



Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

Direitos dos presos e as Varas de Execuções Penais (VEP): um esforço do CNJ

Vanessa da Silva Pagy Carvalho Pinto

Rio de Janeiro

2010

VANESSA DA SILVA PAGY CARVALHO PINTO

Direitos dos presos e as Varas de Execuções Penais (VEP): um esforço do CNJ

Artigo Científico apresentado à Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, como exigência para obtenção do título de Pós-Graduação.

Orientadores: Prof^a. Néli Fetzner

Prof. Nelson Tavares

Prof^a. Mônica Areal

Rio de Janeiro

2010

DIREITOS DOS PRESOS E AS VARAS DE EXECUÇÕES PENAIS (VEP): UM ESFORÇO DO CNJ

Vanessa da Silva Pagy Carvalho Pinto

Graduada pela Universidade Pontifícia
Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

Resumo: o presente trabalho tem por escopo estudar o sistema penal brasileiro sob o enfoque do sistema penitenciário, motivo pelo qual se atém às propostas do CNJ direcionadas à modernização das Varas de Execução Penal.

Palavras-chave: Direitos dos Presos, Sistema Penitenciário, VEP, Modernização, CNJ.

Sumário: Introdução. 1. Os Direitos dos Presos. 1.1. Os direitos previstos na Constituição Federal. 1.2. Os direitos políticos. 1.3. Os direitos previstos na Lei de Execução Penal. 1.4. Benefícios sem previsão legal. 2. Os estabelecimentos penais. 2.1. Lei de Execuções Penais. 2.2. Realidade do sistema prisional brasileiro. 2.2.1. Falta de infraestrutura. 2.2.2. Ausência de um sistema penitenciário nacional. 2.2.3. A pouca integração entre os órgãos da execução penal. 2.2.4. Formação do agente penitenciário. 3. Propostas formuladas pelo CNJ para a modernização do Sistema Penal Brasileiro. 3.1. Modernização das Varas de Execução Penal. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho aborda as propostas formuladas pelo Conselho Nacional de Justiça, o qual vem promovendo a modernização das Varas de Execuções Penais. Para tanto, fornece uma visão geral da atual situação do sistema prisional brasileiro, demonstrando sua discrepância com a legislação em vigor, principalmente quanto à inobservância dos direitos fundamentais dos presos.

A relevância do tema é percebida diante do consenso existente no meio jurídico quanto ao fracasso do sistema prisional. Os problemas são famosos: condições desumanas, violência, corrupção e superlotação. Somem-se a isso a lentidão e a burocracia da justiça criminal corroborada por normas penais já inadequadas e ineficientes.

Trata-se, nesse passo, de uma situação bastante crítica que atormenta os profissionais do Direito e da Sociologia, os responsáveis pelo sistema penitenciário e a sociedade de um modo geral.

Todavia, dentro do atual contexto, percebe-se a atuação do CNJ, por meio da realização de diversas medidas, objetivando a humanização e a modernização do sistema penitenciário como um todo: uniformização da justiça; capacitação e treinamento dos funcionários; padronização de procedimentos; mudança de concepção, cultura e comportamento, dentre outros.

Busca-se, dessa maneira, analisar a problemática carcerária, destacando-se, em contrapartida, o esforço e o papel desempenhado pelo CNJ em modificar tal panorama.

O desenvolvimento deste trabalho dar-se-á por meio de pesquisa bibliográfica, serão analisados e destacados os aspectos mais importantes a respeito do tema, assim como serão citados artigos de pesquisadores do tema em tela.

O artigo tratará dos seguintes tópicos: os direitos dos presos e seus fundamentos legais, a realidade prisional, baseada em dados estatísticos, e a apresentação das propostas do CNJ, avaliando-se a sua participação na implantação de uma justiça criminal mais moderna e efetiva.

Resta, assim, saber se a contribuição realizada pelo CNJ será capaz de atender ao princípio basilar do ordenamento jurídico, o princípio da dignidade da pessoa humana, que foi há muito tempo desprezado.

1. OS DIREITOS DOS PRESOS

Qual o motivo que autoriza o Estado a prender os indivíduos, isolando-os da sociedade?

O Estado tem o dever de proteger bens que são considerados essências para a convivência pacífica em sociedade. Tais bens são denominados de bens jurídicos e estão previstos na Constituição Federal, a exemplo da vida, liberdade, privacidade, etc. A partir do momento em que são desrespeitados, o Estado tem o dever de protegê-los, sendo-lhe permitido privar o indivíduo de sua liberdade, quando imprescindível para a convivência comum. Ressalte-se: a prisão é medida excepcional, que só pode ocorrer quando houver necessidade de aplicação da pena para a proteção dos bens jurídicos relevantes e do próprio indivíduo.

Em um Estado Democrático de Direito tal como o Brasil, assim como existem artigos que autorizam o Estado a limitar a liberdade de seus cidadãos, também existem direitos e garantias fundamentais que não podem ser minimizados. Daí surgem os direitos do preso: o cumprimento da pena não pode implicar jamais na perda ou minimização desses direitos e garantias. A execução penal deve observar estritamente os limites da lei e do necessário ao cumprimento da pena. Tudo o que excede aos limites contraria direitos.

Montesquieu¹, nesse sentido, já afirmava que toda a pena, que não derive da necessidade absoluta, é tirânica.

