

**REGIME SEMIABERTO – UM DOS ASPECTOS DA INEFICIÊNCIA DA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM TERMOS DE SEGURANÇA PÚBLICA**

**KELLY CRISTINA FERNANDES**

## **REGIME SEMIABERTO – UM DOS ASPECTOS DA INEFICIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM TERMOS DE SEGURANÇA PÚBLICA**

**KELLY CRISTINA FERNANDES**

Artigo científico apresentado como requisito de avaliação  
na disciplina Direito Administrativo da Pós-Graduação das  
Faculdades Integradas de Ourinhos - PROJURIS.

# **REGIME SEMIABERTO – UM DOS ASPECTOS DA INEFICIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM TERMOS DE SEGURANÇA PÚBLICA**

## **HALF OPEN SCHEME - ONE OF THE ASPECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION INEFFICIENCY IN TERMS OF PUBLIC SAFETY**

*Fernandes<sup>1</sup>*

**Resumo:** O presente estudo analisa como a ineficiência da Administração Pública na prestação de seus serviços afeta o bem estar social – finalidade precípua do Estado. O enfoque principal do presente refere-se à segurança pública, direito social previsto pela Constituição Federal, com ênfase para a ausência de vagas no regime semiaberto, que, consequentemente, gera inúmeros prejuízos à coletividade. O trabalho objetiva ilustrar a problemática atual da segurança pública no ordenamento jurídico brasileiro, diante da ineficiência administrativa, em regenerar os condenados e evitar que voltem a delinquir, principalmente pela falta de vagas no regime prisional intermediário, cujo objetivo primordial é a reintegração do apenado. Para atingir tal desiderato, o trabalho seguiu o método dedutivo, além das técnicas de pesquisa documental e bibliográfica.

**Palavras-chave:** Administração Pública. Ineficiência. Segurança Pública.

**Abstract:** This study analyzes how the inefficiency of public administration in providing its services affects social welfare - main purpose of the State. The main focus of this relates to public safety, social rights provided by the Constitution, with emphasis on the absence of vacancies in semi-open regime, which consequently generates numerous losses to the community. The work aims to illustrate the current problems of public safety in the Brazilian legal system, in the face of administrative inefficiency in regenerating convicted and prevent re-offending, mainly by lack of prison places in the intermediate regime, whose primary goal is the convict reintegration. To achieve this aim, the study followed the deductive method, in addition to technical research documents and literature.

**Keywords:** Public Administration. Inefficiency. Public Safety.

**SUMÁRIO:** Introdução. 1 A Administração Pública. 1.1 Fins da Administração. 1.2 Serviços públicos. 1.3 Princípios da Administração Pública. 1.3.1 O Princípio da Impessoalidade. 1.3.2 O Princípio da Eficiência. 2 Segurança Pública. 3 Execução Penal. 3.1 Regime semiaberto. 4 Regime semiaberto – um dos aspectos da ineficiência do Estado em termos de segurança pública. 4.1 A ineficiência da Administração Pública em garantir segurança pública, sob a ótica do administrado. 4.2 A ineficiência da Administração Pública em garantir a reinserção do apenado na sociedade. Considerações finais. Referências.

## **INTRODUÇÃO**

O presente estudo objetiva examinar a inobservância do Princípio da Eficiência pela Administração Pública, no tocante à segurança pública, que é direito social previsto pela Constituição Federal, mormente quanto à ausência de vagas no regime semiaberto.

Inicialmente, serão estabelecidas as conceituações necessárias à compreensão do tema proposto. Desse modo, institutos e matérias afetas ao Direito Administrativo, como a finalidade da Administração Pública, seus princípios e no que consistem serviços públicos serão pontuados.

---

<sup>1</sup> Pós-graduanda em Direito do Estado pelas Faculdades Integradas de Ourinhos (FIO). Graduada em Direito pela Universidade Estadual do Norte do Paraná. Escrevente Técnico Judiciário do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Passar-se-á, na sequência, à abordagem da Segurança Pública. Em seguida, serão trazidos ao trabalho os pontos relevantes referentes à Execução Penal, em especial noções sintéticas do regime semiaberto de cumprimento de pena.

Após, a temática relativa à falta de vagas no regime semiaberto será tratada, tanto sob o ponto de vista do administrado, como também do apenado, a quem é negado o direito de submeter-se ao regular cumprimento da pena imposta pelo Estado, dificultando a sua regeneração, que é um dos objetivos da reprimenda, configurando ofensa ao princípio da eficiência e corroborando para a situação de caos da segurança pública no Brasil.

