

## EXECUÇÃO PENAL RESTRITIVA DE LIBERDADE \*

### 1. Preliminares

1.1 — Designada pela Portaria n. 551/74 — PGJ, esta Comissão de Estudo, composta de membros do Ministério Público do Rio Grande do Sul, com o fito de apresentar subsídios e sugestões ao Grupo de Trabalho que, no Ministério da Justiça, analisa a realidade prisional no Brasil, em busca de soluções adequadas, deliberou, desde logo, distribuir entre os seus integrantes os diversos tópicos em que pode ser desdobrado o assunto. Assim, coube ao Presidente da Comissão, Procurador da Justiça Alcêo Moraes Almeida, abordar “Estrutura Organizacional do Sistema Penitenciário Nacional” e “Juízo das Execuções Criminais e Administração Penitenciária”; ao Promotor Público Olyntho Victorino Prates, “Recursos Humanos”; ao Promotor Público Altayr Venzon (atualmente, Diretor-Executivo do Departamento de Estabelecimentos Penais), “Recursos Materiais”, ao Promotor Público Ruy Jorge Freitas Barros, “Espécies de Penas Privativas de Liberdade e Individualização Administrativa da Pena” e ao Promotor Público Augusto Borges Berthier (atualmente, Superintendente dos Serviços Penitenciários), “Trabalho Penitenciário”.

1.2 — A Comissão ouviu, em sucessivas audiências, a Direção das Casas de maior porte da rede penitenciária do Estado (Penitenciária Estadual do Jacuí, Presídio Central de Porto Alegre, Instituto Psiquiátrico Forense “Maurício Cardoso”, Penitenciária Feminina “Madre Pelletier”, Colônia Penal Agrícola “General Daltro Filho”, Instituto de Biotipologia Criminal e Instituto Penal de

---

(\*) Sugestões do Ministério Público do Rio Grande do Sul ao Grupo de Trabalho de Assuntos Penitenciários, criado pela Portaria 374-B, de ... 5-8-1974, do Ministério da Justiça, com o objetivo de colher informações e subsídios sobre a execução penal no Brasil.

A Comissão esteve composta pelo Procurador da Justiça Alcêo Moraes Almeida e pelos Promotres Públicos Altayr Venzon, Augusto Borges Berthier, Olyntho Victorino Prates e Ruy Jorge Freitas Barros.

Mariante), que discorreram sobre a situação dos respectivos estabelecimentos, o que existe de positivo e negativo, segundo a experiência, observações e entendimento de cada um deles. Especialmente convidado, compareceu também perante a Comissão o Excelentíssimo Senhor Desembargador José Danton de Oliveira, componente do Grupo de Trabalho ministerial antes aludido, e ex-Secretário do Interior e Justiça do Estado, que expôs sua posição face ao angustiante problema penitenciário em nosso País e no Exterior.

1.3 — A essa fase de “auscultação” seguiu-se o estudo e a discussão do material recolhido, em novas reuniões semanais, até a elaboração, a final, deste pronunciamento conclusivo, que não pretende, obviamente, esgotar a matéria, mas sintetiza um esquema de proposições válidas, cujos acertos e erros serão avaliados ao longo das realizações preconizadas, para oportunas correções, sem perda das diretrizes básicas de um planejamento global.

## 2. Pena: Castigo ou Tratamento?

2.1 — Sem ignorar o aspecto intimidativo e/ou retributivo da sanção penal, enquanto cominação abstrata na lei repressiva, importa à área penitenciária o seu objeto. Assentar a razão existencial da pena em execução é o primeiro ponto a firmar, a profissão de fé de quem se propõe a versar o tema, porque daí decorrem os lineamentos fundamentais do sistema, em teoria e na prática, particularmente nesta. E já não padece dúvida, no atual estágio da penologia, que a pena criminal visa à recuperação do delinqüente, prevenindo a reincidência; é instrumental mas não finalisticamente aflitiva, geradora de mágoas, ressentimentos e abalo econômico, inclusive no grupo familiar. Terapia social ministrada ao portador de condutas típicas insuportáveis, sintomatizando um quadro a reparar, a pena é tratamento formativo antes e acima de tudo. Quer incutir valores morais dominantes ao reeducando, suficientemente eficazes ao seu modo pessoal de ser, agir e reagir em qualquer circunstância, a fim de compatibilizá-lo com os padrões médios de comportamento individual.