O condenado é uma pessoa sujeita a meras regras especiais que não atingem a titularidade dos direitos fundamentais. Essas “regras especiais” implicam em direitos e deveres recíprocos, do preso/administração penitenciária e do preso/autoridade judicial, sendo tais relações interpretadas sempre com fins garantistas.

A administração penitenciária tem o dever de respeitar os direitos fundamentais dos reclusos de forma a assegurar o exercício de todos os direitos não atingidos pela sentença ou pela lei, e a esse dever corresponde a obrigação do preso de respeitar as normas do regimento interno do estabelecimento penal.

1 QUEIROZ, Paulo de Souza. *Funções do direito penal*. Belo Horizonte: Del rey, 2001, p. 27.

Já a autoridade judiciária deve garantir os direitos dos presos e fazê-los cumprir pelo sistema penal e penitenciário. Cabe-lhe ainda fazer o controle externo dos atos da administração, uma vez que faz parte do seu dever zelar pelos direitos individuais do preso e pelo correto cumprimento da lei. Como sustentava Mário Ottoboni², “o juiz da execução é o guardião do direito do preso”.

1.1. OS DIREITOS PREVISTOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A Constituição é a legislação suprema de um país. Nela estão contidos os princípios e regras que orientam toda a legislação do ordenamento jurídico pátrio, incluindo os direitos e garantias fundamentais inerentes a todos os seres humanos.

Roberto Porto³ assim expõe: “a carta constitucional de 1988 preconiza o Brasil como um Estado Democrático de Direito. A realização desse ideal passa necessariamente pela concretização dos direitos e deveres do preso”.

O artigo 1º em seus incisos II e III da Constituição estabelece que o Estado Brasileiro tem como fundamentos a cidadania e a dignidade da pessoa humana. Diante disso, o estudo sobre os direitos fundamentais, inclusive os direitos dos presos deve sempre estar norteado por tais fundamentos.

O artigo 5º traz as principais garantias do cidadão brasileiro e, especialmente, aquelas que são voltadas aos presos. Vale ressaltar o princípio da legalidade (art. 5º, II, CF) que assegura aos presos somente as restrições previstas em lei, de forma a se evitar excessos ou desvios na execução.

2 OTTOBONI, Mário. *Ninguém é Irrecuperável*. 2.ed..São Paulo: Cidade Nova, 2001, p. 47.

3 PORTO, Roberto. *Crime Organizado e Sistema Prisional*. São Paulo: Atlas, 2007, p.29.

Nessa perspectiva, os condenados mantêm os direitos não atingidos pela sentença penal condenatória.

O princípio da igualdade (art. 5º, *caput*, CF), por sua vez, assegura o direito de ser diferente, de não se submeter a tratamento de modificação de personalidade, além de proibir a discriminação de tratamento dentro ou fora do presídio, em razão de especial condição, seja de ordem religiosa, racial ou político-ideológica.

Já o princípio da individualização da pena (CF, art. 5º, XLVI, CF) assegura que a pena seja aplicada àquela pessoa individualmente considerada, de forma a possibilitar o livre desenvolvimento da sua personalidade individual e que deve haver proporção entre ação e reação, entre gravidade do crime e gravidade da pena, e que a pena deve ser cumprida de acordo com a previsão constitucional, respeitando a dignidade do preso, e não em função dos anseios sociais de punição.

Para os presos, o princípio do devido processo legal (art. 5º, LIV, LV, CF) garante que durante o cumprimento da pena seus pedidos sejam apreciados e julgados por juiz natural e imparcial, que seja garantido o contraditório com produção de provas, ampla defesa com assistência técnica indispensável e que as decisões sejam fundamentadas.

Há ainda o princípio da humanização da pena que preconiza que o homem não pode ser tratado como meio, mas como fim, como pessoa, o que impõe limitação à qualidade e à quantidade da pena e, conseqüentemente, o respeito à vida e a proibição de penas cruéis ou degradantes, incluindo o rigor desnecessário e as privações indevidas impostas aos condenados. Aos condenados à pena privativa de liberdade deverão ser propiciadas as condições para uma existência digna, velando-se por sua vida, saúde e integridade física e moral. Tal princípio assegura ainda o direito ao cumprimento da pena perto dos familiares, à intimidade, à privacidade, à liberdade de expressão e ao sigilo da correspondência.

1.2. OS DIREITOS POLÍTICOS

Os direitos políticos são suspensos com a condenação transitada em julgado e permanecem suspensos enquanto durarem os efeitos desta condenação conforme dispõe o artigo 15, inciso III da Constituição Federal. Importante frisar o alcance de sua aplicação: o preso condenado por sentença transitada em julgado só retoma os seus direitos políticos com a extinção da punibilidade, independentemente de reabilitação ou de prova de reparação de danos (Súmula 9 do TSE).

Trata-se de norma constitucional auto-aplicável, consequência direta e imediata da decisão condenatória transitada em julgado, não havendo necessidade de manifestação expressa a respeito de sua incidência na decisão condenatória e prescindindo-se de quaisquer formalidades. Assim, a condenação criminal transitada em julgado, independentemente da infração penal cometida, quer seja por crime doloso ou culposo, quer seja por contravenção penal, acarreta a suspensão de direitos políticos pelo tempo em que durarem seus efeitos, pois o objetivo do citado dispositivo é permitir que os cargos públicos sejam reservados somente para os cidadãos insuspeitos, preservando-se a dignidade da representação democrática.

Os presos provisórios, em contrapartida, não podem sofrer nenhuma restrição aos seus direitos políticos, já que não há sentença condenatória transitada em julgado.