Portanto, o presente artigo busca analisar que a ineficiência do Estado em garantir o cumprimento da pena no regime semiaberto contribui para a crise da segurança pública vivenciada no país. Assim, tem-se que a inobservância da Administração Pública ao Princípio Constitucional da Eficiência na prestação dos serviços públicos de segurança inviabiliza o bem estar social, que é a sua finalidade primordial.

Os materiais da presente pesquisa foram coletados e analisados pela pesquisa indireta documental e pesquisa indireta bibliográfica (por meio de doutrinas, revistas jurídicas, artigos científicos e demais publicações científicas).

## **1. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

O Estado, no aspecto constitucional, divide-se em três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário, cada qual desempenhando, essencialmente, suas funções típicas e as atípicas, quando necessário.

Enquanto que, do ponto de vista administrativo, suas atividades subordinam-se à administração pública, que consiste basicamente, de modo formal, no conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do Governo. Já em sentido material, resume-se no conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral (MEIRELLES, 2007, p. 65). Melhor esclarecendo, “a Administração Pública, em *sentido objetivo*, compreende o conjunto de atividades concretas que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos” (CARVALHO, 2011, p. 924).

Pode-se dizer que a administração pública representa a estrutura física do Estado, diferenciando-se dos significados de “Governo” e de “Estado”. Este se trata da pessoa jurídica, aquele, significa atuação ou direção.

### **1.1 Fins da administração**

A administração pública possui a finalidade precípua de buscar o bem comum da coletividade. Tal objetivo deve permear toda a atividade estatal, seja por meio dos seus órgãos, bem como pelos agentes públicos no exercício de suas funções.

O bem estar social visado pela administração pública pode ser entendido como os interesses almejados pela população, ou pela maioria dela. Assim, na busca dessa meta, mostra-se imprescindível a observância aos princípios norteadores do Direito Administrativo, em especial, aqueles previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

### **1.2 Serviços públicos**

A Administração Pública externa as suas atividades por meio dos serviços públicos, que consistem em “toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob regime de direito público, com vistas à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade” (CARVALHO FILHO, 2010, p. 350).

Embora haja diversas classificações dos serviços públicos prestados pelo Estado, aquela que interessa para o tema refere-se aos serviços próprios, conforme as lições de MEIRELLES, 2007, p. 335:

Serviços próprios do Estado: são aqueles que se relacionam intimamente com as atribuições do Poder Público (segurança, polícia, higiene e saúde públicas etc.) e para a execução dos quais a Administração usa da sua

supremacia sobre os administrados. Por esta razão, só devem ser prestados por órgãos ou entidades públicas, sem delegação a particulares. (grifei)

Ainda sobre a conceituação de serviços próprios, tem-se que:

Os serviços públicos propriamente ditos são aqueles prestados pelo Estado para atendimento da necessidade coletiva e perene, que dizem respeito à própria existência estatal, como os serviços de defesa nacional, de segurança pública, saúde, educação e justiça. São os serviços próprios do Estado ou primários (SANTIN, 2004, p. 42).

Conforme se verifica, os serviços públicos são os meios de que a Administração Pública dispõe para a realização das suas finalidades. Assim, no caso da segurança pública, a sua prestação garante a ordem social, que é almejada pela coletividade.

### 1.3 Princípios da Administração Pública

Os denominados princípios mínimos do Direito Administrativo constam do *caput* do art. 37, da Constituição Federal. Tratam-se, pois, dos princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. Neste sentido:

A Constituição vigente, ao contrário das anteriores, dedicou um capítulo à Administração Pública (Capítulo VII do Título III) e, no art. 37, deixou expressos os princípios a serem observados por todas as pessoas administrativas de qualquer dos entes federativos. Convencionamos denominá-los de *princípios expressos* exatamente pela menção constitucional.

Revelam eles as diretrizes fundamentais da Administração, de modo que só se poderá considerar válida a conduta administrativa se estiver compatível com eles. (CARVALHO FILHO, 2010, p. 21)

Assim, na consecução de seus fins, a Administração Pública deve permear toda a sua atividade respeitando-os. Contudo, para o enfrentamento do tema proposto, destaca-se a maior relevância na análise dos Princípios da Impessoalidade e da Eficiência.

#### 1.3.1 O princípio da impessoalidade

O Princípio da Impessoalidade pode ser compreendido em dois aspectos distintos. Do ponto de vista do administrador, este não se deve valer do cargo ou função que ocupa perante a administração pública, para realizar promoções pessoais.

Além disso, não pode ser responsabilizado pessoalmente, pois os seus atos pertencem à pessoa jurídica, salvo nos casos previstos em lei. Da mesma maneira, não poderá dirigir suas ações com base em seus próprios interesses, mas no interesse da coletividade.