2.2 — Dentro dessa perspectiva, a Comissão baseou o seu desiderato. Deu-se conta dos muitos fatores que levam o homem ao crime, na etiologia do mal, sem aprofundar-se no exame dessas causas, mas para cuidar do saneamento, da cessação do perigo que elas significam, no retorno certo do egresso, removendo do reeducando a predisposição ou passividade ante os estímulos desfavoráveis, já que a eliminação destes é impossível. Cura, auto-suficiência em termos anímicos e de relacionamento, condições sa-

tisfatórias de profissionalização, são requisitos de vida pós-carcerária e a pena tem de acudir a tais reclamos de sobrevivência e subsistência humana na face da terra, ou servirá de meio à mais negra corrupção. Banir a ociosidade deve ser constante preocupação. O egresso nunca é o mesmo homem que entrou na prisão: ou sai melhor, em virtude do seu esforço e adesão ao regime inteligente a que foi submetido, ou sai pior, embrutecido pela só provação que sofreu e ainda sem resposta aceitável às solicitações, boas e más, da sociedade.

### 3. Estrutura organizacional do sistema penitenciário nacional

3.1 — Pelo nosso ordenamento constitucional, cabe à União legislar sobre normas gerais de regime penitenciário, facultado aos Estados dispor, supletivamente, a respeito (art. 8º, XVII, 'c', e § único). Urge dar uniformidade ao regramento penitenciário para todo o território nacional, em suas linhas mestras, como filosofia de ação e dispositivos estruturais tendentes à implantação de um sistema capaz de fixar soluções comuns, ser flexível a peculiaridades e evoluir sem rompimentos. Lei complementar à Constituição, ou lei orgânica (ordinária) deve ser editada a esse efeito, abrangendo:

a) — pessoal do serviço penitenciário, com formação especializada, organizado em carreira (acesso por merecimento e antigüidade), interstícios e outros requisitos para postos de chefia regulares, classificados em quadro a parte;

b) — rede de estabelecimentos-tipo, de âmbito regional ou municipal, a saber:

1. penitenciária masculina
2. penitenciária feminina
3. prisão aberta
4. colônia penal agrícola
5. manicômio judiciário
6. instituto de biotipologia criminal
7. escola do serviço penitenciário
8. presídio judiciário
9. patronato
10. casa do egresso
11. hospital penitenciário

c) — fundo penitenciário, com recursos, principalmente, da comercialização do produto do trabalho do preso, que reverte a bem deste (salário penal, tripartido) e da Administração, com vista à sua autonomia financeira;

d) — participação da comunidade, em conselhos de assistência aos reeducados (pastoral, cursos, trabalho externo, etc.);

e) — centralização na órbita estadual, em Superintendência dos Serviços Penitenciários (vinculada à Secretaria da Justiça), de todos os órgãos do sistema de cada Estado, ficando a cargo da segurança pública a vigilância externa dos estabelecimentos penais;

f) — atividades de ressocialização, cadastramento (controle) legal, estudos e programação, e administração geral devem constituir sistemas distintos, inter-relacionados e interdependentes dentro da Organização Penitenciária Estadual, funcionando harmonicamente, numa combinação dinâmica de desempenhos e reciprocidades, os respectivos órgãos de coordenação central, de integração e os integrados em cada um daqueles objetivos;

g) — cortes regionais (colegiados) de execução da pena e da medida de segurança restritivas de liberdade, compostas por magistrado, membro do Ministério Público estadual e Superintendente dos Serviços Penitenciários, ou quem as suas vezes fizer, com amplas atribuições (adiante referidas), observados os preceitos e resoluções expedidos pelo Ministério da Justiça sobre regime penitenciário;

h) — a necessidade de legislação estadual receptiva do disposto nas letras anteriores, adaptando cada matéria às condições locais, e prestando a União, em recursos humanos e materiais, o auxílio considerado imprescindível à adoção e funcionamento do sistema.

