejaria necessariamente outra no regime menos gravoso, até que o indivíduo que se encontre em regime aberto ou prisão domiciliar seja “empurrado” para fora do círculo detentivo, ingressando no círculo de liberdade.

Conclusão

13. O País não pode mais prescindir da adoção do princípio ou sistema do numerus clausus (número fechado), em que cada nova entrada no âmbito do sistema penitenciário deve necessariamente corresponder à saída de outra pessoa presa, de modo que a proporção de entradas e saídas se mantenha sempre estável, ou preferencialmente em sentido redutor.

14. Na atual conjuntura penitenciária, a adoção desse princípio ou sistema aparece como importante elemento de uma política reducionista, pautada pela intolerância absoluta à superlotação das prisões. Aparece ainda como instrumento de recondução da execução penal a um status de conformidade constitucional, sempre que caracterizada a imposição de encarceramento em condições contrárias ao senso de humanidade.

15. O princípio do numerus clausus é tecnicamente possível e pode se tornar um grande dispositivo desencarcerador.



São Luís-MA, 30 de maio de 2014.

Rodrigo Duque Estrada Roig
Defensor Público do Estado do Rio de Janeiro

Referências bibliográficas:

Anastasia, Stefano. Carcere, ora il numero chiuso. Disponível em: <http://www.fuoriluogo.it/sito/home/mappamondo/europa/italia/rassegna_stamp_a/carcere-ora-il-numero-chiuso> Acesso em: 18 mar. 2013.

Batista, Nilo. Reforma penitenciária à francesa. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 16 mar. 1989.

_____. Punidos e mal pagos: violência, justiça, segurança pública e direitos humanos no Brasil de hoje. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

_____. Novas tendências do direito penal. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

Bolze, Bernard. Les prisons: toujours trop pleines! Disponível em: <<http://www.bakchich.info/societe/2008/03/17/les-prisons-toujours-trop-pleines-52067>>. Acesso em: 11 abr. 2013.

Bonnemaison, Gilbert. La modernisation du service public pénitentiaire: rapport au Premier Ministre et au Garde des Sceaux, Ministre de la Justice. Paris: Ministère de la Justice, 1989.

Bortolato, Marcello. Sovraffollamento carcerario e trattamenti disumani o degradanti (la CEDU condanna l'Italia per le condizioni dei detenuti). Questione Giustizia, n. 5, 2009.

Chenain, Liliane. Usage barbare? Contribuição ao seminário Population carcérale et “numerus clausus” – débat autour d’un concept incertain. Paris, set. 2005.

Daumas, Jean-Louis. En prison comme en milieu ouvert. Contribuição ao seminário Population carcérale et “numerus clausus” – débat autour d’un concept incertain. Paris, set. 2005.

Erhel, Catherine. Une solution: le numerus clausus. Disponível em: <http://www.lexpress.fr/informations/une-solution-le-numerus-clausus_637368.html>. Acesso em: 12 abr. 2013.

Faure, Michaël. Par défaut de définition. Contribuição ao seminário Population carcérale et “numerus clausus” – débat autour d’un concept incertain. Paris, set. 2005.

Flick, Giovanni Maria. A proposito di un volume sul carcere e la pena a cura di Franco Corleone e Andrea Pugiotto. *Costituzionalismo.it*, fasc. 1, 2013.

França. Les conditions de la réinsertion socioprofessionnelle des détenus en France. Avis du Conseil économique et social sur le rapport présenté par M. Donat Decisier au nom de la section des affaires sociales. Paris: Conseil Économique et Social, fev. 2006.

_____. Rapport fait au nom de la commission d’enquête sur la situation dans les prisons françaises. Paris:Assemblée Nationale, jun. 2000.

Landrin, Sophie. Une campagne contre les prisons surpeuplées: “Trop c’est trop”. Disponível em: <<http://www.au-troisieme-oeil.com/index.php?page=actu&type=skr&news=18343>>. Acesso em: 11 abr. 2013.

Manconi, Luigi. Numero chiuso per le carceri. Disponível em: <<http://lavoro-ai-fianchi.com.unita.it/politica/2013/01/19/numero-chiuso-per-le-carceri/>>. Acesso em: 18 abr. 2013.

Observatoire International Des Prisons. Le nouveau guide du prisonnier. Paris: Les Éditions de L’Atelier, 2000.

Palombarini, Giovanni. Politica criminale e dignità dei detenuti. Disponível em: <<http://magistraturademocratica.it/mdem/qg/articolo.php?id=41>>. Acesso em: 18 abr. 2013.

Palombarini, Giovanni; Renoldi, Carlo. Una consapevole provocazione: pena detentiva e numero chiuso. *Questione Giustizia*, n. 5, 2006.

Salvi, Giovanni. “La Costituzione non permette questo torto”: La Corte Suprema degli Stati Uniti e il sovraffollamento carcerario. *Questione Giustizia*, n. 6, 2011.

_____. Ridurre la popolazione carceraria è un dovere giuridico (leggendo Three Judges Court California, 8 aprile 2009). *Questione Giustizia*, n. 5, 2009.

Tournier, Pierre-Victor. Le placement sous main de Justice en France, quelles capacités? Comment ne pas les dépasser? Contribuição ao seminário



Population carcérale et “numerus clausus” – débat autour d’un concept incertain. Paris, set. 2005.

_____. Un détenu-une place de prison: une idée simple qui fait son chemin. Disponível em: <<http://leplus.nouvelobs.com/contribution/336148-un-detenu-une-place-de-prison-une-idee-simple-qui-fait-son-chemin.html>>. Acesso em: 11 abr. 2013.