1.3. OS DIREITOS PREVISTOS NA LEI DE EXECUÇÃO PENAL (LEI Nº 7210/84)

A Lei de Execução Penal trata exclusivamente do cumprimento de penas e medidas de segurança, determinando as características principais do regime penitenciário em todo o país. Os artigos 41, 42 e 43 descrevem, sem pretensão de esgotar o assunto, os direitos dos presos.

Preceitua o art. 40 que se impõe a todas as autoridades o respeito à integridade física e moral dos condenados e dos presos provisórios. Estão assim protegidos os direitos humanos fundamentais do homem (vida, saúde, integridade corporal e dignidade humana), que servem de suporte para os demais direitos.

O artigo 41⁴ da LEP apresenta rol exemplificativo, já que, conforme o princípio da legalidade esculpido no art. 3º da LEP, a interpretação deve ser sempre a mais ampla. Tanto é assim que a própria lei prevê outros direitos, normalmente subordinados ao preenchimento de certos requisitos, tais como o de recompensas (art.56), autorizações de saída (arts. 120ss), remição (art. 126) e livramento condicional (art. 131 ss). Logo, tudo aquilo que não constitui restrição legal decorrente da particular condição do preso, permanece como direito seu.

1.4. BENEFÍCIOS SEM PREVISÃO LEGAL

4 **Art. 41** - Constituem direitos do preso:

- I** - alimentação suficiente e vestuário;
- II** - atribuição de trabalho e sua remuneração;
- III** - previdência social;
- IV** - constituição de pecúlio;
- V** - proporcionalidade na distribuição do tempo para o trabalho, o descanso e a recreação;
- VI** - exercício das atividades profissionais, intelectuais, artísticas e desportivas anteriores, desde que compatíveis com a execução da pena;
- VII** - assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa;
- VIII** - proteção contra qualquer forma de sensacionalismo;
- IX** - entrevista pessoal e reservada com o advogado;
- X** - visita do cônjuge, da companheira, de parentes e amigos em dias determinados;
- XI** - chamamento nominal;
- XII** - igualdade de tratamento salvo quanto às exigências da individualização da pena;
- XIII** - audiência especial com o diretor do estabelecimento;
- XIV** - representação e petição a qualquer autoridade, em defesa de direito;
- XV** - contato com o mundo exterior por meio de correspondência escrita, da leitura e de outros meios de informação que não comprometam a moral e os bons costumes.

Segundo Roberto Porto⁵, além destes direitos previstos em nosso ordenamento jurídico, os presos no Brasil “adquiriram” outros benefícios ao longo dos anos que não se encontram regulamentados em lei, mas que são cumpridos na grande maioria dos estabelecimentos penais como se assim o fossem.

A visita íntima não está regulamentada, mas, ainda assim, tem sido permitida em grande parte dos estabelecimentos penais brasileiros. Por ser elemento relevante na manutenção dos laços efetivos e na ressocialização do preso, a visita íntima tem sido condicionada ao comportamento do preso, à segurança do presídio e às condições da unidade prisional sem perder de vista a preservação da saúde das pessoas envolvidas e a defesa da família.

A entrega de gêneros alimentícios aos presos, denominada “jumbo”, é outro benefício que não se encontra regulamentado em nosso ordenamento jurídico e tem sido tratada como um direito incontestável, permitida em quase toda a totalidade dos estabelecimentos penais. Da parte do Estado, os presos recebem quatro refeições ao dia, consistentes em um café da manhã, almoço, lanche da tarde e jantar. Ainda assim, se permite que recebam gêneros alimentícios trazidos pelas visitas, o que não só coloca em risco a segurança de tais estabelecimentos – já que a grande maioria das armas e aparelhos celulares que ingressam no sistema prisional são trazidos enrustidos nestes alimentos-, mas também coloca em risco a higiene dos presídios, já que as celas não possuem dispositivos para o armazenamento de alimentos perecíveis.

2. OS ESTABELECEMENTOS PENAIIS

⁵ *Ibid.*, p. 31.

O encarceramento penal, desde a sua origem, objetiva à privação da liberdade e à transformação dos indivíduos. Sempre se acreditou que, por meio da técnica do isolamento, pode-se devolver aos condenados os hábitos de sociabilidade.

No Brasil, o Código Criminal de 1830 regularizou as penas de trabalho e prisão simples. Com o advento do Código Penal de 1890, aboliu-se a pena de morte e criou-se o regime penitenciário de caráter correccional, com a finalidade de ressocializar e reeducar o preso.

A primeira prisão brasileira foi inaugurada em 1850 e denominada Casa de Correição da Corte, mais conhecida como Complexo Frei Caneca, localizada no Rio de Janeiro e implodida em 2006.

A técnica punitiva aplicada, baseada no modelo de Auburn⁶, consistia na reabilitação dos presos através do trabalho obrigatório nas oficinas de dia e o isolamento nas celas durante a noite. O trabalho não era uma punição, mas era visto como essencial à transformação do indivíduo. O isolamento dos detentos, seguido da regra do silêncio absoluto, objetivava o rompimento do vínculo com o crime, propiciando ao condenado ambiente favorável à reflexão.

Estruturalmente falando, o primeiro presídio brasileiro incorporou o modelo panóptico, que dava ênfase à luminosidade nas instalações. A arquitetura de tal sistema era caracterizada pela ampla visibilidade, representando a melhor estratégia de controle dos detentos, já que, mais que vigiar, a finalidade era propiciar ao detento certeza de estar sob vigilância.