#### **4. Juízo das execuções criminais e administração penitenciária**

4.1 — Mencionado em capítulo próprio do Código de Processo Penal (em ante-projeto), o Juízo das Execuções Criminais seria órgão colegiado, com a composição dada, e sede em pólos de desenvolvimento regional. Teria atribuições judicantes, nos casos concretos atribuídos agora aos Conselhos Penitenciários (esta denominação poderia permanecer para tais Juízos ou Cortes de Execução) e normativas, suplementando as normas ministeriais de regime penitenciário.

4.2 — A Administração penitenciária, compreendida em Superintendências estaduais, cuidaria do funcionamento das casas e criação de novas, especificação dos seus regimentos internos, lotação, movimentação e disciplina carcerária, atividades de valorização humana e produção, gestão do fundo penitenciário, fluxo operacional, tudo na forma como dispuser a unidade federada, através de decreto, portaria, provimento e outros atos.

4.3 — Como se vê, o plano ora proposto resume simples ensaio de grandes linhas de ação penitenciária, introduzindo as bases de um sistema. O detalhamento partirá da programação aprova-

da, para o prosseguimento dos estudos em determinado sentido, por etapas, em que o reajuste de possíveis distorções se faça com cuidado, concomitantes os planejamentos a nível nacional e estadual, sem o exagero do casuismo inesgotável. A aplicação do sistema nos Estados teria a permanente fiscalização ministerial, para guardar-se o ajustamento ante as múltiplas variantes da nossa realidade.

5. Pareceu oportuno à Comissão aduzir, a par com a generalidade das idéias expostas, outros pontos de vista sobre questões debatidas, quais sejam:

## 6. Recursos humanos

6.1 — A formação de pessoal especializado para as diversas tarefas do serviço penitenciário é de fundamental importância. Desde a simples vigilância, que não é tão simples por vezes, passando pelo acompanhamento do processo reeducativo do apenado, que se desenvolve em etapas, e a aferição deste, através de dados objetivos da sua conduta, até os escalões técnicos e administrativos com poder de decisão, o servidor penitenciário é fator preponderante na consecução do resultado 'homem novo' que se objetiva na execução da pena ou medida de segurança detentiva. A conscientização desse papel, e da sua relevância social, em primeira linha, e à capacitação profissional para cumpri-lo bem, com dedicação plena, faz-se mister um adestramento específico, preenchidos os requisitos de ingresso no serviço público e após seleção (recrutamento externo ou interno) vocacional (psicotécnico) e intelectual, com duração mínima de seis meses, em curso regular, básico, de estudo teórico e prático, com o seguinte currículo mínimo: defesa pessoal, higiene e primeiros socorros, educação moral e cívica, psicologia aplicada, regime penitenciário e organização do sistema. Matérias de conhecimentos gerais completariam o currículo, em ordem a oferecer titulação em nível de 1º e 2º graus aos alunos, habilitando-os a prosseguir os estudos mesmo em outra área profissional, se o preferirem ou não obtiverem aproveitamento suficiente para o desejado provimento de cargos no serviço penitenciário. Assim, o estágio de preparação, em determinados casos, para cargos de nível elementar e médio, seguiria em paralelo ao ensino de disciplinas de cultura geral, em outra escola, como opção profissionalizante, mediante convênio e autorização da autoridade educacional competente. Já os cursos de revisão e aperfeiçoamento, para funcionários e estudiosos, ficariam adstritos às

escolas do serviço penitenciário. Estas, no âmbito estadual. Uma, nacional, com cursos superiores, inclusive de mestrado.

6.2 — Os cargos efetivos devem constituir carreiras, permitindo acesso e transposição dos seus ocupantes, por merecimento e antigüidade. Denominações uniformes para todo o País, podendo variar tão só a remuneração. Três grupamentos, ou carreiras, de cargos, caracterizados pela obrigação principal: (1) vigilância (interna), custódia ou segurança, (2) monitoria ou coordenação de atividades e (3) tratamento técnico-científico do reeducando e de toda a problemática da pena. Níveis elementar, médio e superior respectivamente. Em qualquer deles, provimento através de curso ou estágio de preparação correspondente, admitida a promoção em diagonal.

6.3 — Os postos de confiança (chefia e outros, assim havidos por lei), de diversos graus, também escalonados conforme os requisitos para a investidura, devem assegurar uma progressão profissional (e sócio-econômica) ao servidor penitenciário. Comissões de Eficiência, com representação de associações de classe, cuidariam, através de critérios objetivos e pré-estabelecidos, do deslocamento do servidor na sua carreira.

