



**MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA  
CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA**

**NOTA TÉCNICA Nº 1/2024/CNPCP/MJ**

Nota Técnica sobre a Mensagem nº 144, de 11 de abril de 2024, que vetou parcialmente, por inconstitucionalidade, o Projeto de Lei n.º 2.253/2022, o qual altera a Lei de Execução Penal, para dispor sobre monitoração eletrônica do preso, prever a realização de exame criminológico para progressão de regime e restringir o benefício da saída temporária.

**1 ASSUNTO**

1.1 Trata-se de Nota Técnica acerca da Mensagem da Presidência da República nº 144, de 11 de abril de 2024, que vetou parcialmente, por inconstitucionalidade, o Projeto de Lei n.º 2.253/2022, o qual altera a Lei n.º 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal – LEP), para dispor sobre monitoração eletrônica do preso, prever a realização de exame criminológico para progressão de regime e restringir o benefício da saída temporária.

1.2 Passa-se à análise do veto.

**2 ANÁLISE**

2.1 O PL 2.253/2022, aprovado pelo Parlamento brasileiro, propõe, em seu art. 3º, inc. I, a revogação parcial do art. 122 da Lei de Execução Penal, a fim de extinguir as hipóteses autorizadas de saída temporária previstas nos incisos I (visita à família) e III (participação em atividades que concorram para o retorno ao convívio social).

2.2 O referido dispositivo do Projeto de Lei – e, conseqüentemente, também parte do seu art. 2º, que adequava a redação do art. 122 da LEP – foi vetado sob o argumento de que “a proposta de revogação do direito à visita familiar, enquanto modalidade de saída temporária, restringiria o direito do apenado ao convívio familiar, de modo a ocasionar o enfraquecimento



## MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA

dos laços afetivo-familiares que já são afetados pela própria situação de aprisionamento”, o que seria inconstitucional por “afrontar o teor normativo do art. 226 da Constituição, que atribui ao Estado o dever de especial proteção da família, e contrariaria, ainda, a racionalidade da resposta punitiva.” Ademais, em decorrência do julgamento da ADPF 347 pelo Supremo Tribunal Federal, seria necessário ponderar que “a manutenção de visita esporádica à família minimiza as [sic] efeitos do cárcere e favorece o paulatino retorno ao convívio social”, o que se dá não por “discricionariedade estatal, mas, sim, pela normatividade da Constituição, que, ao vedar o aprisionamento perpétuo, sinaliza, por via reflexa, a relevância da diligência pública no modo de regresso da população carcerária à sociedade.”

2.3 Este Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), a quem incumbe “propor diretrizes da política criminal quanto à prevenção do delito, administração da Justiça Criminal e execução das penas e das medidas de segurança” (art. 64, inc. I, da LEP), entende que as razões invocadas para o veto são pertinentes e justificam a sua manutenção.

2.4 A Lei de Execução Penal prevê duas espécies de autorização de saída: **(i)** a permissão de saída (art. 120 da LEP) e **(ii)** a saída temporária (art. 122 da LEP). Trata-se de institutos alinhados com as finalidades da pena, que visa, além da punição, à ressocialização e à (re)integração social, objetivos que encontram amparo na Constituição Federal de 1988, na medida em que são vedadas as penas de morte, de caráter perpétuo e cruéis.

2.5 A saída temporária está inserida na lógica de progressividade do sistema prisional e consiste em um instrumento de reinserção gradual das pessoas privadas de liberdade em seus núcleos familiares e na sociedade. Não se trata de um fim em si, mas de um estágio para o atingimento do fim ressocializador, cujo alcance pressupõe o atendimento dos requisitos legais.

2.6 Nesse sentido, a saída temporária é direito que só cabe às pessoas privadas de liberdade que cumprem pena no regime semiaberto e exige decisão motivada do juiz da execução penal, precedida de manifestação da administração penitenciária e do Ministério Público. Sua concessão pressupõe o cumprimento de parte da pena, além de exigir que o apenado ostente comportamento adequado, constatado em certidão de conduta carcerária (art. 123 da LEP).



## **MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA**

2.7 Durante o período de saída autorizada, a pessoa custodiada tem a oportunidade de retomar o convívio familiar e social, por meio da realização de atividades cotidianas distintas daquelas feitas em ambiente de privação de liberdade, o que gera a sensação de pertencimento à sociedade e traz à tona, também, o esperado senso de responsabilidade daquele que está em saída temporária.

2.8 A extinção da saída temporária para visita à família ou para participação em atividades que concorram para o retorno ao convívio social, nos moldes aprovados pelo Parlamento, contraria a essência da estrutura do sistema punitivo brasileiro, que se utiliza da progressividade da pena como instrumento de retomada do indivíduo perante a sociedade. À luz dessa ideia-mestra, não é possível pensar em uma execução penal na qual a pessoa privada de liberdade, após o cumprimento de pena em um regime mais gravoso (fechado), seja colocada em liberdade sem período de experimentação.