Os encarcerados da Casa de Correição, em sua grande maioria, eram pobres e escravos, que cometiam pequenos crimes. No entanto, tal modelo não demonstrou ser apropriado para as prisões brasileiras, uma vez que não atendeu os preceitos de isolamento, silêncio absoluto e disciplina desejados.

Já em São Paulo, no ano de 1784, pessoas eram encarceradas antes mesmo da regulamentação da pena de prisão, em um estabelecimento denominado Cadeia de São Paulo.

⁶ O desenho original de Auburn previa a construção de 61 celas duplas, sendo, quando da inauguração, transformadas em celas individuais pelo então diretor William Britteen.

Somente em 1852, criou-se a primeira prisão paulista, denominada Casa de Correição, a qual seguia os critérios de individualização.

Com o aumento do número de presos, houve a necessidade da construção da Penitenciária do Estado de São Paulo, inaugurada em 1920. Tal presídio, que abrigaria 1.200 presos, foi considerado base para a construção de diversas unidades prisionais no Brasil, vez que dispunha de oficinas de trabalho, enfermaria e celas individuais. No entanto, tais unidades, embora consideradas modelares, não obedeceram ao princípio da classificação dos detentos, de modo a separá-los conforme a gravidade dos delitos praticados.

Cita, ainda, Roberto Porto⁷ que, visando a atender a individualização da pena, criaram-se, no Brasil, os Institutos Penais Agrícolas, onde os detentos trabalham no campo durante o dia e são recolhidos a celas coletivas no período noturno. No momento da implementação desse modelo, houve indignação de parte da sociedade que achava um absurdo os detentos trabalharem ao ar livre.

Posteriormente, tal sistema viria a ser aprimorado na Irlanda, passando a dividir o cumprimento de pena em três estágios: do isolamento celular ao trabalho comum, com período de semiliberdade em colônias agrícolas, até atingir a liberdade sob vigilância. O sistema irlandês ainda hoje é aplicado em nossa legislação.

2.1. LEI DE EXECUÇÕES PENAIS

Os estabelecimentos penais estão previstos nos arts. 82 a 86 da Lei de Execução Penal n.º 7.210, de 11 de julho de 1984. O art. 82, atendendo ao princípio da classificação penitenciária previsto na Constituição Federal, art. 5º, inciso XLVIII, estabelece que os estabelecimentos penais

⁷ *Ibid.*, p. 17.

destinam-se ao condenado, ao submetido à medida de segurança, ao preso provisório e ao egresso. Nos termos formais, diante da lei vigente, os estabelecimentos penais são: a Penitenciária, a Colônia Agrícola, Industrial ou similar, a Casa do Albergado, o Centro de Observação, o Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico, e a Cadeia Pública.

Doutrinariamente, estabelecem-se outras classificações, como a referente à situação legal do condenado (para condenados e para presos provisórios), a que leva em conta o grau de sentença (de segurança máxima, de segurança média, prisão aberta) ou que se refere à natureza jurídica da sanção (para cumprimento da pena e para cumprimento de medidas de segurança).

Dessa maneira, os estabelecimentos Penais podem ser assim conceituados⁸:

a) Estabelecimentos Penais: todos aqueles utilizados pela Justiça com a finalidade de alojar pessoas presas, quer provisórios quer condenados, ou ainda aqueles que estejam submetidos à medida de segurança;

b) Cadeias Públicas (art.102 da LEP): estabelecimentos penais destinados ao recolhimento de pessoas presas em caráter provisório, sempre de segurança máxima;

c) Penitenciárias (art.87 da LEP): estabelecimentos penais destinados ao recolhimento de pessoas presas com condenação à pena privativa de liberdade em regime fechado, com divisão por sexo e por idade;

d) Penitenciárias de Segurança Máxima Especial: estabelecimentos penais destinados a abrigar pessoas presas com condenação em regime fechado, dotados exclusivamente de celas individuais;

e) Penitenciárias de Segurança Média ou Máxima: estabelecimentos penais destinados a abrigar pessoas presas com condenação em regime fechado, dotados de celas individuais e coletivas;

8 CAMARGO, VIRGINIA. Realidade do Sistema prisional no Brasil. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.phpn_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1299>. Acesso em 21 de agosto de 2010.

f) Colônias Agrícolas, Industriais ou Similares: estabelecimentos penais destinados a abrigar pessoas presas que cumprem pena em regime semi-aberto;

g) Casas do Albergado: estabelecimentos penais destinados a abrigar pessoas presas que cumprem pena privativa de liberdade em regime aberto, ou pena de limitação de fins de semana;

h) Centros de Observação Criminológica (art.96 da LEP): estabelecimentos penais de regime fechado e de segurança máxima onde devem ser realizados os exames gerais e criminológico, cujos resultados serão encaminhados às Comissões Técnicas de Classificação, as quais indicarão o tipo de estabelecimento e o tratamento adequado para cada pessoa presa;

i) Hospitais de Custódia e Tratamento Psiquiátrico: estabelecimentos penais destinados a abrigar inimputáveis, e ao condenado que depende de substâncias químicas entorpecentes, causando dependência física e mental;

O art. 83 determina que o estabelecimento penal, conforme a sua natureza, deverá conter em suas dependências áreas e serviços destinados a dar assistência, educação, trabalho, recreação e prática esportiva.