6.4 — No tocante à retribuição pecuniária, a par com os vencimentos, gratificações por tempo de serviço e de risco de vida, a significarem razoável motivação para superar as naturais dificuldades do trabalho, exigente e de custosa aceitação.

6.5 — Procedimento administrativo-disciplinar sumário, célere, tanto em sindicância como no processo propriamente dito, este confiado a uma comissão de três membros. Rigoroso elenco de proibições tipificadas ante a peculiaridade dos deveres funcionais.

## 7. Recursos materiais

Diz a Constituição do Brasil que compete à União legislar sobre normas gerais de regime penitenciário. Com efeito, é prevista pelo Governo Federal a organização dos sistemas, assim como os tipos de estabelecimentos. Aos Estados é delegada a difícil tarefa da construção dos institutos, com recursos próprios.

Nem sempre os Estados dispõem dos recursos necessários para a execução dos projetos, que visam observar a orientação traçada pela União. Felizmente, em decisão recente, o Ministério da Justiça conseguiu a liberação de Cr\$ 100 milhões, destinados a convênios com os Estados para que estes possam construir penitenciárias em regime de comodato com o Governo Federal.

O Rio Grande do Sul já está construindo o seu estabelecimento, com base no convênio acima mencionado.

De resto, aos Estados compete elaborar os seus orçamentos para as despesas penitenciárias. Segundo o Dr. Francisco Horta, Juiz da Vara das Execuções do Estado da Guanabara, lá na antiga Capital Federal atinge cerca de Cr\$ 30 bilhões. É necessário, no entanto, que os Estados disponham de recursos próprios para atualização dos estabelecimentos prisionais.

Já existiu o selo penitenciário como fonte de recursos para a construção e conservação dos prédios. Atualmente, entretanto, os Estados dependem exclusivamente de seus escassos orçamentos e numa escala de prioridades os estabelecimentos penitenciários não ficam, evidentemente, em primeiro lugar.

O Promotor de Justiça José Diniz Pinto Bravo, do Estado do Rio de Janeiro, em tese aprovada no II Congresso Nacional do Ministério Público, em Guarapari, Espírito Santo, propõe, em conclusão, como medidas para a reformulação básica do Sistema Penitenciário a criação de um fundo penitenciário em cada Estado, constituído de uma taxa fixa ou móvel em qualquer ação judicial, além da arrecadação de todas as multas dos processos penais e dotações orçamentárias.

Cumpre salientar que o "fundo penitenciário" referido na tese não se confunde com o "fundo penitenciário" existente nos Estados e que se destina à arrecadação da produção laboral do preso e reaplicação com fins produtivos. Embora, data vênica, não endosseemos a tese em sua íntegra, vale a sugestão relativa à forma de obtenção de recursos materiais.

Cuida, atualmente, o Ministério da Justiça, através de seu Grupo de Trabalho, da reforma da Lei de Regimes Penitenciários, tomando como base o excelente ante-projeto de Código das Execuções Penais do Dr. Benjamin Moraes Filho e no Regulamento Penitenciário do Estado da Guanabara.

Parece-nos oportuno que, neste momento, além da necessária reforma da lei que dispõe sobre normas gerais de regime penitenciário também seja elaborado anteprojeto de lei dispondo a respeito da forma de arrecadação de recursos destinados à recuperação penitenciária.

Salvo idéias mais lúcidas, parece-nos que duas fontes poderiam fornecer recursos indispensáveis para a construção e conservação de prédios penitenciários:

- a) um percentual da taxa judiciária;
- b) uma parcela de recursos advindos da Loteria Esportiva.

Há, ainda, a cogitar-se do possível reestabelecimento do selo penitenciário.

## 8. Espécies de penas privativas de liberdade e individualização administrativa da pena

Das entrevistas que mantivemos com os diretores e responsáveis diretos, membros da Administração dos estabelecimentos penais componentes de nossa rede penitenciária, a par de um estado de quase euforia — desmedida, mas compreensível pelas circunstâncias em que bons resultados têm sido obtidos — extraímos dados realmente importantes. Um destes é a convicção de que, via de regra, nas casas aonde são conduzidos aqueles detentos perigosos, portadores de doenças ou perturbação mental, o sistema é mais racional, mais consentâneo com a evidência apresentada por tais apenados. Em relação a eles, o objetivo é a eliminação de sua periculosidade. Submete-se-os, pois, a um tratamento recuperador que os torne aptos à vida coletiva dentro do grupo social.