2.9 Nesse contexto, as razões de veto apresentadas estão corretas, pois, sob a perspectiva jurídica, a extinção proposta afronta a Constituição Federal, notadamente o art. 226, que reconhece a família como base da sociedade e lhe assegura especial proteção do Estado, e o art. 5º, inc. XLVII, alíneas 'b' e 'e', que proíbem penas de caráter perpétuo e cruéis, normas das quais derivam a necessária racionalidade do poder punitivo, materializada, também, na já aludida lógica progressiva do sistema.

2.10 Ademais, o Supremo Tribunal Federal, na ADPF 347, reconheceu o estado de coisas inconstitucional em relação ao sistema carcerário brasileiro, decorrente da violação massiva de direitos fundamentais, tendo determinado a elaboração de planos voltados ao controle da superlotação, da má qualidade das vagas e da entrada e saída de presos. Não há dúvida de que eventual derrubada do veto impactará nas já precárias condições em que se encontram os estabelecimentos prisionais brasileiros, na medida em que a extinção proposta pelo projeto de lei eliminará uma medida destinada a minorar os efeitos do cárcere e contribuirá para o agravamento da superlotação que tantos problemas gera.

2.11 A extinção proposta também se mostra em conflito com a jurisprudência do STF, notadamente a Súmula Vinculante nº 56 e o acórdão prolatado no julgamento do Recurso



## MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA

Extraordinário nº 641.320/RS, com repercussão geral, dos quais se extrai que a saída antecipada de quem se encontra no regime semiaberto, diante da inexistência de estabelecimentos penais classificados como colônia agrícola ou industrial, com a possibilidade de cumprimento do restante da pena em regime domiciliar, é um acréscimo em relação à saída temporária.

2.12 É oportuno acrescentar que, conforme dados do Relatório de Informações Penais (SENAPPEN, 2023), entre os meses de janeiro e junho de 2023, a taxa de não retorno entre os apenados beneficiados com a saída temporária em todo o Brasil foi de apenas 6,3%. Já em relação à saída temporária concedida no final de 2023, o índice foi de cerca de 5%. Trata-se de quantitativos ínfimos se comparados ao número daqueles que cumpriram com todas as determinações legais e retornaram ao seu ambiente de custódia, validando a sistemática progressiva e justificando a manutenção do benefício da saída temporária na execução penal.

2.13 Ainda, é necessário considerar o impacto financeiro decorrente da eventual revogação das aludidas hipóteses de saída temporária. Dados do Conselho Nacional de Justiça informam que o custo médio mensal do preso no sistema prisional é de R\$ 1.803,00 (BRASIL, 2021, p. 23). A concessão do benefício, por sua vez, implica que os beneficiários permaneçam fora dos estabelecimentos prisionais por cerca de um mês, em períodos distribuídos ao longo do ano, o que representa significativa economia para o Estado e, conseqüentemente, para a sociedade brasileira.

2.14 A saída temporária é, portanto, imprescindível à execução penal. Naturalmente, o benefício não é imune a críticas e pode ser aprimorado. Mudanças como a adoção da saída temporária dispersa, como opção para que se apure mais individualmente a conduta de cada um dos beneficiados, podem se mostrar pertinentes e bem-vindas.

2.15 O CNPCP reitera a sua posição contrária à integralidade do PL 2.253/2022, já publicizada em manifestação anterior<sup>1</sup>, e entende que as alterações promovidas e que não foram objeto de veto já impactarão negativamente a execução penal brasileira; sua eventual

---

<sup>1</sup> Conforme Nota Técnica nº 1/2023/CNPCP/MJ, enviada ao Senado Federal por meio do Ofício nº 688/2023/CNPCP/MJ, de 9 de novembro de 2023. Disponível em <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9504438&ts=1712930832382&disposition=inline>>.



## MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA

derrubada, com a extinção quase completa do instituto da saída temporária, resultará em danos ainda maiores, com séria possibilidade de ser declarada inconstitucional pelo STF.

2.16 Assim, é necessário que o veto da Presidência da República ao PL 2.253/2022 seja mantido, preservando-se o direito à saída temporária na Lei de Execução Penal, como medida fundamental à melhoria do sistema punitivo brasileiro.

### 3. RECOMENDAÇÃO

3.1 Pelas razões expostas, este Conselho Nacional de Política Criminal (CNPCCP) entende serem pertinentes e razoáveis as razões invocadas na Mensagem da Presidência da República nº 144, de 11 de abril de 2024, de modo que recomenda a **manutenção do veto parcial** ao Projeto de Lei 2.253/2022, preservando-se as hipóteses de saída temporária previstas no art. 122, incs. I e III, da Lei nº 7.210/84 (Lei de Execução Penal).

**Douglas de Melo Martins**

**Presidente do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária do  
Ministério da Justiça e Segurança Pública**

### REFERÊNCIAS

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante n.º 56**. 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. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2016. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=3352>>.

BRASIL. **Conselho Nacional de Justiça**. Calculando custos prisionais: panorama nacional e avanços necessários. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/calculando-custos-prisionais-panorama-nacional-e-avancos-necessarios.pdf>>.

SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAIAS. **Relatório de Informações Penais – RELIPEN**. Brasília, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relipen/relipen-1- semestre-de-2023.pdf>>. Acesso



**MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA  
CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA**

STF reconhece violação massiva de direitos no sistema carcerário brasileiro. **Supremo Tribunal Federal**, 2023. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=515220&ori=1>>.