Princípio de grande importância é o que estabelece que a pena deve ser executada na comarca onde o delito se consumou, quer porque foi a comunidade respectiva a afrontada pelo ilícito, quer porque essa é uma regra de competência jurisdicional (art. 86). Em termos de ideal penitenciário, porém, o preso deve cumprir a pena em seu meio social, embora tenha cometido crime em localidade diversa. Isso porque permite que o mesmo fique em relação constante com sua família e seus amigos, por meio de visitas ou mesmo de saídas temporárias. Excepcionalmente, existem situações em que a pena deve ser executada em local diverso daquele em que o crime foi cometido, em razão da garantia da segurança pública.

2.2. REALIDADE DO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO

Embora o ordenamento jurídico estabeleça as várias categorias de estabelecimentos de acordo com os tipos específicos de presos, a realidade no Brasil passa longe das descrições da lei. O sistema carcerário brasileiro encontra-se falido, apresentando diversos problemas.

2.2.1. FALTA DE INFRAESTRUTURA

O sistema penal do país sofre a falta de uma infraestrutura física necessária para garantir o cumprimento da lei. Nesse sentido, pode-se citar a superlotação dos presídios por escassez de vagas, ou até mesmo, pela inexistência de colônias agrícolas ou industriais, bem como casas de albergados, dependendo do Estado em análise.

Sem dúvidas, nota-se que os estabelecimentos penais concentram-se nos arredores das zonas urbanas e regiões mais populosas, embora estejam espalhados pelo Brasil inteiro.

Como resultado dessa falta de infraestrutura, podem-se citar diversos problemas que resultam em uma má qualidade de vida dos presidiários: condições sanitárias rudimentares; alimentação deteriorada; precária assistência médica, judiciária social, educacional e profissional; violência incontida permeando as relações entre os presos, entre estes e os agentes penitenciários; rebeliões, fugas, sequestros.

A superlotação, realidade do nosso sistema prisional, torna-se origem imediata de diversos problemas, sobretudo a violência sexual. Esse quadro agrava-se com a indistinção dos presos, os quais se encontram indiferenciados como presos primários ou reincidentes, detidos para averiguações ou em flagrante e cidadãos já sentenciados pela justiça criminal.

A título ilustrativo, o Departamento Penitenciário Nacional⁹ indicou, em 2005, um déficit de mais de 135.000 vagas.

As instalações sanitárias são precárias, dificilmente há água corrente, a ventilação é ruim e há concentração de águas insalubres. Os problemas gastrointestinais são causados pela má alimentação fornecida, às vezes, alimentos já deteriorados. Por questão de segurança, evita-se comer de talheres. As doenças que existem entre os presos são diversas. Trata-se de uma população de alto risco, vulnerável a todo tipo de doenças infectocontagiosas, fato ainda mais agravado pela AIDS. Os recursos médicos são escassos; os equipamentos, obsoletos; e há insuficiência de médicos.

Muitas vezes, os direitos dos encarcerados não são respeitados e a assistência jurídica é deficitária. Ademais, há, ainda, a discriminação sofrida pela sociedade, que sempre irá estigmatizá-los.

Em suma, observa-se que os presos vivem em condições subumanas, o que propicia a violência e o incentivo ao crime.

2.2.2. AUSÊNCIA DE UM SISTEMA PENITENCIÁRIO NACIONAL

A existência no Brasil de diversos sistemas prisionais – penitenciárias federais e estaduais, muitas vezes coexistindo, em um mesmo Estado, sistemas que cuidam de condenados em definitivo, outro que cuida de presos provisórios, um terceiro que cuida de penas alternativas e, ainda, as prisões destinadas a policiais militares e civis – não caracteriza um sistema penitenciário

9 *Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN)*. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/depem>>. Acesso em: 13 de setembro de 2010.

nacional, o que significa que haverá diferenças entre uns e outros, não existindo uma unificação de tratamentos desses presos.

Por exemplo, cada um dos Estados mais o Distrito Federal administra um conjunto separado de estabelecimentos penais com uma estrutura organizacional distinta, policiais independentes e, em alguns casos, leis de execução suplementares. A independência da qual os Estados gozam ao estabelecer a política penal reflete em assuntos tão diversos como os níveis de superlotação, custo mensal por preso e salários dos agentes penitenciários. Não há um modelo rígido.

A fim de interligar todos os estabelecimentos prisionais (estaduais e federais) e obter um panorama atualizado sobre a situação prisional e processual dos presos e internados no território brasileiro, criou-se o InfoPen¹⁰. Com essa medida, espera-se alcançar alguns benefícios tais quais o aumento da eficiência e visibilidade no acompanhamento das penas, dos presos e da realidade de cada estabelecimento de execução penal, bem como a utilização de um cadastro único de instituições, de presos, de servidores, advogados e visitantes. Visa-se, ainda, o suprimento de informações do processo de tomada de decisão penitenciária e ações de inteligência e de contra-inteligência penitenciária.

Até 2004, o país não possuía um banco de dados com informações constantemente atualizadas sobre o sistema penitenciário, o que dificultava ainda mais a atuação estratégica do governo federal em relação ao tema.

Além da importância para a divulgação estatística, o objetivo do governo é usar o InfoPen como uma ferramenta de gestão no controle e execução de ações, articuladas com os estados, para o desenvolvimento de uma política penitenciária nacional integrada.