Entretanto, nos presídios comuns, em geral, mais por carência de gente especializada do que por desconhecimento do fundamento moderno da sanção penal, o tratamento ao preso não é orientado no sentido terapêutico de recuperação.

Desde logo, portanto, permitimo-nos uma primeira observação concludente: a de se obrigar o uso, em todas as casas que abrigam criminosos, de um sistema que admita a pena como meio de suprir o delinqüente das condições faltantes em sua personalidade.

O crime é produto de uma anormalidade causada por deficiências pessoais (congenitas ou adquiridas, permanentes ou circunstanciais) que, somadas a fatores outros criam um momento próprio para o aparecimento de um resultado lesivo a valores que o Direito tutela. Se o crime é uma anomalia, o criminoso é um deficiente (mesmo sem fundo patológico). O tipo e grau dessa deficiência é variável de indivíduo para indivíduo e, por isso, deve ser combatida por adequado processo, examinado, caso a caso, o agente e ministrando-lhe, também, caso a caso, a solução conveniente.

Daí o erro de inobservar-se a individualização da pena, ou seja, examinada esta somente em relação ao delito, mas não em relação à pessoa que o cometeu. Não é bastante que sofra o apenado um *certo tempo* de prisão; porém é importante que sofra *durante o tempo que se fizer necessário* de medidas certas condicionadas às suas peculiaridades de ser-criminoso.

Pode ser dito, pois, que o elevado sentido assim proposto à pena dispensa a distinção doutrinária entre detenção e reclusão e acolhe diversidade de procedimento corretivo para criminosos pertencentes a grupos de características psicológicas diferenciadas e, por conseqüência, uniformidade de medidas terapêuticas para delinqüentes que componham grupos de características semelhantes.

A *triagem preliminar*, como forma de selecionar os grupos, deve ser imposta em todas as casas, regulada uniformemente, ressaltadas as específicas situações dos presídios, segundo as regiões em que estejam localizados.

O *exame psicológico* do recluso, feito de modo a revelar os pontos fortes e débeis de sua personalidade, é outra providência que deve ser atendida como norma obrigatória em todos os estabelecimentos de recolhimento de infratores a cumprimento de pena celular.

Essas diligências trarão aos executores da sanção penal o conhecimento do que *falta* ao apenado e que deve ser suprido, bem como de que modo será ordenado tal suprimento. Munidos de dados cognoscíveis sobre os detentos, terá a Administração possibilidade de, cientificamente, aplicar-lhes medidas próprias para sua readaptação.

Claro está que o método preconizado pressupõe um conjunto de casas de tipos distintos, segundo os diversos tipos de apenados, estabelecimentos que terão, uns, as características de prisão aberta ou semi-aberta, e outros, de aspectos mais severos. E pressupõe, ainda, a existência de um quadro apto de funcionários especializados para o desempenho da tarefa carcerária.

Portanto, o princípio da individualização da pena completa-se com os cuidados da Administração em aplicá-la conforme as mutações individuais, ou seja, de acordo com as necessidades bio-psico-sociológicas apresentadas por cada condenado. A pena só *pode* existir na pessoa do autor do crime e só *deve existir*, para atingir seu objetivo ressocializante, levando-se em conta as características personalísticas de cada delinqüente.

É para esse elevado propósito que se voltam a sensibilidade e o acurado pensamento crítico dos mais notáveis homens públicos e penalistas do mundo contemporâneo.

## 9. Trabalho penitenciário

Reconhecendo que a ociosidade ainda se constitui num dos piores males das nossas prisões, as administrações penitenciárias do nosso Estado têm se esforçado grandemente para eliminá-la. Assim, em 1968, através da Lei n. 5.741, foi criado o Fundo Penitenciário, que tem por finalidade, entre outras:

a) — intensificar a laborterapia nos estabelecimentos penais, propiciando a seleção vocacional e o aperfeiçoamento profissional do apenado;

b) — promover o trabalho agrícola, industrial, pastoril ou de artesanato, nos estabelecimentos penais, mantendo para isso, pessoal especializado para orientação ou direção, objetivando a sua continuidade e melhoria de produção;

c) — estimular novas práticas de ensino, nos estabelecimentos penais, com a aquisição de material didático ou de pesquisa.

Regulamentado em 8 de março de 1971, através do Decreto n. 21.047, o Fundo Penitenciário movimentou até a presente data mais de um milhão de cruzeiros, pagando mais de cem mil cruzeiros de salários e gratificações a apenados.

Tendo em conta essa experiência, já amplamente consagrada e reconhecida pelos demais órgãos da administração estadual, pretende-se, hoje, ampliá-la, com a criação da Fundação Estadual do Trabalho Penitenciário, que teria as mesmas finalidades do Fundo, mas gozando de autonomia administrativa e financeira.

Além do trabalho exclusivamente institucional, o Rio Grande do Sul vem pondo em prática, desde 22 de dezembro de 1971, a chamada prisão albergue, com excelentes resultados. Desde a publicação da Lei n. 6.308, de 25 de novembro de 1971 e do Decreto n. 21.508, de 22 de dezembro do mesmo ano, os sentenciados podem ser admitidos a trabalhar com empregador idôneo, em serviços externos de utilidade pública, ou em empresas particulares, tais como escritórios, fábricas, estabelecimentos comerciais, laboratórios, indústrias rurais, fazendas ou sítios, preferentemente localizados na sede da comarca, percebendo adequada retribuição pecuniária, que constitui o salário penal do sentenciado, fixado pela autoridade judiciária no ato da concessão do benefício.

O salário percebido pelo apenado em trabalho externo tem a seguinte destinação:

a) — 30% (trinta por cento) ao pagamento de eventual indenização em virtude do crime, satisfação de despesas pessoais impreteríveis e ao respectivo alojamento, assim como às refeições, que fizer no estabelecimento penitenciário, mensalmente;

b) — 35% (trinta e cinco por cento), creditado ao sentenciado, para a formação do pecúlio, em conta bancária;

c) — os restantes 35% (trinta e cinco por cento) serão entregues aos dependentes do sentenciado, se houver.

Outra experiência que vem sendo feita em nosso Estado, com bons resultados, é o do contrato de mão-de-obra. As firmas interessadas oferecem equipamento e instrutores para a realização de certo tipo de trabalho, que é realizado no interior dos estabelecimentos penais. Essa modalidade elimina a despesa que o Estado tem com a aquisição de maquinaria e sua conservação, afastando o risco de fabricação de algum produto que não obtenha sucesso no mercado.

Hoje, tem-se como certo que o trabalho, executado com sentido profissionalizante e colocado ao lado de adequada preparação e qualificação técnica, constitui-se no melhor instrumento para a ressocialização e recuperação dos apenados, dado o baixo nível profissional, social e escolar da grande maioria. Para competir no mercado de trabalho, se não possuir adequada preparação, o egresso fatalmente fracassará e entrará no largo círculo dos hóspedes permanentes das nossas prisões.

Visando a preparação do apenado para o reingresso na sociedade, a eliminação da ociosidade nos estabelecimentos penais e a redução do custo do apenado para o Estado, podem ser sugeridas as seguintes medidas:

a) — criação de Fundos Penitenciários, nos moldes existentes no Rio Grande do Sul;

b) — criação de Fundações, de âmbito municipal ou estadual, para o desenvolvimento do trabalho penitenciário;

c) — a adoção, em larga escala, do instituto da prisão albergue, já constante do projeto-de-lei que altera o Código Penal (Decreto-Lei n. 1.004, de 21 de outubro de 1969).

10. A Comissão está consciente de que, neste passo, apenas lançou princípios, idéias primeiras, opções que exigem muito mais em teor programático e de efetiva realização. Mas é o começo, em que apontar os rumos é o mais preciso, para que se não confundam as fases de elaboração progressiva de uma tarefa tão complexa, em que sempre haverá muito mais a fazer do que o já feito.

Feliz por, de algum modo, estar contribuindo no esforço de quantos meditam neste crucial problema da ressocialização do homem, a Comissão expressa seus votos de pleno êxito a esse seleto Grupo de Trabalho e a confiança no descortino dos seus eminentes Membros.