Lado outro, referido princípio deve ser entendido, também, sob o ponto de vista do administrado. Isto é, as ações administrativas não devem visar somente a uma pessoa específica ou determinado grupo de pessoas. Salvo, é claro, as situações especificadas em lei, notadamente no caso de direitos difusos e coletivos, por exemplo.

Contudo, mesmo nessas hipóteses, o interesse derradeiro é o da coletividade, haja vista que é da conveniência comum que todos sejam atendidos em suas necessidades peculiares. Com efeito, o que não se deve admitir é que os atos administrativos sejam realizados em favor de pessoas específicas, visando interesses pessoais destas.

Neste ponto, insta salientar a definição de órgão, que exprime o princípio da impessoalidade na atividade administrativa, veja-se:

Os órgãos integram a estrutura do Estado e das demais pessoas jurídicas como partes desses corpos vivos, dotados de vontade e capazes de exercer direitos e contrair obrigações para a consecução de seus fins institucionais [...] os órgãos não têm personalidade jurídica nem vontade própria, que são atributos do corpo e não das partes, mas na área de suas atribuições e nos limites de sua competência funcional expressam a vontade da entidade a que pertencem e a vinculam por seus atos, manifestados através de seus agentes (pessoas físicas). Como parte das entidades que integram, os órgãos são meros instrumentos de ação dessas pessoas jurídicas, preordenadas ao desempenho das funções que lhes forem atribuídas pelas normas de sua constituição e funcionamento (MEIRELLES, 2008, p. 69)

Como se vê, a teoria do órgão é exemplo da observância do Princípio da Impessoalidade na administração pública. Quando esta pratica os atos necessários à consecução dos fins preordenados pelo Estado, através de seus agentes, a vontade particular daqueles que integram fisicamente o órgão é indiferente, pois prevalecem os objetivos visados por ele.

### 1.3.2 O princípio da eficiência

O Princípio da Eficiência, por sua vez, somente passou a integrar o *caput* do art. 37 da Constituição Federal, a partir da emenda constitucional 19, do ano de 1998. Contudo, já constava de maneira implícita na Constituição Federal. Além, é claro, de se tratar de um dever primordial da Administração.

É certo que, como qualquer atividade, a administrativa deve ser eficiente, para alcançar resultados positivos em prol da coletividade. Tal eficiência deve ser observada na prática diária dos atos administrativos necessários ao andamento da máquina estatal.

Assim, a minimização de custos, o aperfeiçoamento e a maior exigência em relação aos servidores públicos, objetivando o melhor rendimento funcional, representam, em parte, o significado desse mandamento constitucional.

Mas, também, pode ser compreendido no sentido de que:

Relaciona-se com as normas da boa administração no sentido de que a Administração Pública, em todos os seus setores, deve concretizar suas atividades com vistas a extrair o maior número de possível de efeitos positivos ao administrado, sopesando a relação custo-benefício, buscando a excelência de recursos, enfim, dotando de maior eficiência possível as ações do Estado. (CARVALHO, 2011, p. 928)

Especificamente, acerca do princípio em tela, no que toca à segurança pública, SANTIN, 2004, p. 151, ensina que:

O princípio da eficiência da segurança pública, com grau mais elevado que uma norma, exige uma política de segurança pública adequada e o fornecimento de serviços de segurança pública de um modo especial e de nível de qualidade superior, pela exigência de eficiência redobrada, tudo precedido de uma modificação da organização e funcionamento dos órgãos policiais compatível com a finalidade. A imposição da eficiência gera a necessidade de uma verdadeira revolução do modelo atual, arcaico e falido, começando pela estrutura organizacional, o modo de funcionamento, as táticas e estratégias de atuação até o próprio pensamento reinante, com vistas ao bom atendimento público e o alcance de resultados satisfatórios na prestação do serviço final.

Insta salientar, no ponto, que não se deve confundir eficiência com rapidez. Com efeito, não basta a mera celeridade da Administração Pública, mas a qualidade dos serviços prestados para o alcance do bem comum, de modo a satisfazer a coletividade em suas necessidades.

## 2. SEGURANÇA PÚBLICA

A segurança pública, por seu viés, é direito social previsto no *caput* do art. 6º, da Constituição Federal. Assim, além da garantia individual prenunciada no art. 5º, do texto constitucional, a segurança pública trata-se de um dever do Estado. Neste sentido:

O direito à segurança também aparece no *caput* do art. 5º. Porém, a previsão no art. 6º tem sentido diverso daquela no art. 5º. Enquanto lá está ligada à ideia de garantia individual, aqui, no art. 6º, aproxima-se do conceito de **segurança pública**, que, como dever do Estado, aparece como direito e responsabilidade de todos, sendo exercida, nos termos do art. 144, *caput*, para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. (LENZA, 2014, p. 1185)

Na definição de CARVALHO, 2011, p. 1227:

A segurança pública tem por objeto a manutenção da ordem pública. [...] A segurança pública tem em vista a convivência pacífica e harmoniosa da população, fundando-se em valores jurídicos e éticos, imprescindíveis à

existência de uma comunidade, distinguindo-se, neste passo, da segurança nacional, que se refere mais à segurança do Estado.

Ainda sobre o tema,

A norma que impõe o dever do Estado de fornecer serviço de segurança pública para manutenção da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio tem validade formal e material, porque foram obedecidas as condições de competência do órgão legiferante, por meio do constituinte originário, com poder de traçar as normas fundamentais individuais e sociais e outros princípios atinentes ao Estado Democrático de Direito, em que inclui a matéria relativa à segurança pública e aos correspondentes direitos individual e do cidadão e social de toda a coletividade. (SANTIN, 2004, p. 81)

Atualmente, compõem a segurança pública no Brasil, de acordo com o art. 144, da Constituição Federal, as Polícias Federal, Rodoviária Federal, Ferroviária Federal, Civis, Militares e Corpo de Bombeiros Militares. Cada qual atuando na esfera de sua competência, para a repressão das práticas delitivas, dispostos a garantir a segurança da população.

Tratam-se, pois, da denominada polícia judiciária, a qual se diferencia da polícia administrativa. Neste sentido:

Costuma-se, mesmo, afirmar que se distingue a polícia administrativa da polícia judiciária com base no caráter preventivo da primeira e repressivo da segunda. Esta última seria a atividade desenvolvida por organismo – o da polícia de segurança – que cumularia funções próprias da polícia administrativa com a função de *reprimir* a atividade dos delinquentes através da instrução policial criminal e captura dos infratores da lei penal, atividades que qualificariam a polícia judiciária. (MELLO, 2000, p. 694)

Contudo, a ausência de investimentos nas estruturas das polícias torna as suas atuações quase que inofensivas diante da criminalidade crescente. Inobstante o aumento populacional e dos números do crime, o efetivo policial não tem o mesmo crescimento e aparelhamento. Os salários são baixos e as condições de trabalho se mostram precárias, mormente no âmbito estadual.

É certo que não basta a injeção de recursos somente nas polícias para garantir segurança pública de qualidade à população. A origem do problema da exacerbada criminalidade decorre de graves crises sociais, já antigas, mas, até hoje, sem solução. Certamente, apenas políticas públicas de qualidade poderiam contornar a celeuma.

Nesse caminhar, os resultados mais benéficos não decorreriam somente por meio da repressão, mas, também, da prevenção, através da reinserção na sociedade daqueles que se encontram à margem dela.

É de se ressaltar, ainda, que o problema da segurança pública não deve ser analisado de modo isolado, mas é preciso levar em consideração que, quando um inquérito policial consegue, finalmente, chegar ao seu desiderato, colocando termo ao trabalho da polícia judiciária, inicia-se um longo caminho até a efetiva punição, agora, no Poder Judiciário.

Contudo, é cediço que mesmo havendo empenho de magistrados e servidores, encampados no Princípio da Eficiência, a fim de se garantir a resposta que a sociedade merece, a vontade de impulsionar o andamento dos feitos esbarra, não raras vezes, na estrutura precária do Judiciário, em especial do primeiro grau. Destaque-se – justamente a esfera mais próxima à população.

Assim como ocorre com as polícias, o Judiciário também se encontra em situação de desamparo. A falta de estrutura física e de pessoal compromete sobremaneira a efetivação da justiça, um dos objetivos fundamentais da República (art. 3º, Constituição Federal da República). Assim, a criminalidade crescente e a aparente ausência de resposta do Estado acentuam a conjuntura de insegurança vivenciada pela população.

### **3. DA EXECUÇÃO PENAL**

A execução penal consiste, basicamente, no cumprimento da reprimenda aplicada ao condenado, por meio de uma sentença ou decisão judicial, decorrente de um processo penal. Cumpre ressaltar que o Estado tem o monopólio da execução penal. Portanto, cabe a ele, através de sua Administração Pública, garanti-la.

Outro ponto a ser considerado é o caráter dúplice da execução, que não visa apenas dar cumprimento à determinação judicial, mas, também, ressocializar o condenado. Sobre o tema:

A execução penal deve objetivar a integração social do condenado ou do internado, já que adotada a teoria *mista* ou *eclética*, segundo a qual a natureza retributiva da pena não busca apenas a prevenção, mas também a humanização. Objetiva-se, por meio da execução, punir e humanizar. (MARCÃO, 2011, p. 31/32)

O assunto é disciplinado pela lei nº. 7.210/84, que trata de todos os aspectos do cumprimento. Entre suas previsões, consta no art. 41, os direitos dos apenados. Trata-se de rol não taxativo, e, em consonância com o disposto no art. 3º, da mesma lei, que assegura todos os direitos ao condenado ou internado, desde que compatíveis com as disposições da sentença ou decisão.

Conforme acima mencionado, a natureza da pena não se restringe à punição, mas, também, visa à regeneração daquele que cometeu o ilícito. Assim, destacam-se, entre os direitos previstos na legislação vigente, o de trabalhar e de realizar atividades intelectuais, desde que compatíveis com o cumprimento da pena imposta.

De acordo com a lei que regula o tema, há a possibilidade de trabalho e de desenvolvimento de atividades intelectuais. Inclusive, os artigos 17 a 21 tratam da assistência educacional.

Com efeito, a Constituição Federal em seu art. 208, inciso I institui a educação básica como um dever do Estado, que precisa alcançar também aqueles que não tiveram a oportunidade de realizá-la em momento adequado, como é o caso de grande parte da população carcerária brasileira.

Além disso, o regime intermediário – semiaberto – possibilita que o detento possa frequentar cursos profissionalizantes, como se verá a seguir.

### **3.1 O regime semiaberto**

O Código Penal prevê o cumprimento de pena privativa de liberdade em três tipos diversos de regime – o fechado, semiaberto e aberto. Assim, a sentença penal condenatória indicará o regime inicial que poderá ser o semiaberto. Tratando-se o sistema brasileiro do denominado progressivo, poderá, também, o apenado passar ao regime semiaberto, por meio de progressão do fechado ou por regressão do aberto.

Enquanto o regime fechado deve ser cumprido em penitenciárias, o aberto, em tese, deveria ser cumprido nos estabelecimentos nominados como “casa do albergado”. Contudo, a ausência de vagas obriga os juízos da execução a permitir a prisão domiciliar, mesmo ausentes os requisitos legais para a sua concessão (art. 117, da Lei de Execuções Penais e art. 318, do Código de Processo Penal).

Assim, os executados devem se submeter a condições impostas pelo juízo responsável pela execução da pena, como, por exemplo, comparecimento mensal em juízo e limitação de horário de permanência nas ruas.

Em relação ao regime semiaberto, aqueles que foram condenados inicialmente nele ou tiveram progressão ou regressão de regime devem ser recolhidos em estabelecimentos apropriados ao cumprimento da reprimenda, ou seja, colônia agrícola, industrial ou similar (art. 91, da Lei de Execuções Penais). Neste sentido:

Colônia penal: cuida-se de estabelecimento penal de segurança média, onde já não existem muralhas e guardas armados, de modo que a permanência dos presos se dá em grande parte, por sua própria disciplina e sendo de responsabilidade. É o regime intermediário, portanto, o mais adequado em matéria de eficiência (NUCCI, 2012, p. 268)

E ainda,

Serão recolhidos em estabelecimentos destinados ao cumprimento de pena na modalidade semiaberta os condenados oriundos, por progressão, do regime fechado, cumprindo assim uma função de transição, daí a denominação de regime intermediário, bem como aqueles a quem se impôs, desde o início, o cumprimento de pena privativa de liberdade na modalidade semiaberta, em atenção às disposições dos arts. 33 e 59 do Código Penal. Acrescente-se, por fim, que também irão cumprir no regime semiaberto os condenados ao regime aberto que obtiveram regressão, muito embora exista quem entenda não ser possível regressar para o semiaberto aquele



que recebeu condenação a ser cumprida no regime aberto. O cumprimento de pena em regime semiaberto deve ocorrer em colônia agrícola, industrial ou similar. (MARCÃO, 2011, p. 141)

Nessa fase, o apenado tem a oportunidade de trabalhar, o que, além de lhe garantir a remição de dias a serem cumpridos, na forma do art. 126 da Lei de Execuções Penais, permite a oportunidade de aprenderem uma profissão, visando a sua reinserção no mercado de trabalho e, conseqüentemente, na sociedade – um dos objetivos da execução penal, conforme acima asseverado. Neste sentido:

O cumprimento da pena em regime semiaberto (art. 33, § 1º, b, CP) poderá ser realizado em Colônia Penal Agrícola, Industrial ou similar, onde o preso, usufruindo da semiliberdade, deverá desenvolver atividades laborativa ou educacional (art. 35, CP) no período do dia, devendo-se recolher no período noturno. Busca-se nesse regime de cumprimento de pena, ultrapassar o isolamento total do regime fechado, fazendo com que o preso, aos poucos, possa internalizar a perspectiva reintegradora do sistema progressivo. (PRADO, 2011, p. 26)

Durante o lapso do cumprimento do regime semiaberto, para aqueles que obtiveram a progressão, é o momento em que o condenado passa a ter, de modo gradual, o contato novamente com a liberdade. Por outro lado, para aqueles que iniciaram o cumprimento da pena sob o regime da semiliberdade, embora não estejam totalmente privados da liberdade, passam a ter restrição dela.

Assim, nesse necessário processo de reintegração do apenado à sociedade, este passa a usufruir da semiliberdade. No entanto, tal possibilidade somente é possível para a sujeição a atividade laboral ou de estudo.

#### **4. REGIME SEMIABERTO – UM DOS ASPECTOS DA INEFICIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM TERMOS DE SEGURANÇA PÚBLICA**

Após as conceituações e exposições realizadas, vê-se que o sistema de segurança pública no Brasil, desde o policiamento até o cumprimento das penas impostas, após o devido processo legal, revela-se negligenciado pela Administração Pública.

A ausência de recursos reflete a falta de policiamento nas ruas, que poderia coibir a ação de criminosos. Do mesmo modo, retrata a inexistência de investigadores e de todo arcabouço necessário ao deslinde dos delitos levados ao conhecimento das autoridades policiais competentes. Não há prevenção, nem solução, através de diligências quando o crime já ocorreu.

Em verdade, a segurança pública no Brasil se trata de um círculo vicioso, que tem início com a ausência de políticas públicas de inclusão social adequadas ou a inefetividade das existentes. Passa pela carência de repressão dos delitos e, finalmente, culmina na falta de punição, seja porque a questão não chegou a sair da esfera policial, seja porque o Judiciário perdeu a batalha para a prescrição.

Outro ponto a ser registrado é a afável legislação penal brasileira, que prevê inúmeros benefícios conduzindo o apenado, mesmo que reincidente e autor de crimes extremamente graves às ruas em curtíssimo espaço de tempo, até porque os estabelecimentos penais precisam, emergencialmente, abrirem espaço para outros entrarem. Novamente, vê-se, de modo cristalino, o círculo vicioso em suas numerosas voltas, não chegando a lugar algum.

Dessa maneira, quando a própria lei delimita as fases a serem respeitadas na execução da condenação, oportuniza-se, novamente, que o Estado reabilite o infrator, fazendo-o capaz de retornar ao convívio social e tornar-se um cidadão de bem. Contudo, a ausência de vagas no regime semiaberto rompe com a ordem natural do sistema, demonstrando a ineficiência da Administração Pública no gerenciamento de seus deveres legais, contribuindo, assim, com a falta de segurança pública, que é, também, de seu dever.

##### **4.1 A ineficiência da Administração Pública em garantir segurança pública, sob a ótica do administrado**

Conforme asseverado em linhas pretéritas, o Estado, através da Administração Pública tem como escopo a busca da satisfação social, por meio de suas atividades. As necessidades da

sociedade são diversas, assim como os direitos e garantias previstos pela Constituição Federal. Sobre a questão:

O padrão de eficiência do serviço de segurança pública decorre do princípio geral da administração (art. 37, *caput*, CF, introduzido pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998) e do princípio específico da eficiência da segurança pública (art. 144, § 7º, CF), sendo resultado lógico do dever primário do Estado, da atuação dos órgãos policiais e do exercício da função de segurança pública, cuja atividade é a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (art. 144, CF). O grau de eficiência não pode ser matemático e rígido, porque depende de várias circunstâncias de ordem social, econômica e estrutural do Estado, sendo uma criação cultural contínua em direção ao patamar indispensável à concretização dos anseios comunitários sobre segurança pública. (SANTIN, 2004, p. 83)

Nesse caminhar, ao lado da saúde e da educação de qualidade, que são reiteradamente exigidas pela população, encontra-se o anseio por segurança pública. A carência deste direito social revela-se democrática, atingindo a todos, seja a camada mais abastada de brasileiros, seja a intermediária, alcançando até a mais humilde. Afinal, quem nunca sofreu os efeitos da violência direta ou indiretamente?

Com efeito, a ausência de paz social limita não só a liberdade de ir e vir do cidadão, mas é decisiva para o mau desenvolvimento do país, pois é inegável o desestímulo de investimento externo e, também, interno num país com níveis de criminalidade similares a países em guerra.

Exemplo banal da insegurança vivenciada nos dias atuais são os custos suportados com segurança particular, que, obviamente, não resolve o problema, tratando-se de mera medida paliativa. Cercas elétricas, sistemas de alarme e monitoramento não são mais privilégios de milionários, mas podem ser vistos nas residências e comércios mais modestos. Nesse sentido:

O cidadão sente-se abandonado à sua própria sorte pelo Estado, diante do apuro constante representado pela intensa presença de marginais nas ruas à espreita, esperando a melhor oportunidade de atacá-lo, para tomar o seu patrimônio, a sua dignidade e até a própria vida, por sua condição de presa fácil e sem proteção estatal. (SANTIN, 2004, p. 158)

Ademais, ao lado do medo constante decorrente da falta de segurança pública, tem-se a crescente sensação de impunidade, o que causa revolta à população, inclusive, gerando situações de “justiça com as próprias mãos”, como recentemente ocorreu em diversas localidades no Brasil.

Assim, tratando-se a segurança pública de um direito social, constitucionalmente previsto, a sua falta revela a afronta à Constituição Federal. Do mesmo modo, a Administração Pública, quando não conduz as suas atividades com observância ao Princípio da Eficiência ofende a lei maior do país.

Portanto, o que se tem não é somente a afronta ao administrado, sujeito de direitos, mas ao próprio ordenamento jurídico vigente. Quando a Lei de Execuções Penais não é rigorosamente colocada em prática, deixando de submeter o condenado a todas as fases de cumprimento de pena, legalmente previstas, coopera-se para o caos e alimenta-se, ainda mais, a sensação de impunidade, consequências da ineficiência administrativa.

#### **4.2 A ineficiência da Administração Pública em garantir a reinserção do apenado na sociedade**

A ineficiência da Administração, quando o assunto é segurança pública, não se limita ao caos vivenciado pela população, pela ausência de policiamento nas ruas e pela falta de resposta do Estado frente à criminalidade crescente.

Inicialmente, a carência de políticas públicas que afastem do crime aqueles que ainda não entraram para ele é uma das causas da violência, atrelada a falta de investimentos públicos em ações para o enfrentamento da crise.

Além disso, o sistema prisional atual não cumpre a sua função. Conforme já discutido no tópico próprio, a execução penal não visa apenas à punição, mas o seu caráter dúplice, pretende, também, a regeneração do condenado. Nesse sentido:

A lei penal, como de resto qualquer outra lei, deve ser a expressão legítima da vontade da maioria comunitária. Em tal sentido, a luta pela ressocialização do infrator representa uma tomada de posição em nome da maioria social que reprovou a sua conduta e aceita a volta do condenado ao seu convívio mediante o implemento de uma condição: a de se revelar um sujeito prestante e, como tal, inenso ao perigo da reiteração. (DOTTI, 1998, p. 233)

Contudo, a par da superlotação do sistema, a atual falta de vagas no regime semiaberto, além de não permitir o cumprimento da sanção aplicada pelo Estado Juiz, conforme determina a lei, ilustra a situação de inércia do Estado em dar a resposta efetiva àquele que cometeu o ilícito. Ademais, descumpre o objetivo da pena, que é também a reintegração do condenado.

Desse modo, o cenário atual também não oportuniza aos condenados a regime inicial semiaberto a restrição de liberdade – aspecto punitivo da pena – assim como não os incentiva a reintegração com a sociedade, através dos valores do trabalho e do estudo. Neste sentido:

Trata-se de responsabilidade estatal providenciar vagas suficientes para atender a demanda de presos em regime semiaberto, tanto os que o obtêm como regime inicial quanto os que recebem tal regime por progressão. A falta de vagas não pode acarretar prejuízo ao condenado, inserindo-o no regime fechado, enquanto aguarda a transferência ao semiaberto. Em realidade, se assim ocorrer, deve-se transferir o preso ao regime aberto, onde aguardará tal vaga e, quando surgir, verificar-se-á a necessidade de transferência (NUCCI, 2012, p. 268)

Com efeito, a sensação de impunidade experimentada pelos condenados não desestimula as suas práticas criminosas. Pelo contrário, deixa-lhes clara a ineficiência do Estado no desempenho das suas funções. A Administração Pública não se revela capaz de efetivar o que somente cabe a ela realizar, por imposição constitucional, haja vista que é seu monopólio garantir os direitos sociais, entre os quais se encontram a segurança pública e a execução penal.

Há situações outras que, em desconformidade com a legislação vigente, os condenados são submetidos ao regime fechado embora tenham direito ao semiaberto, seja por progressão, seja pela aplicação deste em regime inicial.

Dessa forma, a inobservância dos direitos garantidos aos apenados gera a revolta destes, que, fazendo jus ao regime intermediário são mantidos com restrição total da liberdade. Sobre o tema:

Em *primeiro lugar*, e destacadamente, exsurge a absoluta ausência estabelecimento em número suficiente para o atendimento da clientela. Diariamente, inúmeros condenados recebem pena a ser cumprida no regime inicial semiaberto. Entretanto, em sede de execução, imperando a ausência de vagas em estabelecimento adequado, a alternativa tem sido determinar que se aguarde vaga em estabelecimento destinado ao regime fechado, em absoluta distorção aos ditames da Lei de Execução Penal.

Não raras vezes a pena que deveria ser cumprida desde o início no regime intermediário acaba sendo cumprida quase que integralmente no regime fechado. Quando não, o executado aguarda a vaga para o sistema semiaberto na cadeia pública, e, por interpretação equivocada de alguns juízes e promotores que atuam na execução penal, acabam por não usufruir de direitos outorgados aos presos que cumprem pena no regime semiaberto, como ocorre, por exemplo, nas hipóteses de saídas temporárias (art. 122 da LEP). (MARCÃO, 2011, p. 142)

Considerando o caráter dúplice da pena. Esta, além de seu aspecto punitivo, pretende, por outro lado, a reintegração daquele que comete o ilícito à sociedade. Contudo, novamente, a Administração Pública fracassa. Não conseguiu impedir a violação à ordem jurídica, por meio da prevenção, bem como não garante, através da reinserção do condenado à sociedade, que este se afaste do crime, evitando nova violação.

Pelo contrário, tanto ao negar o direito à progressão, permitindo que apenados aptos a estarem no regime semiaberto permaneçam em regime fechado, quanto ao permitir a submissão ao regime aberto, verifica-se o descumprimento das normas vigentes, desestimulando a ressocialização.

Diante da realidade em que vivemos, e considerando que a execução é *pro societate*, e não *pro reo*, o melhor entendimento, e que deve ser seguido, orienta-se pela não configuração de constrangimento ilegal na hipótese de ausência momentânea de vaga em estabelecimento semiaberto e consequente permanência no regime fechado no aguardo de vaga para transferência.

Tal omissão que emana da Administração Pública não pode ser suprida pelo Poder Judiciário. (MARCÃO, 2011, p. 143)

Portanto, falta eficiência administrativa ao gerir a aplicação da pena. A burla as fases da execução penal, mormente quanto ao regime intermediário, impede que as finalidades da pena sejam alcançadas, contribuindo para a atual situação da insegurança pública no país.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Princípio da Eficiência deve balizar toda a atividade administrativa, a fim de garantir resultados positivos para o Estado, e, conseqüentemente, para todos os cidadãos. Na atualidade, um dos maiores anseios da coletividade é a segurança pública.

Tratando-se de um direito social, deve ser prestada pelo Estado com eficiência, a fim de garantir a efetividade do mandamento constitucional. Dessa forma, quando a Administração Pública não dirige as suas atividades com a presteza necessária à consecução dos seus deveres, atinge diretamente a sociedade, bem como fere a Constituição Federal.

Por outro lado, é preciso entender a Segurança Pública como um todo. As causas dos problemas vividos não se limitam a falta de investimentos nas Polícias, mas alcança a ausência de políticas públicas de inclusão social, visando evitar que as pessoas se encaminhem para a criminalidade. Além disso, a crença na impunidade alimenta o caos.

Com efeito, todo o sistema de punição encontra-se em situação de penúria, não se comprometendo a realizar as suas funções. O Poder Judiciário, mormente o primeiro grau, também necessita de reaparelhamento e maior eficiência na prestação jurisdicional. Ao mesmo passo que as penitenciárias encontram-se com super lotação e inexistência de casas do albergado. Quanto ao regime semiaberto, verifica-se total carência de vagas. Ademais, em todas essas fases, a morosidade no caminhar dos procedimentos pode ser claramente sentida.

Portanto, o cenário atual do regime semiaberto de cumprimento de pena demonstra a falta de eficiência da Administração Pública quanto aos seus deveres, ofendendo a própria Constituição Federal, como, também, revelando-se como um entrave à efetivação dos fins do Estado, abalando a manutenção da ordem e bem estar social.

É certo que, para que seja experimentada a efetividade do sistema de execução penal, assim como a situação da segurança pública seja revertida não basta que a prestação dos serviços públicos seja realizada com eficiência, mas seria um grande passo, a fim de realizar as mudanças necessárias para o futuro do país.

## REFERÊNCIAS

CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito Constitucional. Teoria do Estado e da Constituição. Direito Constitucional Positivo*. 17ª. ed. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 23ª ed. rev., ampl. E atualizada. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2010.

DOTTI, René Ariel. *Bases e alternativas para o sistema de penas*. 2ª. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 18. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Leis penais e processuais penais comentadas*. 6ª. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

MARCÃO, Renato. *Curso de Execução Penal*. 9ª. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 34<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. 13<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2000.

PRADO, Luiz Regis. *Direito de Execução Penal*. 2<sup>a</sup> ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

SANTIN, Valter Foletto. *Controle Judicial da Segurança Pública: Eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.