10 *Sistema Integrado de Informações Penitenciárias – InfoPen*. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJD574E9CEITEMID598A21D892E444B5943A0AEE5DB94226PTBRIE.htm>>. Acesso em: 14 de outubro de 2010.

2.2.3. A POUCA INTEGRAÇÃO ENTRE OS ÓRGÃOS DA EXECUÇÃO PENAL

A LEP estabeleceu atribuições a cada um dos órgãos de forma a evitar conflitos e possibilitar a sua ação conjunta, e, permitiu, ainda, a criação de patronatos particulares e conselhos da comunidade, buscando a participação da comunidade.

Ocorre que muitos Estados não possuem tais órgãos, além de não possuírem Defensoria Pública, regulamento penitenciário e patronatos, o que inviabiliza a integração entre os órgãos e a aplicação da LEP.

Ademais, a realidade mostra uma forte desarticulação entre os órgãos, e nem os órgãos federais, nem os órgãos locais que participam da execução penal visitam regularmente as unidades prisionais, cobrando das autoridades responsáveis pelos sistemas penitenciários a implementação da Lei.

2.2.4. FORMAÇÃO DO AGENTE PENITENCIÁRIO

Competem ao agente penitenciário as funções de atendimento, vigilância, custódia, guarda e assistência e orientação de pessoas recolhidas aos presidiários. Tem, ainda, como atividades inerentes a este cargo, o zelo pela disciplina, o registro e a revista de entrada e saída de pessoas e viaturas dos estabelecimentos, a realização da contagem diária dos detentos, a vigilância dos internos dentro e fora das suas celas, dentre outras.

A carga horária do agente penitenciário é de 30 horas semanais, ressalvando o regime de plantão, que consta de 24 horas corridas e intervalo de 72 horas.

O ingresso à carreira se dá mediante concurso público e, dependendo do Estado, há avaliação psicológica, de caráter eliminatório. Exige-se como requisito a conclusão de curso de nível médio de escolaridade.

A verdadeira função do agente penitenciário é a de exercer, com humanidade, o poder disciplinar dentro das penitenciárias. Com isso, visa a manter a ordem, podendo, dentro da esfera administrativa, castigos disciplinares, que devem ser, essencialmente, corretivos. Para tanto, deveria o Estado, detentor da penalidade disciplinar, funcionar por meio dos agentes penitenciários como parâmetro de comportamento.

Entretanto, como se sabe, o Estado não dá o exemplo, ao fugir da regra por ele exigida e ao permitir que os outros assim também o façam. É comum encontrar diversos casos de corrupção que envolvem agentes penitenciários. São eles os grandes responsáveis pelo ingresso de aparelhos celulares, drogas e armas dentro dos presídios.

O sucesso do poder disciplinar exercido pelo Estado pressupõe o cumprimento das regras por ele estabelecidas. A decomposição dessas normas, por parte dos agentes penitenciários, inclui os detentos no mesmo processo.

Diante do exposto, percebe-se que a realidade brasileira se distancia do que foi estabelecido na Lei de Execuções Penais, além de estar longe dos preceitos presentes na Constituição Federal.

3. PROPOSTAS FORMULADAS PELO CNJ PARA A MODERNIZAÇÃO DO SISTEMA PENAL BRASILEIRO

A segurança pública é um benefício que alcança todos, por isso merece amplo debate. Diante da problemática situação em que o sistema prisional se encontra, caracterizado pelo

desrespeito aos direitos dos presos, bem como pela falência dos estabelecimentos prisionais, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) elaborou diversas propostas para a modernização do sistema penal brasileiro, algumas delas que dependem de alteração legislativa.

Essas propostas constam como parte do [Plano de Gestão das Varas Criminais e de Execução Penal¹¹](#), elaborado por um grupo de trabalho composto de magistrados sob a coordenação do conselheiro Walter Nunes, com a participação da sociedade, por meio de consulta pública, apresentado pelo ministro Gilmar Mendes à Câmara dos Deputados e ao Senado, em março de 2010.

Trata-se de um documento aprovado pelo plenário do CNJ, que possui 154 páginas e, que contém propostas de resoluções que serão editadas pelo próprio CNJ e outro conjunto de alterações legislativas (projetos de lei) que serão submetidos ao Congresso Nacional.

O plano engloba medidas a serem tomadas nas fases pré-processual, processual e de execução, visando a melhorar o processo penal como um todo.

11 BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Programa Integrar*. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=8906&Itemid=1054. Acesso em 14 de outubro de 2010.

Entre as medidas inclusas no plano que independem de aprovação legislativa para entrarem em vigor estão as resoluções normativas a serem editadas pelo próprio CNJ ou por outros órgãos do Judiciário. As propostas de resolução do CNJ são medidas administrativas para a segurança e a criação do Fundo Nacional de Segurança do Judiciário; a documentação de depoimentos por meio audiovisual e audiências por videoconferência e a instituição de mecanismos para controle dos prazos de prescrição nos tribunais e juízos dotados de competência criminal.

Há ainda proposta de resolução conjunta a ser assinada entre o CNJ, o Conselho Nacional do Ministério Público, o Ministério da Justiça e a Defensoria Pública da União. Ela prevê a utilização de sistemas eletrônicos para agilizar a comunicação das prisões em flagrante, especificando a forma como será feita essa comunicação entre os órgãos envolvidos.

Outra proposta de resolução prevê o direito de voto para os presos provisórios. O tema já está em estudo no Tribunal Superior Eleitoral, que analisa a modificação da Resolução 22.712 do tribunal, para permitir que os presos provisórios tenham direito ao voto. De acordo com proposta de resolução, os juízes eleitorais deverão criar seções eleitorais nas unidades prisionais que tenham mais de 100 presos provisórios.

Em relação às alterações legislativas, as sugestões do plano de gestão incluem propostas para a alienação antecipada de bens, a litigância de má-fé no processo penal, o monitoramento eletrônico dos presos que cumprirão pena em regime domiciliar, o incentivo fiscal às empresas que contratarem presos e a possibilidade de o preso negociar sua pena (*plea bargaining*) com o Ministério Público.

O CNJ, ainda, tem um projeto que visa a simplificar a lógica do sistema brasileiro de penas, para que as pessoas que não são atores do direito também possam participar. Para tanto, criou uma comunidade virtual (Rede Jud) e diversas enquetes. Interessante notar a importância da Rede Jud, a qual consiste em um espaço *on-line* que promove o intercâmbio de informações, a participação em fóruns, *blogs* e enquetes para discutir temas, como a utilização de penas alternativas para crimes com penas pequenas; a substituição do regime aberto, que exige casas-albergues para a acolhida dos

presos no período noturno, pela prisão domiciliar condicionada ao uso de tornozeleiras eletrônicas; ou ainda o pagamento de fiança com valores expressivos.

3.1. MODERNIZAÇÃO DAS VARAS DE EXECUÇÃO PENAL

O Plano de Gestão para o funcionamento das Varas Criminais e de Execução Penal contém manual prático de rotinas para as Varas, que visa a padronizar e modernizar o funcionamento dessas unidades. O manual traz orientações sobre mecanismos de controle do cumprimento da pena, controle de interceptações telefônicas e tramitação processual.

Possui um projeto que vem sendo implementado pelos Tribunais do país, tais como Piauí e Curitiba, o chamado Projeto Eficiência¹², que, como o próprio nome diz, pretende dar mais eficiência às Varas Criminais e acelerar a tramitação processual.

No caso do projeto Eficiência, os processos também serão reorganizados para facilitar a sua localização e manuseio. Além disso, a equipe do CNJ trabalha com a definição de metas, redistribuição de rotinas, avaliação de resultados e mudança na estrutura física das Varas.

Pode-se afirmar, nesse sentido, que o projeto Eficiência procura consolidar, nas Varas de Execução Penal do país, quatro objetivos. O primeiro deles é a adoção e a otimização de rotinas cartorárias, eliminando procedimentos burocráticos que não conduzam o processo a seu final.

Outra meta é melhorar a prestação jurisdicional e dos serviços judiciários na área da execução penal. O que se quer é trazer maior eficácia e eficiência (daí o nome do projeto) e consequente satisfação do usuário dos serviços, sejam eles partes ou advogados. Assim, será

12 BRASIL. *Projeto Eficiência*. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=11303&Itemid=675>. Acesso em: 14 de outubro de 2010.

reduzida a carga de trabalho a que normalmente são submetidos juízes e servidores quando não há uma rotina adequada ou quando aquela instalada se mostra insuficiente, com melhoria na qualidade de vida desses profissionais.

Finalmente, o projeto pretende propiciar a melhoria da infraestrutura e da legislação local na área da execução penal, em boa parte do país relegada a segundo plano.

Pode-se citar, ainda, dentre as medidas inclusas no plano, resoluções normativas a serem editadas pelo próprio CNJ ou por outros órgãos do Judiciário, que independem de aprovação legislativa. As propostas de resolução do CNJ tratam de medidas administrativas para a segurança e a criação do Fundo Nacional de Segurança do Judiciário; a documentação de depoimentos por meio audiovisual e audiências por videoconferência e a instituição de mecanismos para controle dos prazos de prescrição nos tribunais e juízos dotados de competência criminal.

Está prevista, ainda, para ser assinada entre o CNJ, o Conselho Nacional do Ministério Público, o Ministério da Justiça e a Defensoria Pública da União a utilização de sistemas eletrônicos com o fim de agilizar a comunicação das prisões em flagrante, especificando a forma como a comunicação entre os órgãos envolvidos será feita.

Outra proposta de resolução prevê o direito de voto para os presos provisórios. O tema já está em estudo no Tribunal Superior Eleitoral, que analisa a modificação da Resolução 22.712 do tribunal, para permitir que os presos provisórios tenham direito ao voto. De acordo com a proposta de resolução, os juízes eleitorais devem criar seções eleitorais nas unidades prisionais que tenham mais de 100 presos provisórios.

Além das resoluções, o plano prevê ainda a sugestão de alterações legislativas que serão encaminhadas ao Congresso Nacional. Uma das propostas de alteração legislativa diz respeito ao monitoramento eletrônico para o cumprimento da pena em regime domiciliar. Essa alternativa seria utilizada para pessoas beneficiadas com o regime aberto, que geralmente trabalham durante o dia e à noite devem retornar aos albergues. Nesse caso, para que o detento possa cumprir a pena em regime domiciliar, obrigatoriamente ele deve aceitar o monitoramento eletrônico.

Outra mudança legislativa seria a redefinição do papel da fiança no sistema processual, com a possibilidade de pagamento de fiança para crimes de toda espécie, "especialmente os mais graves e de ordem financeira". Há também a sugestão de criação de um sistema de proteção e assistência aos juízes em situação de risco e o apoio do CNJ ao Projeto de Lei 3.491, de 2008, que tramita na Câmara dos Deputados e prevê a criação de um Fundo Nacional de Segurança da Justiça Federal.

Há também proposta que prevê um incentivo fiscal às empresas que contratarem presos e egressos do sistema penal.

Outrossim, está prevista nova redação ao Art. 89 da Lei 9.099/1995, para possibilitar a negociação da pena, conhecida nos Estados Unidos como *plea bargaining*. Com a alteração, o titular da ação, no caso, o Ministério Público, teria a possibilidade de suspender o processo e negociar a pena com o réu.

Observa-se que as propostas são poucas, mas buscam tornar o sistema de execução penal eficiente, assegurando, acima de tudo, o princípio da dignidade da pessoa humana, princípio base do ordenamento jurídico brasileiro.

4. CONCLUSÃO

A questão penitenciária no Brasil é tratada com descaso pelo Estado e com desconhecimento pela sociedade. Para reverter o quadro atual, é necessário que tal questão seja incluída na agenda política nacional de forma definitiva, não somente em momentos de crise como ocorre, dando margem para discursos oportunistas e desconhecedores do mundo das prisões.

No mundo das prisões não há ressocialização. Os direitos dos presos não são respeitados, os estabelecimentos em que se encontram não possuem infraestrutura adequada, sendo considerados

depósitos humanos. O corpo de funcionários que atuam no sistema prisional brasileiro é absolutamente despreparado para o exercício de suas funções. Os presos encontram-se ociosos, não há políticas de trabalho e nem de educação. A falta de dignidade no cumprimento da pena aponta para o crescimento da violência interna.

O sistema prisional, apesar de ser responsabilidade do Estado, não o é de forma exclusiva e absoluta. É também da própria sociedade, que integra setores de pensamento e produção, na tarefa de contribuir para a reeducação do preso. Esperar apenas que os governantes resolvam o problema é demasiadamente inocente, já que tal assunto não desperta a simpatia popular e não significa ganho eleitoral imediato.

Acrescente-se a isso a necessidade de educação da sociedade para o entendimento de que o recrudescimento das leis e do número de encarcerados não guarda relação com a queda da criminalidade e, ao contrário, intensifica a alocação de expressivos recursos em um sistema penitenciário improdutivo, que gera sujeitos mais violentos e revoltados, desviando escassos recursos públicos que poderiam estar aplicados em políticas de educação, formação profissional e saúde.

As propostas elaboradas pelo CNJ vêm em bom momento. A sociedade necessita despertar e tais propostas caracterizam um início, um novo paradigma. Ao menos, o CNJ voltou-se para a questão penitenciária, o que significa um grande progresso, já que, como dito anteriormente, sempre foi vista com certo descaso.

O CNJ possui, nesse sentido, posição de destaque, aperfeiçoando a prestação jurisdicional criminal, principalmente, em relação às Varas de Execução. Entretanto, as propostas são poucas e tendem a causar resultados tímidos.

Sem dúvidas, a legislação brasileira deve ser modificada, a fim de torná-la mais próxima da sua realidade e necessidade, o que vem sendo perseguido pelo CNJ. Contudo, as propostas apresentadas estão longe de resolver os problemas existentes, até porque se limitam a tornar o processo eficaz, cumprindo o princípio da duração razoável do processo,

Para assegurar os direitos previstos na carta constitucional, é preciso mais do que isso, é preciso que a mudança venha da sociedade como um todo, ou seja, das pessoas, das instituições, da mídia. É um trabalho de reestruturação do sistema carcerário e de reeducação da sociedade.

Importante ressaltar que o presente trabalho não coloca em questão a necessidade da prisão. A prisão é uma detestável solução, mas não existe nada para colocar no seu lugar. Ante o exposto, procurou-se destacar a necessidade de se repensar o sistema penitenciário, a fim de que ele cumpra com seu objetivo, que é ressocializar o preso, garantindo-lhe a defesa de seus direitos e garantias.

REFERÊNCIAS

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Programa Integrar*. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=8906&Itemid=1054. Acesso em 14 de outubro de 2010.

BRASIL. *Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN)*. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/depem>>. Acesso em: 13 de setembro de 2010.

BRASIL. *Projeto Eficiência*. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=11303&Itemid=675. Acesso em: 14 de outubro de 2010.

BRASIL. Sistema Integrado de Informações Penitenciárias – InfoPen. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJD574E9CEITEMID598A21D892E444B5943A0AEE5DB94226PTBRIE.htm>>. Acesso em: 14 de outubro de 2010.

CAMARGO, VIRGINIA. Realidade do Sistema prisional no Brasil. Disponível em: <http://www.ambito-uridico.com.br/site/index.phpn_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1299>. Acesso em: 21 de agosto de 2010.

OTTOBONI, Mário. *Ninguém é Irrecuperável*. 2.ed..São Paulo: Cidade Nova, 2001.

PORTO, Roberto. *Crime Organizado e Sistema Prisional*. São Paulo: Atlas, 2007.

QUEIROZ, Paulo de Souza. *Funções do direito penal*. Belo Horizonte: Del rey, 2001.

RIBAMAR, José. *Prisão: Ressocializar para não Reincidir*. Curitiba, 2003. Monografia – Universidade Federal do Paraná.

ROCHA, Alexandre Pereira da. *O Estado e o Direito de Punir: a superlotação no sistema penitenciário brasileiro*. Brasília, 2006. Dissertação – Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília.