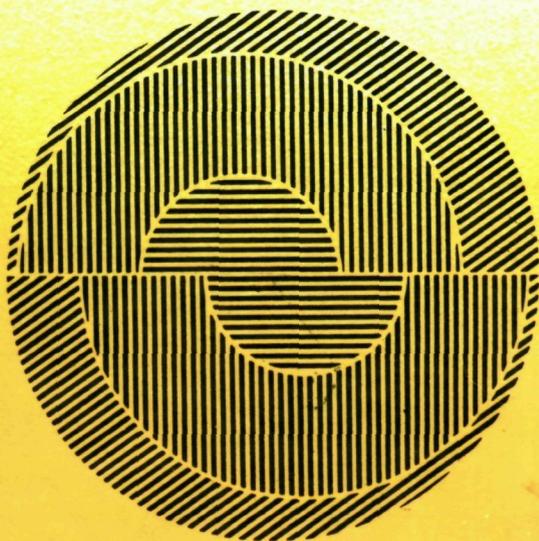


REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

JULHO A SETEMBRO
ANO 16 • NÚMERO 63

Panorama da política penitenciária nacional

ARMIDA BERGAMINI MIOTTO

Assessora para Assuntos Penitenciários
Gabinete do Ministro da Justiça.

SUMÁRIO

- I – Introdução
 - II – Princípios
 - III – Instrumentos – normativos e de realidade
 - IV – Finalidades
 - V – Órgãos
 - VI – Considerações finais
- Anexos: – Recomendações básicas para uma programação penitenciária
- Recomendações mínimas para a formação de agentes prisionais

I – INTRODUÇÃO

O Ministério da Justiça, quando da sua criação, em 1822, teve, na área da sua competência, conforme a lei que o estruturou e organizou, a “inspeção das prisões”. Quando, proclamada a República, foi reformulado, em 1892, teve, na sua estrutura, uma “Seção de Segurança Pública, Guarda Nacional, Polícia, Presídios e Colônias Penais”. Em 25 de fevereiro de 1967, foi editado o Decreto-Lei nº 200, que “dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa, e dá outras providências”. O art. 39 desse decreto-lei, dispendo sobre a área de competência dos Ministérios, inclui, na do Ministério da Justiça, “administração penitenciária”.

Logo se vê: da simples inspeção das prisões e, a seguir, inclusão nos assuntos objeto de uma seção, especificadamente presídios e colônias penais, a evolução chegou à amplitude de administração penitenciária. Com semelhante

expressão, essa competência do Ministério da Justiça adquiriu não só maior amplitude, como, também, mais substância.

O Decreto nº 64.416, de 28 de abril de 1969, dispendo sobre a organização do Ministério da Justiça, suas atribuições, competência e finalidade, à luz do Decreto-Lei nº 200/67, mencionava, no inciso IX, do seu art. 1º, "supervisão normativa e orientação, em todo o País, das providências referentes ao sistema penitenciário". No inciso VI, do art. 24, mencionava, entre os seus órgãos colegiados de natureza consultiva e deliberativa, o Conselho Penitenciário Federal (em que, nos termos do inciso I, do art. 81, foi transformado o Conselho Penitenciário do Distrito Federal). A competência do Conselho Penitenciário Federal, de acordo com a natureza do órgão (descrita no art. 30), entretanto, se revelou insuficiente, inadequada, para se ocupar das realidades e dos problemas que, no âmbito penitenciário, refletem as realidades e os problemas da vida nos tempos atuais. Muitas questões, de que em tempos anteriores não se tinha sequer idéia, escapavam à competência do Conselho Penitenciário Nacional e, igualmente, à competência de outro órgão do Ministério da Justiça, o Departamento Federal de Justiça, ao qual cabia — não como matéria penitenciária, mas como matéria de Justiça — a atinente à clemência presidencial.

Em 1971, foram atribuídos a uma Assessoria do Gabinete do Ministro os assuntos penitenciários referentes àquelas questões. Começou, então, a se esboçar uma Política Penitenciária, que se designaria como "do Ministério da Justiça", e que, só mais tarde, firmando-se, viria a ser qualificada de "Nacional". Inspirada, desde o seu germen, no moderno pensamento jurídico-penal e jurídico-penitenciário — que, não desprezando a contribuição das ciências naturalísticas (criminologia, ciência penitenciária, sociologia, psicologia etc.), dá-lhe acolhida, como dado de realidade, porém, que tem de ser conhecido e valorado, para a boa formulação normativa — e levando em conta as recomendações da doutrina e de congressos, procurou coordenar tudo com as realidades e problemas brasileiros, bem como as experiências novas (que vinham sendo feitas no País, válidas, embora talvez empíricas), sem esquecer, a par disso, de contemplar também as tradições nacionais.

Hoje, existe uma Política Penitenciária Nacional.

Ela tem princípios, instrumentos, finalidades e órgãos, o que não quer dizer que já esteja completa, acabada. Tratando-se, como se trata, de coisas da vida humana, ela é viva, o que significa que está em plena e contínua evolução.

II — PRINCÍPIOS

Entre os princípios expressos em textos normativos ou em documentos expositivos, figuram os seguintes:

1 — *A pena é, por natureza, retributiva do fato e punitiva do autor.*

Esse princípio não se resume, porém, nesse enunciado, literalmente. Para poder realmente concorrer com os demais princípios, é preciso ver a pena não só estaticamente, na noção da sua natureza; é mister vê-la dinamicamente, nas suas funções e finalidades. Com efeito, *a pena tem funções e finalidades, umas e outras éticas (principais) e utilitárias (acessórias).*

A função ética por excelência consiste na *emenda* do condenado. A pena deve ser meio, fator, ocasião, estímulo para que o condenado *se emende*, isto é, reconhecendo-se como autor material e moral do crime, em razão do qual foi condenado, assuma a responsabilidade por esse crime, bem como pela sua conduta atual, dispondo-se a não tornar a delinquir.

A finalidade ética consiste em *fazer justiça*. Realmente, a consciência ético-jurídica exige que aquele que descumpriu o dever-ser, transgredindo a norma penal e, assim, lesando, diminuindo, destruindo ou, pelo menos, pondo em perigo, certos bens jurídicos alheios, sofra por isso, seja punido, na proporção da transgressão cometida, com a sua gravidade, suas circunstâncias e consequências.

As funções utilitárias consistem na *intimidação* e na *defesa social*. Para aqueles a quem a motivação ética não é suficiente para impedir de cometer uma transgressão penal (mesmo na sua modalidade mais grave, que é o crime ou delito), a ameaça legal de pena e efetivas aplicação e execução hão de constituir um alerta, um contra-estímulo, produzindo *intimidação* suficiente para que não venham a delinquir. A pena estará funcionando como defesa social, tanto quanto, pela *intimidação*, deixarem de ser cometidos crimes que, aliás, o seriam; entretanto, também o estará, pela retirada, do ambiente social, daqueles delinquentes que são perigosos, privando-os da sua liberdade, com recolhimento a estabelecimento prisional, como o estará em decorrência da emenda de quaisquer delinquentes, perigosos ou não.

As finalidades utilitárias são a *prevenção geral* e a *prevenção particular*. A prevenção geral há de resultar principalmente da *intimidação*, exercida pela pena sobre todas as pessoas indistintamente; a particular é, mais propriamente, prevenção da reincidência, havendo de ser alcançada, primordialmente, pela emenda do condenado.

Está-se falando, é bem de ver, da pena, não se incluindo a medida de segurança, a qual, sanção penal embora, tem sua própria natureza, suas próprias funções e finalidades, nitidamente utilitárias, sem, no entanto, poder ela opor-se aos princípios ético-jurídicos.

2 — A privação da liberdade não é "a pena" por antonomásia, mas tão-somente uma forma de pena.

Realmente, desde que, no fim do século XVI, começou a ser usada, como pena, a privação da liberdade, com recolhimento a estabelecimento apropriado ou não, o pensamento foi se fixando nela como única forma de pena aceitável e plausível — humana. Os sentimentos e o entendimento passaram a repelir, como desumanas, desnecessariamente cruéis, algumas formas de pena, como, por exemplo, a de morte, a de mutilações, a de marca com ferro em brasa e outras. Entretanto, pouco ou nada eram entendidas como pena formas tais como a multa, a interdição de direitos, a suspensão do exercício de atividades. Desde há alguns decênios, porém, começou a fermentar a idéia de que, em muitos casos, a pena privativa da liberdade era excessiva, desnecessária e até contraproducente, motivo por que era preciso excogitar outras formas de pena, sem recolhimento a prisão. Para essa excogitação tem contribuído, sem dúvida,

a superlotação das prisões, com todos os seus graves problemas; entretanto, também tem tido importante papel a nova maneira de sentir as coisas da vida, e de pensar, suscitada e alimentada pelo novo estilo de vida trazido e até imposto pelos avanços da técnica e suas realizações.

Mais recentemente, a idéia veio se definindo, de modo que têm sido preconizadas, além da multa, formas de pena restritivas de liberdade, a serem aplicadas, aquela e essas, cumulativamente ou isoladamente. Entre essas, têm sido sugeridas as interdições de direitos e suspensão do exercício de atividades (já adotadas como penas acessórias, por algumas legislações, entre as quais o Código Penal brasileiro) e, mais acentuadamente, modalidades diversas de obrigações de fazer e de não fazer. Quanto à pena pecuniária, tem-se entendido que, dada a mentalidade de "consumismo", que é uma das características da época atual, ela poderá deveras ser sentida e entendida como pena, desde que cominada em termos que permitam seja bem dosadamente aplicada.

A Política Penitenciária Nacional não podia deixar de adotar essa nova orientação, o que fez com as convenientes e oportunas adaptações.

3 — *O preso (o condenado) é uma pessoa, sujeito de direitos, de deveres e de responsabilidade.*

Esse princípio vem em terceiro lugar, nesta seqüência, por questão de lógica expositiva, tão-somente, e não de hierarquia axiológica. Em realidade, ele é o mais importante, o principal, pois que é ele que norteia e ilumina todos os demais.

Com efeito, visto e tratado o condenado, segundo a orientação devida especialmente à Escola Positiva de Direito Penal, como "indivíduo, sujeito passivo de tratamento", a pena, esvaziada do seu conteúdo ético-jurídico retributivo e punitivo, seria esse tratamento. Desse modo, proclamava-se que se humanizara a pena. Ora, fosse feito esse "tratamento" ou não o fosse (como mais frequentemente acontecia, caso em que a pena redundava em simples recolhimento a prisão), o que se verificava era, ao contrário, desumanização, pois que se despojava o condenado da sua condição de *pessoa* (reduzido que era a mero indivíduo — um composto biopsicológico). Não se pensava que o condenado tivesse um *status* jurídico próprio, configurado por direitos que permanecem apesar da sentença condenatória (em razão de cujos termos, outros foram suspensos) e direitos que nascem da mesma sentença condenatória, bem como os deveres correspondentes a cada um desses direitos, e a responsabilidade, sem a qual não se poderia falar em exercício de direitos e cumprimento de deveres. Pensava-se num tratamento (terapêutico — que se subentendia psiquiátrico ou, pelo menos, psicológico, educativo ou análogo), genericamente, para todos os condenados, como se todos precisassem de semelhante tratamento, como se todos tivessem perturbação da saúde mental (o que, segundo também se entendia, demandava o recolhimento à prisão, dos condenados, de modo geral). O pressuposto implícito era o de que constituía regra serem *todos os delinquentes* portadores de perturbação da saúde mental, ou de desequilíbrio, quando não de anomalia do desenvolvimento psíquico (ou biopsíquico), devendo-se comprovar as (raras) exceções.

Naquela fixação e nesse pressuposto, o trabalho executado por condenados, em oficinas ou ao ar livre, veio a ser denominado, indistintamente, *labor-terapia*; os estabelecimentos de cumprimento de pena, por sua vez, vieram a ter denominações tais como "Instituto de Reeducação", "Instituto de Readaptação Social", "Centro de Recuperação". Nesse andar, confundia-se a pena com a medida de segurança (que essa sim é tratamento, médico ou outro, adequado a cada caso), sendo tanto mais estranha a confusão feita na realidade, na prática, se a legislação penal distinguísse, como é o caso do Código Penal brasileiro, que distingue.

Pragmaticamente, verificou-se que, naqueles países cuja riqueza permitia ter seus estabelecimentos aparelhados para ser feito semelhante tratamento, bem como em estabelecimentos isolados que, em uns e outros países, tinham suficientes condições, os resultados desencantaram porque o número de reincidentes e de reincidências não diminuiu e, em certos casos, aumentou.

Entrementes, a preocupação com os direitos humanos, tão acentuada nos últimos decênios, sugeriu dúvida quanto à legitimidade de semelhante tratamento, preconizado para os sentenciados em geral, e quanto ao seu amparo jurídico. A partir daquela dúvida, chegou-se a que a consciência jurídica está repelindo, como atentatório aos direitos humanos, o tratamento (médico ou análogo) compulsório dos condenados, resultante de ser a pena considerada tratamento. Descobriu-se, ao mesmo tempo, que, inadvertidamente, se cometia o equívoco de pretender que o delinqüente, para não ser submetido a semelhante tratamento, tivesse saúde, equilíbrio e desenvolvimento biopsicológicos *ideais*, absolutos. E como não se verificasse esse ideal, sempre se descobria ou descobriria razão para tratamento, facilmente relacionado com o crime cometido (ou mesmo não cogitando de qualquer relação). A par disso, a saúde, o desenvolvimento e o equilíbrio biopsicológicos de todas as pessoas, de quaisquer pessoas, inclusive de qualquer um de nós, basta que sejam relativos, aceitando-se como natural, "normal", certa margem de perturbação da saúde, de restrição do desenvolvimento e do desequilíbrio biopsicológicos. Foi então reformulado, invertendo-se, aquele pressuposto atrás mencionado. Isto é, passou a ser no sentido de que todos os delinqüentes são — como todo mundo — pessoas portadoras de saúde, desenvolvimento e equilíbrio relativamente normais, e como tais devem ser tratados, devendo-se comprovar as exceções (merecedoras, então, de especial contemplação). Assim enunciado o pressuposto, tem, perfeitamente, guarida no Código Penal brasileiro — cujos termos são, pois, desatendidos, por aqueles que fazem ou pretendem fazer da pena mero "tratamento", para todos os delinqüentes, como se todos precisassem.

A reformulação propiciou a volta à noção de pena retributiva do fato e punitiva do seu autor: o Estado tem o direito de punir quem transgride a sua lei, mas a punição (a pena) deve corresponder à gravidade do fato e deve ser cominada, aplicada e executada de tal modo e em condições tais que possa estimular o condenado a, *responsavelmente*, dispor-se a não tornar a delinqüir. O Estado não tem direito de "recuperar" o delinqüente (condenado), mas tem, como contraparte do seu direito de punir, o dever de dar-lhe condições circunstanciais para que ele possa, exercendo direitos e cumprindo deveres do seu *status* jurídico de condenado, *emendar-se*, dispor-se, consciente e voluntariamente, a não tornar a delinqüir. O verbo *emendar-se* é reflexivo,

o que quer dizer que alguém só pode, ele mesmo, operar a própria emenda. Não pode “ser emendado” — sujeito passivo do verbo emendar, de que outrem seria sujeito ativo. Ou alguém se emenda, usando (ainda que, para isso, estimulado, como às vezes é mister que o seja), consciente e voluntariamente, as suas próprias reservas morais, ou não há emenda, mas simples condicionamento biopsicológico, fazendo caso omissso da componente ética, o que significa desumanizar o homem.

Os paladinos do “tratamento”, ao invés de pena, proclamando que essa troca significava humanização da pena, não se apercebiam disso; não se davam conta da degradação do condenado, para simples indivíduo, não lhes ocorrendo sequer um vislumbre de idéia de que o condenado tivesse um *status* jurídico que, como o de qualquer pessoa, deve ser respeitado.

Fluindo a pena como “tratamento” (deveras ou supostamente), era ou seria ela tarefa dos especialistas — médicos (psiquiatras), psicólogos, criminólogos, sociólogos, educadores etc. — de que a Administração Penitenciária tinha ou teria de dispor. Não se cogitava da participação do juiz; quando muito, admitia-se que ele tivesse um papel puramente formal, quanto aos chamados “incidentes de execução”, sendo que, conforme algumas legislações, nem isso lhe caberia, atribuindo-se esse papel à Administração ou a comissões técnicas.

No Brasil esse modo de entender foi alimentado por especialistas em ciências do homem, mas também por penalistas, chegando a influenciar não só a Administração Penitenciária, como a opinião pública, a mentalidade dos advogados e uma parte dos juízes e dos membros do Ministério Público, refletindo-se inclusive na linguagem usada para disfarçar a noção de pena, e até em certas leis isoladas. No entanto, segundo a tradição brasileira, desde o Código Criminal do Império, a participação do juiz devia ser mais constante e mais efetiva do que a da simples formalidade processual atinente aos incidentes de execução. Aquele modo de entender, entretanto, inspirou até mesmo uma interpretação restritiva do art. 668 do Código de Processo Penal (1941), que atribui a execução ao juiz (a ele cabendo, aliás, também a execução da medida de segurança, conforme prescreve o art. 758); esse juiz é o da sentença, onde não houver juiz especial, sendo que nos casos de competência originária de tribunal superior, cabe ao respectivo presidente promover a execução. Segundo a referida interpretação restritiva, a participação judicial só ficaria limitada aos atos processuais dos incidentes de execução. Como corolário daquele modo de entender, ao promotor, além da função formal atinente ao processo de incidentes de execução, cumpriria visitar periodicamente as prisões, na qualidade de fiscal da lei, somente; quanto ao advogado, a sua atividade profissional terminaria ao passar em julgado a sentença condenatória (só rara e eventualmente poderia ter um papel a desempenhar, em caso de revisão ou de *habeas corpus*), chegando a ser formada uma imagem negativa do advogado que freqüentasse prisões.

Entretanto, a preocupação que, desde há alguns decênios, veio se acentuando, em torno dos direitos e, notadamente, direitos da pessoa humana, não podia deixar de ter repercussões quanto ao condenado; a tônica técnico-científica que, antes, se pretendia dar ao tratamento do condenado, à execução da

pena (descaracterizada como tal) e ao regime penitenciário, deu lugar a uma *tônica jurídica*. No dinamismo dessa tônica jurídica, há exercício de direitos e cumprimento de deveres, e há jogo de interesses, não raro confundidos com direitos, de tudo o que podem surgir (como surgem, aliás, em quaisquer situações e circunstâncias da vida) conflitos de direitos e interesses, reclamando intervenção judicial. Além disso, passaram a ser reconhecidos expressamente direitos componentes do *status* jurídico do condenado, bem como deveres a serem cumpridos como requisito para o reconhecimento de direitos e como condições para, reconhecido o direito, poder ser exercido.

Esse quadro reclamou, logicamente, a *jurisdicionalização da execução penal* (da pena e demais sanções penais). Visto, pois, e tratado o condenado como *pessoa, sujeito de direitos, de deveres e de responsabilidade*, tendo como corolário a *jurisdicionalização da execução penal*, opera-se *verdadeira humanização da pena* (das sanções penais).

Com efeito, no plano natural, só o homem é e pode ser pessoa, sujeito de direitos e de deveres, só ele pode ter responsabilidade. Em outras palavras, somente à luz da *tônica jurídica da execução penal*, o condenado pode ter a garantia do respeito à dignidade humana que, como qualquer pessoa, ele tem, garantia essa assegurada, quando e como necessário, pela adequada intervenção do juiz — pela *jurisdicionalização da execução penal*.

Quando, porém, se fala em *jurisdicionalização*, não se pensa somente em juiz, mas também em promotor e em advogado.

Em razão de fenômenos sócio-políticos da época atual, intimamente ligados à preocupação com os direitos, já faz alguns anos que os advogados começaram a ir às prisões (não só casas de prisão provisória, mas também de cumprimento de pena), pelo menos por causa de clientes de certa categoria. Paulatinamente, há de se desfazer o preconceito de que um advogado de bom nome não frequenta prisões.

Isso posto, é bem de ver que, quando um delinqüente for um caso comprovado da exceção atrás mencionada, de patologia ou pelo menos grave anomalia, haverá ele de receber tratamento especializado (específico — médico, educativo etc.) que for indicado. Esse tratamento, porém, não pode ser ministrado como medida compulsória para que dito delinqüente, sentenciado, não torne a delinqüir, mas há de constituir atendimento a direito que ele, como qualquer pessoa, tem de receber adequado tratamento médico ou outro, direito esse (do sentenciado) contemplado em harmonia com o direito que a sociedade tem de ser protegida contra as prováveis agressões de pessoas cuja conduta perigosa está comprovadamente relacionada com perturbação da saúde mental ou malformação da personalidade. Casos assim não são, porém, de aplicação de pena, exercício do direito de punir, mas de imposição de medida de segurança, cumprimento do dever de defesa social (de defesa de todas e cada uma das pessoas que compõem a sociedade). Mesmo nesses casos, contudo, o tratamento jamais poderá ser tal que introduza modificações físicas ou psíquicas ou biopsicológicas, em razão direta e específica das quais é que o sentenciado fique impossibilitado ou inibido de delinqüir. Semelhante tratamento, seja ele feito através de medicamentos (substâncias químicas), de pro-

cedimentos físicos (mecânicos, elétricos etc.), de cirurgia ou qualquer outro meio, é inadmissível, porque interfere nas funções – intelectual, afetiva e volitiva – da personalidade, tolhe o componente ético da pessoa, condicionando, afinal, o “paciente” a um comportamento (pensar, falar, fazer, deixar de fazer) de acordo com os interesses a que ele (o “tratamento”) serve. É essa uma das formas mais graves e abrangentes de lesar os direitos humanos.

Aqueles que – segundo a orientação que esteve na moda até há alguns decênios – pretendiam que a pena fosse simples “tratamento”, estranhamente só se preocupavam ou parecia que só se preocupassem, com doenças ou anomalias mentais (fossem psicógenas ou somatógenas) como se o delinqüente, o condenado, não houvesse de ser suscetível, como qualquer pessoa, de doenças outras. É mais do que óbvio, porém, que ele é suscetível (por que não haveria de sê-lo?); caso seja, pois, acometido de qualquer doença, quer grave, quer um simples resfriado, ele tem o direito de receber tratamento adequado. Tem esse direito, embora já se tenha começado a conjecturar que ele tenha o dever de pagar por esse tratamento, na medida das suas possibilidades econômicas.

A configuração do condenado como *pessoa, sujeito de direitos, de deveres e de responsabilidade*, é válida, *mutatis mutandis*, para o indiciado e o acusado, estejam presos ou estejam, na forma da lei, em liberdade. Direito fundamental próprio deles e do qual lhes derivam outros direitos, é o de serem considerados e tratados como inocentes, enquanto não houver, contra eles, sentença condenatória passada em julgado. Dir-se-á que essa assertiva é acaciana, dado que ela espelha um conhecido princípio universal de direito. Conhecido, não resta dúvida, mas frequentemente olvidado, não só por aqueles que têm de lidar com essas pessoas, como pela opinião pública e, até, por certos órgãos ou agentes dos meios de comunicação social, os quais, no entanto, se apresentam como ardorosos defensores dos direitos (sem sequer aludir aos deveres) dos indiciados, acusados e condenados.

4 – *O regime penitenciário não se restringe ao recinto do estabelecimento prisional, estendendo-se para fora dele, quando o condenado cumpre a pena na comunidade.*

Quando, a partir dos últimos decênios do século XVIII, foram construídas, nos Estados Unidos, as grandes penitenciárias (de Pensilvânia e de Auburn e o reformatório de Elmira) que ficaram sendo paradigmas também para, então, mais adiantados países europeus, o recolhimento a uma delas, como pena privativa da liberdade, ficou conhecido como “sistema penitenciário”, em oposição a outro “sistema” punitivo, o da pena de morte. Essa expressão, usada nesse sentido, refletia o equívoco ocorrido, quando, sendo adotada a prisão como pena, e entendendo repetir os estabelecimentos penitenciários da justiça eclesiástica, se confundiu o simples recolhimento a tais estabelecimentos com a atitude ético-psicológica do condenado – de *penitência*, isto é, de “volta sobre si mesmo e para dentro de si”, com espírito de compunção, a fim de, assim, abominar o seu crime e dispor-se a se emendar, a não tornar a delinqüir – com o edifício, a casa, que havia de ser o ambiente adequado para estimular aquela atitude, em que era recolhido o condenado. Concomitantemente, a cele-

bridade alcançada pelas penitenciárias norte-americanas contribuiu, e não pouco, para firmar o entendimento (genérico, embora com específicas variações interpretativas) de que “sistema penitenciário” e (como a seguir se distinguiu) “regime penitenciário” significavam “execução (ou, do ponto de vista do condenado, “cumprimento”) da pena, privação da liberdade, em estabelecimento apropriado — penitenciária”.

Essa confusão de noções e conceitos contribuiu, por sua vez, para que viesse a se generalizar o entendimento de que a privação da liberdade (com recolhimento à prisão) era “a pena” por antonomásia; paralelamente, a permanência na comunidade, com a liberdade restrita por condições a serem observadas pelo condenado, não seria pena, o que parece bem claro pela expressão “suspensão da pena” (já solidamente incorporada na linguagem jurídico-penal), ao invés de suspensão do recolhimento à prisão (ou “a penitenciária”). Outra comprovação dessa confusão se manifestou quando a superlotação das prisões começou a exigir solução; para resolver o problema, cada vez mais sério, e diminuir o número de presos, começou-se falando em “substitutivos da pena”, que seriam providências ou medidas penais, sem recolhimento à prisão. Só evolutivamente foi que especialistas e congressos ou reuniões análogas chegaram a falar em “outras formas de pena”, além daquela privativa da liberdade, e que, em muitos casos, a substituíram. Tem-se deixado de falar em providências ou medidas substitutivas da pena, para se falar em *formas de pena* a serem cumpridas na comunidade, a substituírem, em certos casos, aquela *forma de pena* consistente em privação da liberdade, cumprida em estabelecimento apropriado. Com essa nova visão, tem sido sugerido e recomendado que, continuando a ser cominada pena privativa da liberdade, para crimes mais graves, sejam cominadas outras formas de pena, restritivas de liberdade, para crimes e outras infrações penais menos graves, tendo cada uma delas o seu regime de execução, o seu regime penitenciário. Desse modo, se desfaz a referida confusão que levou a entender o sentido da palavra *penitenciário*, nas expressões “sistema penitenciário” e “regime penitenciário”, restabelecendo-se a sua verdadeira significação, de acordo com a sua própria etimologia, de “volta sobre si mesmo e para dentro de si”, com espírito de compunção, a fim de, assim, abominar o seu crime e dispor-se a se emendar, a não tornar a delinquir. Se, no passado, se entendeu que, para isso, era sempre preciso recolhimento a estabelecimento apropriado — estabelecimento penitenciário — que oferecesse ambiente propício, atualmente já não se entende assim, por força do tão diverso estilo de vida de hoje, resultante da desmesurada evolução técnica. Com efeito, a técnica tem chegado ao ponto de influir sobre o conceito de necessidades humanas principais e acessórias, senão mesmo a criar necessidades ou supostas necessidades, e bens destinados a satisfazê-las; sobre a idéia de valores — religiosos, éticos, jurídicos, sociais, familiares, econômicos etc. — e respectiva hierarquia; sobre a noção de distância e o senso de transcurso de tempo. Nessa nova realidade, as restrições de liberdade, na forma de condições, normas de conduta, interdições de direitos, suspensão do exercício de atividades, obrigações, enfim, de fazer ou de não fazer, tem-se revelado, nas experiências feitas, tão ou mais eficazes (considerando a natureza, as funções e as finalidades da pena) do que a privação da liberdade, com recolhimento a prisão, quando se trata de autores de crimes menos graves.

Como meio termo, entre o total recolhimento a prisão e a total permanência na comunidade, foi preconizada a possibilidade de o condenado recolhido a prisão poder transcorrer lapsos de tempo na comunidade, submetido a específicas normas de conduta. Para isso, foi feita uma gradação de regimes penitenciários: regime fechado, regime semi-aberto e regime aberto (a cada qual são recolhidos os condenados conforme a sua personalidade e a gravidade do crime cometido, e a pena correspondentemente aplicada).

À parte outras considerações que aqui não cabem, esses três regimes se distinguem, no que tange ao transcurso de lapsos de tempo fora da prisão, na comunidade, pelas menores possibilidades no regime fechado, aumentando no semi-aberto, ampliando-se no aberto. Conforme o regime a que esteja adstrito, e a sua conduta, bem como outros requisitos legais, o condenado poderá permanecer na comunidade, desde poucas horas por mês ou por semana, até muitas horas por dia, para atividades diversas, v. g., visita à família, frequência à sua igreja, trabalho, escola, e outras, coerentes com a natureza da pena e coadjuvantes das suas funções.

Apresentam-se, portanto, três situações quanto ao regime penitenciário: a) a pena é cumprida exclusivamente dentro do recinto prisional; b) a pena é cumprida dentro do recinto prisional, com lapsos de tempo na comunidade; c) a pena é cumprida inteiramente na comunidade (seja porque é assim cominada, seja porque — tal é o caso atualmente no Brasil — cominada como privativa da liberdade, a lei prevê e regula a possibilidade de ser cumprida na comunidade, desde o seu início ou após o cumprimento de uma parte dela em recinto prisional).

5 — O direito de punir, cujo titular é o Estado, não pode ser transferido nem delegado.

O direito de punir é um direito subjetivo público, estatal. Como todo direito subjetivo público, não é simples *facultas agendi* (como é o direito subjetivo privado), mas *potestas agendi*, poder de agir. Desdobra-se ele em três fases: a da cominação da pena, a da aplicação e a da execução. A cominação é feita pelo Poder Legislativo, na elaboração das leis (promulgadas pelo Executivo), constando, pois, de lei, para cada tipo de crime; a aplicação é feita pelo Poder Judiciário (juiz, tribunal), na sentença condenatória, segundo cada caso concreto; a execução é feita, tendo em vista a pena aplicada na sentença, fundamentalmente pelo Poder Judiciário (juiz da execução) e praticamente pelo Poder Executivo (Administração Penitenciária).

Nesse desdobramento em três fases sucessivas, o exercício do direito de punir compete a adequados órgãos dos três poderes do Estado. Em nenhuma das três fases pode o direito de punir ser transferido ou delegado a pessoas ou entidades privadas, nem a órgãos paraestatais, autarquias etc. Essa exclusividade da titularidade do direito de punir pelo Estado é uma conquista da civilização, em favor da garantia dos direitos pessoais, da tranqüilidade e segurança pessoais e sociais, e da justiça da punição. Se, no que tange à cominação e à aplicação da pena, não se têm manifestado dúvidas, quanto a isso, o mesmo não ocorre relativamente à execução; com efeito, há quem pretenda entregá-la a uma autarquia, com o fundamento de que, assim, os estabelecimentos pri-

sionais, podendo dispor dos próprios dinheiros, poderão melhor incentivar a sua produtividade (lucrativa). É óbvio que isso seria desnaturar o direito de punir, na fase da execução, deturpando o conteúdo da pena, corrompendo as suas funções e comprometendo as suas finalidades, com corolários e consequências de ordens diversas, juridicamente inadmissíveis. Um estabelecimento prisional não pode ter finalidade lucrativa. Tampouco pode o trabalho do preso ser usado *para* aumentar ou melhorar a produtividade do estabelecimento; se do trabalho dele resultar naturalmente melhor, maior e mais lucrativa produtividade, isso há de ser sempre subordinado à pena, às suas funções e finalidade, havendo de ser o trabalho um dos fatores que facilitem a sua reintegração no convívio social, quando recupere a liberdade. Por isso mesmo, não é a natureza ou a modalidade de trabalho que se faz em um estabelecimento, o que caracteriza dito estabelecimento. Quanto à utilização mais desembaraçada da produção, devida à mão-de-obra dos presos (prestada no exercício de direitos, cumprimento de deveres, responsabilmente), e dinheiros daí resultantes, a lei tem adequadas previsões, sem que o órgão de execução penal (órgão penitenciário) deixe de ser da administração direta.

Não colidem com este princípio:

a) O *jus querelandi*, que é o direito que o Estado confere ao particular para, através de *queixa* ou de *representação*, provocá-lo a exercer o direito de punir (*jus puniendi*). O Estado, assim provocado, procederá, por meio dos seus órgãos competentes e de acordo com a legislação de processo penal, *para*, afinal, aplicar e executar a pena, ou, se assim for o caso, não aplicá-la.

b) A participação da comunidade no tratamento (em sentido lato) dos presos, na solução de problemas prisionais, bem como na fiscalização do cumprimento das condições, normas de conduta, obrigações de fazer e de não fazer, a que estão submetidos os condenados que cumprem pena na comunidade (beneficiados com a suspensão condicional ou com o livramento condicional) e a observação cautelar e proteção dos liberados. Essa participação é sempre acessória ao direito de punir, e não pode nele interferir; deve, sempre, ser subordinada, pelo menos por via de inspeção, a um órgão do Estado.

6 — O condenado deve ser “ajudado a ajudar-se”.

É especificação do princípio geral do Serviço Social, “o outro deve ser ajudado a ajudar-se”. Coerentemente com aquele outro princípio, que é básico para a Política Penitenciária Nacional, de que “o preso (o condenado) é pessoa, sujeito de direitos, de deveres e de responsabilidade”, esse significa que o condenado não é simplesmente sujeito passivo de assistência ou de outra providência ou medida (subentendida em favor dele, embora), compulsória ou não. Ele há de ser sujeito ativo da solução dos próprios problemas, há de ser “dono” da própria conduta, podendo escolher, dentre as alternativas que se apresentem, optando consciente e voluntariamente por aquelas que considerar melhores. Para que ele proceda acertadamente, em seu próprio benefício, tendo em vista a natureza, as funções e finalidades da pena, ele pode precisar de conselhos, de orientação, de apoio afetivo, ou moral, de esclarecimentos, de atendimento religioso, de escola etc. O que quer que seja de que, nesse sentido, ele precise, há de ser-lhe *oferecido*, não imposto. Não devem ser resol-

vidos por ele (em lugar dele, por outrem) os seus problemas, mas ele é que deve resolvê-los, recebendo a orientação, o apoio, o estímulo, a ajuda, enfim, que forem imprescindíveis, mas somente enquanto e tanto quanto o forem, de sorte que ele não deixe de ser sujeito ativo. Mesmo aqueles que inicialmente precisam de muita ajuda, aos poucos, desenvolvendo-se o seu senso de responsabilidade, chegarão a poder dispensar certas formas de ajuda de que no início especificamente precisavam.

Dentro das raias deste princípio, destacam-se alguns pontos.

O principal deles — *conditio sine qua non* — é o do pessoal prisional, devida e adequadamente preparado, que saiba ser prudente e comedido, enérgico e delicado, leal para consigo mesmo e os presos, sem deixar de sê-lo para com seus colegas e seus superiores, compreensivo e amigo mas reservado, lembrando-se de que o bom exemplo da sua conduta é dos mais valiosos estímulos para o condenado dispor-se a se emendar, e que basta que um só funcionário pratique um fato reprovável, para abalar a confiança e quebrantar as boas disposições dos presos, e comprometer o trabalho de todo o pessoal. Só um pessoal bem formado, com mentalidade que consubstancie e reflita os princípios da Política Penitenciária Nacional, será capaz de, no exercício das suas funções, equilibradamente, “ajudar o condenado (o preso) a ajudar-se”, respeitando seu *status* jurídico (o qual inclui, obviamente, direitos humanos). Como, porém, o regime penitenciário não se restringe ao recinto prisional, podendo o condenado cumprir a pena na comunidade, inteiramente, ou nela transcorrendo intermitentes lapsos de tempo, o que acaba de ser dito vale, *mutatis mutandis*, para as pessoas, sejam funcionários ou sejam representantes da comunidade, a quem incumbem a vigilância, a fiscalização, a observação cautelosa e a proteção dele.

Outro daqueles pontos é o do trabalho. Para os sentenciados submetidos a medida de segurança, certas atividades de trabalho podem constituir *labor-terapia* (ou *ergoterapia*) e, outras, mais amplamente, *praxiterapia*, empregáveis em cada caso concreto conforme o critério médico. Segundo seja o seu estado de saúde mental e de desenvolvimento mental, esses sentenciados — que são *internados*, enquanto cumprem medida de segurança detentiva — podem ter condições pessoais para exercer trabalho propriamente dito, que não terá, pois, características terapêuticas, daí por que não lhe caberão aquelas denominações, mas será trabalho propriamente dito e deverá ser remunerado na forma da lei. Tratando-se, porém, de condenados em cumprimento de pena, o trabalho conserva a sua natureza e as suas características próprias; constitui um direito e um dever para ele (condenado), como para qualquer pessoa, embora tenham de ser observadas certas limitações ou injunções inerentes à situação vital e jurídica de condenado. Esse direito e esse dever principais incluem, ou deles deriva, um entrecruzamento de direitos e deveres secundários ou acessórios. Entre eles, o dever de prestar o trabalho especificamente considerado (isto é, as tarefas próprias), e o direito de ter condições para prestá-lo; o direito de receber remuneração, e o dever de fazer bom uso dela.

Mais outro daqueles pontos é o do relacionamento com a família, que apresenta diversos aspectos a considerar. Por um lado, a experiência ensina que a família do condenado preso vai, aos poucos, se afastando dele, deixando

de ter contatos com ele (por meio de visitas ou, pelo menos, cartas), ate que, no fim de alguns anos, os contatos são raríssimos senão mesmo nenhuns. Em geral, é a mãe do condenado a última pessoa da família a afastar-se dele; no entanto, com o passar do tempo, ela também vai se retraindo, chegando, em não poucos casos, ao inteiro afastamento. Assim se verifica mesmo quando, inicialmente, a família tinha atitudes exageradas e fazia demonstrações rumorosas em favor do seu membro preso, ou quando esporadicamente e por motivos cujo conteúdo latente pode não coincidir com o manifesto, toma semelhantes atitudes ou faz semelhantes demonstrações. Essa realidade é lamentável, de diversos pontos de vista. Enquanto o condenado está preso, os sentimentos negativos suscitados e alimentados pelo afastamento da família trazem-lhe desnecessário, inútil sofrimento, que o prejudica, dificultando-lhe, senão impedindo-lhe, ter as devidas disposições para vir a se emendar e reintegrar no convívio social. Desde que ele volte para a comunidade, esse afastamento poderá contribuir sobremodo para dificultar a reintegração no convívio social, constituindo ponderável fator de reincidência. Devem ser preservados, portanto, os laços afetivos e materiais do condenado com a sua família, inclusive pela assistência que ele lhe dê, segundo a lei civil (e sem deixar de observar as limitações que ocorram, conforme o caso, como efeito da condenação ou em decorrência de aplicação de pena acessória). Para manter o preso efetivamente vinculado à sua família, hão de ser tomadas providências adequadas. Para mantê-lo materialmente vinculado, há de ser destinada uma parte da remuneração a que tem direito (que lhe é devida) pelo seu trabalho. Aliás, a observação da realidade tem ensinado que essa vinculação material é muito importante para a vinculação afetiva, especialmente quando o preso é o chefe da família. Pode acontecer (e realmente acontece com freqüência) que a família do condenado, em geral, mas especificamente se ele está cumprindo a pena preso, precise de ser "ajudada a ajudar-se", seja para manter-se afetivamente ligada a ele, seja porque tem problemas e necessidades, de natureza e ordens diversas, que surgiram ou que se agravaram a partir ou por causa da condenação dele.

7 - *A vítima do crime e sua família merecem atenção e, conforme as suas necessidades, devem "ser ajudadas a ajudar-se", inclusive pelo condenado.*

Por causa de uma particular interpretação de passagens do Evangelho (v. g., a que menciona entre as obras de misericórdia, a visitação dos presos — Mateus, 25: 36, 44 e 45), ditada pelo pietismo e o sentimentalismo — não pela razão e os sãos sentimentos, entre eles a piedade, a misericórdia e a caridade —, às vezes tem sido dada ou se tem pretendido dar ao preso em geral e, especificamente, ao condenado que está preso, uma atenção errônea, traduzida em formas de assistência impregnadas daquele pietismo e daquele sentimentalismo, extensiva à família dele. A vítima é inteiramente olvidada, como se o Evangelho só se preocupasse com o preso. Entretanto, na parábola do bom samaritano (Lucas, 10: 25 a 30), densa de ensinamentos, nas suas poucas frases, Cristo, respondendo a um certo doutor da lei, que queria saber quem era o *próximo* a quem se devia amar como a si mesmo, deu um exemplo em que o *próximo* era uma vítima de crime — de latrocínio. A parte considerações quanto ao fato de um sacerdote e um levita terem passado pelo local e visto aquele homem ferido e despojado, vitimado, mas haver ele sido socorrido

por um samaritano, gente desprezada e inimiga do povo judeu, é de notar que o socorro consistiu em cuidado das feridas, transporte para uma estalagem, fornecimento de dinheiro ao estalajadeiro, com a recomendação de que o assistisse conforme precisasse. Esclarecido que o *próximo* foi aquele que usou de misericórdia, Cristo arrematou: "Vai e faze tu o mesmo". Isto é, deve-se ter misericórdia para com os outros, e ajudá-los conforme as suas necessidades, também (e expressamente, segundo o exemplo da parábola) quando se trate de vítima de crime.

Essa digressão não é descabida, aqui, mas ao contrário, uma vez que, invocando o Evangelho, se tem, às vezes, com injustificado exclusivismo, muito dó, muita comiseração dos presos e suas famílias, manifestado de diversas maneiras, chegando, em alguns casos, pelo exagero e deturpação, a atingir a justiça punitiva. Fica, assim, claro que o amparo, a ajuda à vítima e, por extensão, à sua família, também encontra guarida nos mandamentos evangélicos.

Um argumento que, às vezes, se ouve, expendido senão para justificar, pelo menos para desculpar a não prestação de atendimento à vítima e sua família, é o de que é difícil a sua localização; enquanto que o preso é encontrado (obviamente) na prisão e, a partir dele, pode facilmente ser localizada a sua família, o mesmo não acontece com a vítima e sua família, que chegam a mudar de cidade, após o crime.

Realmente, essa dificuldade existe, notando-se, ainda, que, de modo geral, as vítimas de crimes ou suas famílias ignoram que possam pretender indenização dos danos causados pelo crime. Por tudo isso, mesmo naqueles casos em que a lei exige que, para obter determinadas concessões, o condenado tenha ressarcido o dano causado pelo crime, fica ressalvada a impossibilidade de fazê-lo. Essa ressalva da lei, entretanto, predispõe, implicitamente, a não fazer esforço para vencer a dificuldade, que fica sendo, então, impossibilidade. No entanto, além da motivação de direito e de justiça, é muito bom que o ressarcimento seja efetuado, tendo em vista outras razões, como apaziguar ânimos, constituir estímulo para o condenado assumir a responsabilidade pelo seu crime, bem como pela sua conduta presente e futura (o que é indispensável para que ele possa vir a se emendar e se reintegrar no convívio social — ou nele permanecer integrado, quando a pena é cumprida, desde o início, na comunidade).

Além do dano diretamente causado pelo crime, a vítima ou sua família ou ambas podem ter necessidades e problemas suscitados ou agravados pelo crime e suas conseqüências, ainda que indiretas, materiais, morais, psicológicas, sociais, jurídicas etc., precisando de "ser ajudadas a ajudar-se". Essas necessidades e esses problemas causam injusto sofrimento, que pode se consubstanciar de revolta — quando (principalmente em casos de crimes mais graves, em que houve morte da vítima ou lesões corporais muito graves e permanentes) há conhecimento de que o autor do crime e sua família estão recebendo assistência — induzindo a vítima (quando o caso não tenha sido de homicídio) e seus familiares (em qualquer caso) a se tornarem, por sua vez, criminosos.

Em certas regiões, a vingança é considerada um ponto de honra. Uma bem orientada e hábil ajuda à vítima que não o tenha sido de homicídio con-

sumado, e seus familiares, ou, se o tiver sido, somente a esses, ajuda essa que tenha forte componente de ordem moral, pode concorrer com outras providências destinadas a modificar a *forma mentis* dos habitantes da região, para impedir que surja ou que continue um encadeamento de crimes, em que as vítimas de hoje ou seus familiares serão os criminosos de amanhã, configurando-se, às vezes, episódios de verdadeira “guerra particular” entre famílias ou entre grupos antagônicos.

III – INSTRUMENTOS – NORMATIVOS E DE REALIDADE

Para a Política Penitenciária Nacional se operar, tornar-se efetiva, não bastaria – é bem de ver – enunciar princípios, mas é preciso dispor de instrumentos, uns normativos e outros de realidade. Os normativos destinam-se a dar aos princípios condições de dever-ser jurídico a ser observado. Os de realidade destinam-se a pôr em ato o conteúdo latente dos normativos.

1 – Instrumentos normativos

A fonte jurídica dos instrumentos normativos da Política Penitenciária Nacional é encontrada na Constituição Federal, quando atribui à União legislar sobre normas gerais de regime penitenciário (art. 8º, XVII, c), conferindo aos Estados legislar supletivamente sobre essa matéria, “respeitada a lei federal” (citado art. 8º, parágrafo único).

Alguns quereriam interpretar o texto constitucional de modo a resultar o entendimento de que ele autoriza um Código Penitenciário (ou Código de Execução Penal ou Código Penal Executivo). Além de essa interpretação parecer exorbitante, deve-se considerar que o País não tem ainda suficiente experiência normativa neste campo, para poder cristalizar preceitos em um código, enquanto que, por outro lado, só agora, nos últimos anos, vem tomando consciência de princípios fundamentais, configurando-os em adequadas palavras. Ora, um código, para sê-lo realmente e não só nominalmente, como existem alguns, em um ou outro campo jurídico, deve ter uma parte geral, onde se encontram os princípios e normas gerais, e uma parte especial, onde esses princípios e essas normas se especificam; além disso, para se chegar ao código, é mister ter tido, anteriormente, suficiente vivência de leis isoladas, compilação e consolidação, lei geral, para se poder ter a expectativa de que ele corresponderá duradouramente às realidades e à necessidade de regular as atividades, prevenir e solucionar problemas e desvios, naquela área jurídica. Com efeito, é a forma mais evoluída da lei, e deve ter, em resumo, as recém-apontadas condições ou características, para poder dar à sociedade (aos destinatários) condições de certeza do direito, indispensável para a segurança e tranqüilidade pessoais e sociais no setor da vida e no campo jurídico para os quais o código estabelece normas. Um código deve ter tal estrutura que, se vier a ser preciso, acompanhando a evolução da vida, reformar uns ou outros dispositivos seus, isso possa ser feito, sem desnaturá-lo e sem quebrar o seu conjunto estrutural, a sua harmonia jurídica. Para isso, é preciso ter aquela vivência de leis isoladas, compilação, consolidação, lei geral – recém-mencionada – que nós ainda não temos. Para aqueles que possam invocar seus motivos pessoais para rejeitar esses argumentos de lógica jurídica, valha um argumento de ordem prática:

países com mais experiência normativa nesta área ainda não se resolveram a promulgar um código, mas, por enquanto, continuam editando leis, ordenamentos e similares. Não é sem razão que dos quatro projetos de código que, neste campo jurídico, foram elaborados e publicados no Brasil, nenhum alcançou a sua meta de promulgação. Sejam quais forem as explicações que para isso se dêem, no fundo a razão, que talvez tenha passado inadvertida, é a aludida insuficiente experiência (ou vivência) de normas que precedem a elaboração de um código, e cuja evolução conduz, naturalmente (isto é, sem artifícios nem esforços propositalmente feitos), ao código.

À luz do citado dispositivo constitucional, os principais instrumentos normativos são:

a) Os dispositivos de lei, concernentes às sanções penais — previsão de sanções, cominação de penas, disposições a respeito da aplicação de penas e imposição de outras sanções, bem como disposições atinentes à execução penal e ao regime penitenciário, que se encontram no Código Penal, na Lei das Contravenções Penais e no Código de Processo Penal.

b) A Lei nº 6.416/77, que reformulou o sistema de penas e o uso da prisão provisória. Esta lei foi incorporada aos recém-mencionados diplomas legais. Na elaboração do seu anteprojeto, houve, entre as preocupações próprias de semelhante labor, uma de caráter precípua: atender aos princípios já então nitidamente esboçados da Política Penitenciária Nacional. Embora alguns de ditos princípios possam ser vislumbrados em textos legais de anos passados, não havia consciência deles como tais. Essa lei, materialmente pequena, tem condensação de previsões refletindo aqueles princípios. O seu texto — bem como quadro comparativo dela com a lei anterior, exposição de motivos, histórico e comentário sobre a reforma do sistema de penas — está publicado nesta *Revista de Informação Legislativa*, 14(54), abril a junho de 1977. Os Estados devem legislar ou terão já legislado supletivamente a ela.

c) Os incisos II, alínea *d*, e IV, alínea *f*, do art. 2º, e incisos VII e XVII do art. 3º do Decreto nº 76.387, de 2 de outubro de 1975. Dispondo sobre a estrutura básica do Ministério da Justiça, e dando outras providências, esse decreto cuida, nos citados dispositivos, da criação e definição de dois órgãos necessários à Política Penitenciária Nacional: o Conselho Nacional de Política Penitenciária e o Departamento Penitenciário Federal (DEPEN).

d) O Regimento Interno do Conselho Nacional de Política Penitenciária, quando vier a ser editado.

e) A Portaria Ministerial nº 599-B, de 15 de outubro de 1975, que aprova o Regimento Interno do Departamento Penitenciário Federal.

f) O Decreto nº 16.665, de 6 de novembro de 1924, que cria o Conselho Penitenciário e prevê as suas atribuições. Cada Unidade da Federação tem o seu Conselho Penitenciário, estruturado, organizado e funcionando conforme o respectivo regimento interno, supletivo desse decreto. Diga-se de passagem que vem sendo sentida a necessidade de reformulação da estrutura e da organização do Conselho Penitenciário, a fim de poder ele melhor exercer as suas funções, conforme não só as exigências da evolução das nossas realidades, mas

também para melhor servir à Política Penitenciária Nacional. Tendo em vista novas normas gerais, pois, já existem estudos no Ministério da Justiça, feitos à luz dos dados, informações e sugestões que, atendendo a solicitação apresentada às Unidades da Federação, foram enviados.

g) A Lei nº 3.274, de 2 de outubro de 1957 — que dispõe sobre Normas Gerais do Regime Penitenciário —, naquilo que não tiver sido revogada, expressa ou tacitamente, por leis posteriores, particularmente a de nº 6.416/77. Vale observar que às vezes se faz ouvir o pensamento de que essa lei é o único repositório de normas gerais do regime penitenciário, motivo por que só a respeito delas é que os Estados teriam competência para legislar supletivamente. Trata-se de um equívoco. Com efeito, se, por um lado, essa é a única lei que *expressamente* dispõe sobre tais normas, por outro lado, existem normas de regime penitenciário incluídas em outros textos legais. Não é a sede de uma norma que faz com que ela seja *de regime penitenciário*, mas a sua natureza, esteja ela, embora, em outra lei, que não tenha a mesma identificação que a de nº 3.274/57.

h) As *Recomendações Básicas para uma Programação Penitenciária*. Essas Recomendações, cuja primeira redação foi aprovada pelo Ministro da Justiça em 24 de julho de 1973, são, cronologicamente, o primeiro passo normativo deliberadamente dado para servir à Política Penitenciária Nacional, quando ela, já tendo traçadas as suas linhas mestras, era ainda denominada Política Penitenciária do Ministério da Justiça. De modo geral, foram úteis à elaboração do anteprojeto de que veio a resultar a Lei nº 6.416/77, sendo que alguns de seus dispositivos foram adotados por essa lei, senão na letra, no conteúdo. A vivência delas, para estudo, elaboração de projetos, construção de novos estabelecimentos prisionais ou reforma de estabelecimentos já existentes, em quase todas as Unidades da Federação (ao todo, aproximadamente trinta), durante mais de três anos, sugeriu que a redação fosse retocada e fossem desdobrados ou especificados diversos dos seus dispositivos. A nova redação, aprovada pelo Ministro Armando Falcão, em 28 de fevereiro de 1979, consta adiante, como anexo deste artigo. Trata-se de recomendações ministeriais, que não têm, pois, força de lei; entretanto, a sua observância há de continuar contribuindo para aperfeiçoar, no País, a nova arquitetura prisional, cuja configuração elas traçam — sem excluir que, em outras necessárias reformas parciais do Código Penal, que venham a ser feitas, mais dispositivos seus possam ser adotados, como aqueles que já o foram pela Lei nº 6.416/77.

i) As *Recomendações Mínimas para a Formação de Agentes Prisionais*, aprovadas pelo Ministro Armando Falcão, em 9 de março de 1979. Antes de essas Recomendações terem sido escritas, foram feitas experiências de cursos levados a cabo, por Unidades da Federação, sob a orientação do Ministério da Justiça, e foram feitas observações e pedidas informações às Unidades que, embora sem valer-se daquela orientação, realizaram cursos. Foram também feitos estudos doutrinários e outras indagações úteis. O que nelas se encontra, é, conforme de tudo se concluiu, realmente o mínimo indispensável para a formação de agentes prisionais, com nova mentalidade, de acordo com a Política Penitenciária Nacional. Quanto a serem recomendações ministeriais, sem força de lei, portanto, vale, *mutatis mutandis* — e notando-se que nenhum dos seus dispositivos foi ainda adotado por qualquer lei —, o que foi dito quanto às

recomendações Básicas para uma Programação Penitenciária. Constatam adiante, como anexo deste artigo.

f) As normas que, no exercício da sua competência, o Conselho Nacional de Política Penitenciária vier a editar, desde que seja instalado e venha a funcionar.

k) Os decretos de indulto coletivo, que já é tradição serem editados em comemoração do Natal (havendo sido editados, também, algumas vezes, em comemoração de outras festividades cívicas ou religiosas). Um estudo comparativo dos decretos de indulto coletivo já editados revela uma interessante evolução na sua forma — na sua linguagem — e no seu conteúdo. Nos últimos anos, essa evolução se acentuou, parecendo firmar-se nas linhas gerais, ainda que se notem, de ano para ano, algumas modificações de pormenores. Percebe-se, também, nas linhas e entrelinhas, a preocupação de ajustá-los ao espírito da Política Penitenciária Nacional.

l) Etc. — Realmente, essa enunciação dos instrumentos normativos da Política Penitenciária Nacional não é taxativa, devendo-se admitir que, a seu tempo e conforme se fizer preciso, outros hão de ser estabelecidos, devendo-se também aludir às normas supletivas estaduais, com a observação de que para isso é mister que atendam aos termos constitucionais de ser por elas “respeitada a lei federal”.

2 — Instrumentos de realidade (principais, indispensáveis)

a) De suma importância é o constituído pelo pessoal prisional devidamente preparado. Nesse “devidamente preparado” se entende “com nova mentalidade, vendo no preso (no condenado) uma pessoa, sujeito de direitos, de deveres e de responsabilidade, o que tem como corolário que, na execução material da pena (das sanções penais em geral), deve ser respeitado o *status* jurídico do preso (do condenado), para o que é garantia a jurisdicionalização da execução penal”. Por extensão e com as naturais diferenças, essa visão do preso é válida também quando ele é provisório, caso em que não pode deixar de estar em mente a presunção da sua inocência, enquanto não houver, contra ele, uma sentença condenatória passada em julgado. Um pessoal bem preparado, com essa nova mentalidade, há de saber, na ordem interna e na disciplina da prisão, tratar os presos (condenados ou não) sem ferir seus direitos, e “ajudá-los a ajudar-se”, conforme precisem e segundo seja a sua situação jurídica, de provisórios ou de condenados. Quando se fala em pessoal prisional devidamente preparado, não se entende somente o de níveis mais modestos ou, quando muito, abrangendo também os intermediários, mas todo o pessoal, desde os ocupantes dos cargos mais elevados. Por ser esse o entendimento, o Ministério da Justiça, tomando a si a preparação do pessoal dos níveis mais elevados, já realizou, em janeiro de 1979, um curso para Diretores de Estabelecimentos Prisionais, para o qual praticamente todas as Unidades da Federação mandaram representantes. Quanto ao pessoal dos níveis menos elevados, cada Unidade há de realizar seus cursos, segundo a orientação do Ministério da Justiça (admitida, também, a possibilidade de ajuda financeira), à luz das *Recomendações Mínimas para a Formação de Agentes Prisionais*, o que, aliás, já vem se verificando.

b) Outro instrumento de realidade é consubstanciado pelos estabelecimentos prisionais construídos conforme as prescrições das *Recomendações Básicas para uma Programação Penitenciária*, ou (quanto aos já anteriormente construídos) adaptados às disposições delas, pelo menos no mínimo indispensável (admitida, também, a possibilidade de ajuda financeira do Ministério da Justiça). Com essa nova arquitetura, os estabelecimentos prisionais deixam de ter aqueles aspectos soturnos e acabrunhadores, das (célebres) prisões do passado — que acarretavam degradante confinamento — para ter condições de ar, luz, espaços livres etc., que favorecem, por um lado, a consciência do preso quanto à própria dignidade humana e a inerente responsabilidade moral, e, por outro lado, o respeito a essa dignidade, pelo pessoal prisional ou quaisquer outras pessoas.

c) Em seguida, mencionam-se, entre os instrumentos de realidade, certos serviços que devem existir nos estabelecimentos prisionais, os quais, tendo embora cada um seu próprio funcionamento e específicas finalidades, devem todos agir harmonicamente, completando-se uns aos outros, na tarefa de “ajudar o preso a ajudar-se”, de sorte que ele possa assumir a responsabilidade da própria conduta, disponha-se a se emendar e tenha preparo, condições pessoais, para vir a se reintegrar no convívio social.

— Serviços jurídico e de assistência judiciária destinados a zelar pelo *status* jurídico dos presos, informá-los a respeito dos seus direitos e como exercê-los, dos seus deveres e como cumpri-los, alertando-os quanto às consequências do descumprimento, e prestar-lhes assistência judiciária, como e quando for preciso.

— Serviço social, destinado a ajudar o preso a resolver seus problemas pessoais, vinculados à situação vital e jurídica de preso, ou por ela despertados ou acentuados, que interfiram na sua conduta, no seu ajustamento, ou digam respeito quer à sua família e a seu relacionamento com ela, quer ao seu ambiente e recíprocas condições para o futuro retorno a ele, com a desejada reintegração no convívio social.

— Serviço de assistência religiosa, que não se há de resumir em realizar cerimônias litúrgicas ou paralitúrgicas, cultos, rezas, mas há de incluir esclarecimentos, conselhos, conforto espiritual, à disposição do preso, de modo que ele possa recebê-los e deles possa valer-se, com liberdade de consciência, conforme a sua confissão religiosa.

— Serviço médico (geral, inclusive odontológico), que nada tem a ver com o “tratamento” a que se pretendeu reduzir a pena. Esse serviço médico se destina a dar atendimento aos presos (inclusive aos internados, evidentemente), quando, como qualquer pessoa, tiverem qualquer doença, necessitando de atendimento clínico, cirúrgico, odontológico etc. Distingue-se, portanto, dos tratamentos médicos específicos e especializados, próprios de estabelecimentos médico-penais para toxicômanos, ou para sentenciados submetidos a medida de segurança.

— Serviço escolar: ensino (ou instrução) geral e treinamento profissional, destinados a dar ou melhorar os conhecimentos e a aptidão do preso, o que haverá de facilitar a sua reintegração no convívio social.

a) Finalmente, um instrumento de realidade constituído pelas entidades da comunidade, cuja colaboração, sempre acessória ao exercício do direito-poder de punir, do qual o Estado é que é o titular, considera-se atualmente indispensável. Realmente, quando a comunidade permanecia, e onde ela ainda permanece, à parte da questão que envolve execução da pena, regime penitenciário, problemas que afligem a Administração Penitenciária (mais amplamente, Administração das Prisões), ou que atingem os presos, tendia e tende ela a ter uma atitude contraditória, em face dessa questão e das pessoas com ela relacionadas. Em síntese, ocorria e ocorre ter ela um estranho sentimento para com os presos e também um estranho sentimento de hostilidade contra o pessoal das prisões. Sendo o preso solto, voltando ele à mesma comunidade, não colaboradora, era e é por ela hostilizado, repellido, de tal modo que ele, com dificuldade de arrumar trabalho (porque não confiam nele ou têm medo dele), marginalizado, se sente, em muitos casos, compelido a reincidir no crime. Onde, porém, a comunidade tem colaborado, tem ela uma visão equilibrada do preso e do pessoal das prisões, compreende os problemas de um e de outro e se dispõe a ajudar a resolvê-los. Aprende a ver o preso como uma pessoa que, como qualquer pessoa, tem direitos, deveres e responsabilidade, que está, porém, privado da sua liberdade, por motivos de justiça, e que, no cumprimento da pena, há de ser compreendido e, se e como for preciso, ajudado no esforço para se emendar e vir a se reintegrar no convívio social; por isso, dispõe-se a recebê-lo em seu seio, seja para o gozo de concessões judiciais (trabalho externo, estudo em curso ou escola, fora da prisão, frequência à sua igreja etc., conforme prevê a Lei nº 6.416/77), seja para que ele possa se reintegrar no convívio social, quando posto em liberdade, condicional ou definitiva. Com essa nova concepção do preso (do condenado), a receptividade e a colaboração da comunidade devem se fazer sentir também em relação ao beneficiado com a suspensão condicional e ao liberado condicional. A eficácia da colaboração, em cada um desses aspectos, se patenteia pelo decréscimo do número de reincidência e de reincidentes, nas comarcas onde existe semelhante colaboração. É bom registrar também que, onde a comunidade tem participado, rarissimamente acontece alguma acusação, contra o pessoal prisional, de maus tratos de presos. Na interpretação dessa realidade, podem entrar raciocínios de ordens diversas. Todos eles, porém, convergentes para um ponto: a importância, também quanto a isso, da participação da comunidade, mesmo que o seu papel, no caso, seja indireto, senão, até, mera presença. Não se pode esquecer, no entanto, que, quando a comunidade coopera para solucionar problemas da prisão (que podem ser relacionados com a construção do estabelecimento, com a sua higiene, espaços para destinações diversas etc.; com a alimentação dos presos, com a sua roupa de corpo e de cama, com a sua saúde, com a falta de atividades de trabalho e outras etc.), tudo, seja estática ou dinamicamente considerado, melhora. Essa melhora certamente influi sobre o estado de ânimo e a conduta do pessoal para com os presos, ao mesmo tempo que influi sobre o estado de ânimo dos presos, suas disposições para consigo mesmos e para com o pessoal da prisão. Todavia, não pára aí o papel deste valioso instrumento da Política Penitenciária Nacional, pois é com ele que ela conta para o atendimento assistencial à vítima e sua família.

IV – FINALIDADES

As finalidades da Política Penitenciária Nacional – a qual, consubstanciada de princípios que refletem uma renovada Filosofia da Pena, dispõe, para se operar, de instrumentos normativos e instrumentos de realidade – são de duas ordens: *intermediárias* e *finais*. As intermediárias são *instrumentais*, pois que não somente antecedem as finais, mas, não se acabando em si mesmas, é por meio delas – tomadas como funções – que se alcançam as finais, que são a *meta optata*.

1 – *Finalidades intermediárias – instrumentais*: humanização da pena e emenda do condenado.

a) A humanização da pena, verdadeiramente tal, é aquela que permite visualizar e tratar o preso (provisório ou condenado) e o condenado (em cumprimento de pena na prisão ou na comunidade), como um *ser humano*. Um ser humano não é tão-só indivíduo – um *ser delimitado* pela sua conformação física, idêntico a si mesmo e diferenciado dos demais, não obstante os pontos ou aspectos de semelhança e até igualdade que possam existir –, unidade estanque, *mas é pessoa*, que, sem deixar de ser indivíduo, é *algo mais*, que faz com que não seja uma unidade estanque, mas, sem perder a sua identidade individual, se intercomunica com os demais, tem com cada uma e todas as demais interação psicológica (ir-e-vir de estímulos e respostas intelectivos, afetivos e volitivos), isto é, no campo do *ser*, como também interação – consciente e voluntariamente finalística – ética e jurídica (entrecruzamento de direitos e deveres, cujo exercício e cujo cumprimento supõem responsabilidade moral), isto é, no campo do *dever-ser*.

De vez que a pena não se restringe à fase da execução, quando se fala em humanização dela, entende-se “humanização do direito-poder de punir (do seu exercício)”, nas três fases – a das previsões e cominações, na lei, a da aplicação da pena (e imposição de outras sanções), na sentença condenatória, e a da execução, que, para o condenado, é cumprimento, da pena aplicada (e de outras sanções impostas, se for o caso). Não há que falar em humanização da pena restritivamente à sua execução e muito menos, como, com simplismo, alguns falam, em humanização das prisões. Essa humanização da pena, que começa com as previsões e cominações legais, prossegue na sentença (condenatória) e abrange a execução penal, exclui qualquer “tratamento”, providência ou medida que fira a dignidade humana do preso (do condenado). Aliás, cabe lembrar, de passagem, que o art. 32 do Código Penal, conservando a sua redação de 1940, reza: “Os regulamentos das prisões (...), em hipótese alguma, podem autorizar medidas que exponham a perigo a saúde ou ofendam a dignidade humana”.

Na concepção de humanização da pena, de que ora se fala, está implícito o *status* jurídico do condenado, com a configuração resultante da sentença condenatória, e do qual fazem parte, obviamente, os direitos fundamentais da pessoa humana. Entretanto, exclui também certa atitude irrisória, que se nota cá ou lá, consistente em usar palavras eufêmicas, para se referir ao condenado e sua situação de preso, como se nesse eufemismo se consubstanciasse ela.

b) A emenda do condenado consiste em, assumindo ele a responsabilidade pelo crime cometido, dispor-se a fazer o seu melhor esforço para não tornar a delinquir. Função ética da pena, que é, e, ao mesmo tempo, finalidade instrumental da Política Penitenciária Nacional, é inerente ao caráter humano da pena, pois que somente o ser humano, no uso das faculdades psicológicas e ético-jurídicas que, no plano natural, lhe são próprias e exclusivas, pode *emendar-se*. É uma operação psicológica e ético-jurídica, “de dentro da pessoa, para fora”, livre. Qualquer ingerência, “de fora para dentro”, que interfira sobre a liberdade interior, impedirá que se opere a emenda.

A mudança resultante, ainda que no sentido de não-reincidência, não será emenda, mas será um fato ou um fenômeno com outra denominação, conforme os meios finalisticamente empregados. É de notar que quem assim proceda estará deixando de visualizar e tratar o condenado como pessoa, para tratá-lo como simples indivíduo (sujeito passivo), senão como coisa (objeto), o que significa desumanização, ainda que os meios empregados sejam técnica e cientificamente evoluídos e requintados — ou, talvez, justamente por isso. *Quid*, se o condenado não se dispõe a emendar-se? Do ponto de vista dele, deverá ele, caso venha a efetivamente cometer outro crime, arcar com as conseqüências da sua opção. Do ponto de vista da sociedade, deve ela defender-se. Ora, a defesa social, conforme a orientação da Escola Positiva de Direito Penal, consistia em defender a sociedade contra o delinqüente; para isso, quaisquer meios e métodos seriam bons. Consoante, porém, com a humanização da pena de que ora se trata, a defesa social há de consistir em defender a sociedade, e cada uma das pessoas que a compõem, contra o crime — contra o risco ou a probabilidade de vir a ser autor ou vítima de crime. Nesse sentido, não só são preconizadas, como já existem, atividades, providências e medidas diversas, que, promovendo o melhoramento das condições da vida e a vivência dos valores ético-jurídicos, constituem o que se denomina “prevenção do crime, indireta, *a priori*”, indispensável, a par da prevenção direta e da prevenção *a posteriori*, isto é, da reincidência. Paralelamente, os estudos a respeito de “por que, como, quando, para que” alguém se torna vítima de crime, ou pode deixar de vir a sê-lo, próprios da Vitimologia (que se ocupa não só de vítimas de crime, mas de quaisquer situações da vida, de acidentes, de fatos da natureza), indicam que, muitas vezes, a vítima, embora inadvertida, inconscientemente, provoca ou estimula o cometimento do delito (como provoca, estimula ou busca a situação da vida ou as circunstâncias de que ou em que vai se tornar vítima a outro título). Vale, no entanto, frisar que a experiência de ponderável número de comarcas, no País, de tratar o preso (o condenado) como pessoa, sujeito de direitos, de deveres e de responsabilidade, com a participação da comunidade, ensina que, desse modo, muitos condenados (que, aliás, continuariam delinqüindo) se dispõem a se emendar e, efetivamente se emendam, o que é respeitável forma de prevenção *a posteriori*.

2 — *Meta optata* (“finalidade final”) — não reincidência, concretizada por:

a) permanência no convívio social, de condenado a quem foi concedida suspensão condicional;

b) reintegração no convívio social, do condenado que tenha tido efetiva privação da liberdade, com recolhimento a estabelecimento prisional.

Falou-se muito (e ainda há quem fale) em “desadaptação social do delinqüente” e em “readaptação ou recuperação social do delinqüente” — subentendendo-se, “condenado”. A “desadaptação” se inseriria na causalidade do delito (regra geral) e demandaria “tratamento”, pelo qual se operaria a “readaptação”, a “recuperação” — subentendendo-se que o delinqüente, condenado, haveria de estar preso, para receber o “tratamento”.

Cabe observar que a desadaptação (ou, melhor, o desajustamento) social não constitui, como regra, uma das causas do crime. Ele pode ser uma consequência do cometimento do crime, como pode ser um corolário da situação vital de preso — que é o que, como regra geral, acontece; nesse último caso, ainda quando não tenha havido desencadeamento anterior, acaba verificando-se, se o preso deixar de ter os necessários contatos com a família e a comunidade.

Com efeito, qualquer pessoa que fique afastada, segregada do ambiente social (não é preciso ser um delinqüente, não é preciso estar preso, isto é, recolhido a uma prisão), tenderá a se desajustar, desajustando-se efetivamente, e acentuando-se o desajustamento, na medida em que se prolongue o tempo de afastamento, de segregação.

Sem fazer outras considerações (aliás, algumas já foram feitas, de algum modo, páginas atrás), cabe notar que pretender reajustar socialmente, por meio de tratamento do paciente mantido afastado, segregado, soa como contradição.

Temos, pois, que a maior parte dos delinqüentes não são desajustados ao cometer o delito (principalmente quando se trata de delitos de menor gravidade), mas o afastamento do ambiente, pela segregação em estabelecimento prisional, é que os desajusta. Daí se segue que, se um condenado puder cumprir a sua pena sem se afastar do ambiente, sem ser recolhido a prisão, ou, pelo menos, se, apesar do recolhimento, puder ter suficientes e adequados contatos, não se desajustará. A realidade prática tem confirmado essa assertiva. (*)

O beneficiado com a suspensão condicional não está isento de cumprimento da pena; ele está cumprindo no seu ambiente, permanecendo integrado no convívio social, conforme um regime próprio, configurado pela observância e obediência de condições — normas de conduta, obrigações de fazer e de não fazer —, observando, também, as interdições de direitos e a suspensão do exercício de atividades que decorram de pena acessória. As restrições de liberdade que correspondem a este regime de execução da pena não impedem que o condenado tenha as interações não só psicológicas, mas as ético-jurídicas do entrecruzar do exercício de direitos e cumprimento de deveres, indispensáveis para a integração no convívio social. Ao contrário, fixadas criteriosamente pelo juiz, de acordo com o princípio da individualização — “adequadas ao delito e à personalidade do condenado”, como expressamente diz a lei — não de servir de estímulo para o condenado desenvolver o seu senso de responsabilidade, o que contribuirá para melhorar a sua interação, principalmente quanto ao aspecto ético-jurídico, do que resultarão salutares efeitos para a sua integração no convívio social. Para garantia dessa eficácia, a Lei n.º

(*) De passagem, convém lembrar que a questão de ambiente inadequado, do ambiente criminoso, é outra, e não cabe ser desenvolvida nestas páginas.

6.416/77 prevê a fiscalização do cumprimento das condições, por "serviço social penitenciário, patronato, conselho de comunidade ou entidades similares", podendo o condenado, nas suas dificuldades, pedir a ajuda da entidade que, em concreto, faz a fiscalização (art. 698, §§ 4º e 5º, do Código de Processo Penal).

O condenado que, na forma da lei e nos termos da sentença, é recolhido a estabelecimento prisional, para ali cumprir a pena, deixa de permanecer, assim, no convívio social. Deverá, portanto, oportunamente, nele se reintegrar. Cumprida que tenha sido uma parte da pena (mais da metade ou, tratando-se de reincidente, mais de três quartos), o condenado poderá obter livramento condicional, o qual — sem deixar de ser um benefício, embora, e para cuja obtenção o interessado tem de ter certos requisitos de conduta que a lei exige — é uma fase da execução (do cumprimento) da pena, com regime próprio.

Esse regime é, *mutatis mutandis* e nos termos legais, o mesmo que o da suspensão condicional (arts. 718 e 725 do Código de Processo Penal). Há, porém, uma importante diferença, no que diz respeito à integração no convívio social. É que, enquanto o beneficiado com a suspensão condicional permanece no convívio social, o mesmo não ocorre com o liberado.

Conforme a anterior redação da lei, o condenado recolhido a prisão tinha, como única oportunidade de voltar ao ambiente, enquanto estivesse preso, o trabalho externo "em obras ou serviços públicos". Essa oportunidade, porém, pela sua natureza e pelas precauções de que era cercada, não constituía vivência ou exercício de reintegração no convívio social.

A Lei nº 6.416/77, no entanto, trouxe inovações para atender a este aspecto da *meta optata* da Política Penitenciária Nacional. De acordo com a moderna orientação, o regime penitenciário não se restringe ao recinto do estabelecimento prisional. Assim sendo — e havendo disposto, como se acaba de ver, sobre a suspensão condicional e o livramento, configurando-se, em cada caso, um regime próprio —, ordenou uma tripartição para o regime a ser observado nos estabelecimentos prisionais, limitando o sentido da palavra *regime*, em cada um dos três casos, com um adjetivo apropriado, daí resultando: regime fechado, regime semi-aberto e regime aberto (que inclui a espécie denominada "prisão-albergue"). As possibilidades, previstas na forma de concessões a serem outorgadas pelo juiz, de contatos com o ambiente, com a comunidade, e lapsos de tempo a serem ali transcorridos, são mais restritas para os condenados presos em regime fechado, menos restritas para os que estão em regime semi-aberto, e amplas para os que estão em regime aberto, principalmente se se tratar da espécie denominada "prisão-albergue". Nessa gradativa abertura, o condenado pode trabalhar na comunidade: *a*) exclusivamente "em serviços ou obras públicas, sob a vigilância do pessoal penitenciário", se estiver em regime fechado; *b*) em empresas privadas ou por conta própria, sem essa vigilância (o que não exclui outra forma de vigilância ou supervisão, nos termos das normas supletivas estaduais), se estiver em qualquer dos outros dois regimes. Pode também, conforme o regime a que estiver submetido, frequentar curso profissionalizante, bem como de segundo grau ou superior, visitar a família, em datas ou ocasiões especiais, ter licenças periódicas para visitar a família e ir à sua igreja, bem como eventuais licenças "para participar

de atividades que concorram para a emenda e reintegração no convívio social'. Desse modo, evita-se, por um lado, que ele se desvincule da sua família, da sua igreja, do seu ambiente, da comunidade, enfim, enquanto que, por outro lado, não só é mantida a sua integração no convívio social, tanto quanto e como ela era ao ser ele preso, como podem ser corrigidas falhas e distorções, e se prepara uma correta reintegração. Essa gradativa experiência facilita ao condenado vir a se reintegrar plenamente no convívio social, quando recupere a liberdade, seja pelo livramento condicional, seja mediante soltura definitiva. Antes de reformulação legal, era ao recuperar a liberdade, que começava, tanto para o liberado como para o egresso, a dolorosa experiência de buscar reintegrar-se no convívio social, não só sem ter, para ajudá-lo, qualquer das entidades ora previstas pela lei, como tendo de enfrentar a hostilidade e a rejeição da sociedade ou, pelo menos, a sua cinzenta e desanimadora indiferença.

A permanência e a reintegração do condenado no convívio social constituem a *meta optata* da Política Penitenciária Nacional, do ponto de vista ético-jurídico. Do ponto de vista pragmático, utilitário, ela se corporifica na diminuição do número de reincidentes e de reincidências. Em cada caso concreto, a não reincidência equivale a condição para a permanência ou a reintegração no convívio social, ao mesmo tempo que é seu corolário.

Atualmente, há muita preocupação com o aspecto eminentemente utilitário do custo do crime, que não se limita ao dano sofrido pela vítima, mas inclui todas as despesas com a Polícia, a administração de Justiça (*penal*) e a administração das prisões, levando-se em conta edifícios, equipamentos, serviços e pessoal; quanto à administração das prisões, também deve ser somada a manutenção dos presos. Essa preocupação, desde que não olvide nem se sobreponha às considerações ético-jurídicas, merece ser levada em conta. Em atenção a ela pode-se dizer que cada condenado que deixa de reincidir, deixa *ipso facto* de contribuir para o custo do crime.

V – ÓRGÃOS

A Política Penitenciária Nacional, para vivenciar seus princípios, utilizando seus instrumentos, tendo em vista alcançar suas finalidades, dispõe de *órgãos* apropriados, no âmbito federal e no âmbito das Unidades da Federação.

I – No âmbito federal

1.1 – Órgãos do Poder Executivo

Veiculada pelo Ministério da Justiça, a Política Penitenciária Nacional dispõe nele de dois órgãos, criados pelo Decreto nº 76.387, de 2 de outubro de 1975, que dispõe "sobre a Estrutura Básica do Ministério da Justiça e dá outras providências". São eles: o Conselho Nacional de Política Penitenciária e o Departamento Penitenciário Federal (DEPEN).

O Conselho Nacional de Política Penitenciária é órgão de deliberação coletiva, ao qual compete "elaborar projetos objetivando aperfeiçoar a execução penal e o regime penitenciário" (art. 3º, VII, Dec. nº 76.387/75). Esse Conselho está em vias de ser instalado, sendo que está em estudo a reformulação da sua conceituação, abrangendo a sua competência.

O Departamento Penitenciário Federal (DEPEN) é órgão executivo e de apoio, a ele competindo "acompanhar a execução penal e zelar pela observância das normas gerais do regime penitenciário, bem como prestar apoio técnico, administrativo e financeiro ao Conselho Nacional de Política Penitenciária" (art. 3º, XVII, dec. cit.). Foi instalado em 26 de agosto de 1976. Conforme o seu Regimento Interno, aprovado pela Portaria (ministerial) nº 599-B, de 15 de outubro de 1975, tem a seguinte estrutura:

– Divisão da Inspeção e Controle, à qual compete "coordenar e fiscalizar o cumprimento das normas de execução penal e as de regime penitenciário", especificando-se essa competência em duas seções: Seção de Inspeção dos Estabelecimentos Prisionais e Seção de Inspeção do Atendimento aos Egressos e Vítimas.

– Divisão de Cadastro e Processamento, à qual compete "dirigir, orientar e controlar as atividades de instrução processual e registros penitenciários, destinados ao estudo e acompanhamento dos índices de criminalidade e à fixação de critérios para estabelecimento de programas de defesa social", especificando-se essa competência em três seções: Seção de Processos e Referências, Seção de Registro Penal e Seção de Classificação de Sentenciados.

– Divisão de Análise e Acompanhamento de Projetos, à qual compete "promover o exame de propostas e projetos de construção e implantação de estabelecimentos prisionais", especificando-se essa competência em duas seções: Seção de Estudos Preliminares e Seção de Engenharia Prisional.

– Serviço de Apoio Administrativo, ao qual compete "controlar e executar as tarefas de apoio do Departamento Penitenciário Federal concernentes a pessoal, execução orçamentária e financeira e serviços gerais".

– Centro de Formação e Treinamento de Pessoal Penitenciário, ao qual compete "a preparação e reciclagem de recursos humanos, destinados a suprir as necessidades da administração penitenciária".

Ademais desses dois órgãos, existe, há anos, no Gabinete do Ministro da Justiça, uma *Assessoria para Assuntos Penitenciários*, a qual, após a instalação do DEPEN, passou a ter principalmente atribuições em matéria doutrinária.

Finalmente, é de ser registrado que a supervisão de toda a matéria penitenciária, no Ministério da Justiça, tem sido do Secretário-Geral, ao qual incumbe também tomar decisões que, nessa área, não sejam da competência do próprio Ministro de Estado.

1.2 – *Órgãos do Poder Judiciário*, que são os da Justiça Federal, os da Justiça Militar e os Tribunais Superiores, inclusive o Supremo Tribunal Federal, em tudo aquilo que, no exercício das funções das respectivas competências, se relaciona com a pena, particularmente a sua execução, bem como o uso da prisão provisória.

2 – *No âmbito das Unidades da Federação*

2.1 – *Órgãos do Poder Executivo*

Conforme rezam as *Recomendações Básicas para uma Programação Penitenciária*, "Em todas as Unidades da Federação, os serviços prisionais e de re-

gime penitenciário devem tender à sistematização, dirigidos por um órgão central da Administração direta, estruturados como Superintendência ou como Departamento” (item 1).

Esse órgão central da Administração direta deve contar com estabelecimentos das seguintes categorias (item 4 e seus subitens, das Recomendações Básicas):

- estabelecimentos presidiários;
- estabelecimentos de classificação e triagem;
- estabelecimentos penitenciários;
- estabelecimentos médico-penais;
- estabelecimentos assistenciais.

Em cada Unidade da Federação existe um *Conselho Penitenciário*, órgão de deliberação coletiva, que constitui “a ponte” entre os Poderes Executivo e Judiciário, no tocante à execução penal. O Conselho Penitenciário, como instituição jurídica, foi criado pelo Decreto nº 16.665, de 6 de novembro de 1924. Correspondendo plenamente às realidades e às necessidades jurídicas da época, percebe-se, nos últimos anos, que — notadamente em razão das modificações trazidas pela Política Penitenciária Nacional — a sua estrutura e a sua organização deixaram de ser suficientes e adequadas para o exercício das funções da sua competência, conforme as exigências atuais. Por isso, estão sendo feitos (como consta páginas atrás) estudos tendentes a reformar, atualizando, a estrutura e a organização referidas. — Cabe lembrar que, quando se trata de condenados pela Justiça Militar, que não estejam cumprindo pena em estabelecimento civil, certos atos da competência do Conselho Penitenciário passam para a autoridade sob cuja custódia esteja o condenado.

2.2 — Órgãos do Poder Judiciário

Genericamente, os órgãos do Poder Judiciário, cuja competência abrange matéria criminal, são-no também da Política Penitenciária Nacional.

Especificamente, porém, é o Juízo (Vara) das Execuções Penais, à luz do que dispõem os arts. 668 e 758 do Código de Processo Penal. Com efeito, rezam esses dispositivos:

“Art. 668 — A execução, onde não houver juiz especial, incumbirá ao juiz da sentença, ou, se a decisão for do tribunal do júri, ao seu presidente.

Parágrafo único — Se a decisão for de tribunal superior, nos casos de sua competência originária, caberá ao respectivo presidente promover-lhe a execução.”

“Art. 758 — A execução da medida de segurança incumbirá ao juiz da execução da sentença.”

A Lei nº 6.416/77, em dispositivos diversos, incorporados no Código Penal e no Código de Processo Penal, aumentou os poderes e as intervenções judiciais na execução penal. Isto é, “valoriza a função do juiz, o que amplia as garantias para o andamento do processo, bem como na aplicação e na

execução das penas” — como se lê no item 18 do texto que, justificativa do projeto, ficou sendo Exposição de Motivos da lei. A explicitação da competência do Juiz das Execuções Penais, como dos demais Juizes, depende, em cada Unidade da Federação, das respectivas normas de organização judiciária.

Seja observado, de passagem, que em algumas Unidades a denominação usada é “das Execuções Criminais”. Deve-se isso, provavelmente, a inadvertida analogia com o Juízo (ou Vara) Criminal, isto é, a quem competem os processos cujo objeto são fatos aparentemente crimes, e de cuja comprovação, como realmente crimes, decorre sentença condenatória para o respectivo autor, com aplicação de pena. O objeto da execução, entretanto, é a pena — essa pena aplicada na sentença condenatória —, motivo por que não se trata de Juízo (ou Vara) de Execuções Criminais, mas de Execuções Penais (ou da Execução Penal).

2.3 — Órgãos e entidades assistenciais e de colaboração

Nos termos da Lei nº 6.416/77, introduzidos no Código Penal (art. 63) e no Código de Processo Penal (arts. 698, § 4º, e 725), são os seguintes os órgãos ou entidades assistenciais e de colaboração:

- serviço social penitenciário;
- patronato;
- conselho de comunidade;
- entidades similares.

O conselho de comunidade e as entidades a ele similares só podem ser, como as próprias denominações indicam, entidades da comunidade; o serviço social penitenciário e o patronato, porém, tanto podem ser entidades da comunidade, como podem ser órgãos estatais. Todos — órgãos ou entidades — devem ser inspecionados “pelo Conselho Penitenciário, pelo Ministério Público ou ambos” (art. 698, § 4º, do Código de Processo Penal). Nota-se, como experiência vivida, que, em muitos casos, o Juiz a quem, na Comarca, compete a execução penal, dirige, preside ou supervisiona a entidade da comunidade; quando assim acontece, a entidade funciona melhor e os resultados são mais satisfatórios.

São expressamente previstas, em dispositivos legais, as incumbências desses órgãos e entidades, no que diz respeito aos beneficiados com a suspensão condicional ou com o livramento (arts. 698, §§ 4º, 5º, 6º e 7º, 718 e 725 do Código de Processo Penal). Essa previsão expressa não exclui outras formas de assistência ou colaboração, desde que acessórias ao direito de punir, exercido pelos órgãos competentes, da Administração direta, como, aliás, vem ocorrendo no País, especialmente em algumas Unidades da Federação, com apreciáveis resultados.

VI — CONSIDERAÇÕES FINAIS

Traçado que foi o “Panorama da Política Penitenciária Nacional”, em que se vê o que ela é, o que pretende e como alcançá-lo, podendo-se também vislumbrar o que já tenha alcançado ou que, à luz dela e com os seus instrumentos, já foi realizado pelos seus órgãos, convém fazer algumas considerações finais.

Ensina o Evangelho que as árvores se conhecem pelos seus frutos. Os frutos da Política Penitenciária Nacional são bons.

Aquilo que por ela ou em nome dela tem sido feito seria, num país de, digamos, quinhentos mil quilômetros quadrados, superfície essa que garante certa homogeneidade (para não falar em outros, menores), em alto grau superabundante, o que, por si, chamaria a atenção dos especialistas e da opinião pública. Neste País de mais de oito e meio milhões de quilômetros quadrados, e com tantas diferenças geofísicas e sócio-político-econômicas (sem falar nas que incidem sobre a vivência dos valores humanos), as realizações, esparsas pelo vasto território, não oferecem a sua visão de conjunto à opinião pública, opondo-se dificuldades quanto a oferecê-las aos especialistas. É tomado conhecimento delas, isoladamente, como se cada uma constituísse um fato ou um fenômeno único. Acresce que, em geral (e exceto para um pequeno número de especialistas), essa tomada de conhecimento não ultrapassa as fronteiras da Unidade da Federação, sendo que às vezes não vai além dos limites da Comarca em que o fato ou fenômeno se verifica.

Por outro lado, há sempre grande publicidade em torno de fatos negativos que, não obstante todo o esforço dos órgãos da Política Penitenciária Nacional, continuam acontecendo em uns e outros estabelecimentos prisionais. De tal modo essa publicidade é feita, que a opinião pública (excluídas as pessoas que, como representantes da comunidade, participam, colaboram), impregnada dela, tem a pior imagem possível das prisões brasileiras, nas quais se resumiriam todas as providências provisórias, bem como a execução penal e o regime penitenciário. Assim sendo, dificilmente aceita, senão ostensivamente rejeita, qualquer explicação, esclarecimento ou informação que se queira dar a respeito do que já tem sido feito, corrigido, melhorado, quer em relação à execução das penas (ou cumprimento delas), dentro do recinto prisional ou fora, na comunidade, quer em relação à prisão provisória e outras medidas processuais.

Os fatos ou fenômenos negativos de diversos graus de gravidade, que ocorrem, contra presos (condenados ou provisórios), ou por eles praticados, não podem, de boa fé, ser generalizados. Se ocorrem, não é por causa da Política Penitenciária Nacional, mas apesar dela e dos esforços que, para humanizar a pena — o exercício do direito de punir —, os seus órgãos têm feito e vêm fazendo, inclusive com apuração da veracidade dos fatos e realidade das situações, e punição dos culpados, na forma da lei. Convém registrar, aliás, que nem sempre os fatos noticiados têm a gravidade que lhes é atribuída, podendo, mesmo, não ser verdadeiros, como não poucas vezes tem sido comprovado. Além disso, seja por equívoco de quem dá publicidade, seja por mal-entendido do público que a recebe, por vezes acontece que são atribuídos à Administração Penitenciária ou funcionários seus, fatos que, a serem verdadeiros, ocorreram em outra área; a confusão desse modo gerada contribui para indispor a opinião pública contra a Administração Penitenciária no seu mais amplo sentido, no âmbito das Unidades da Federação e no âmbito nacional.

Não cabe, nos propósitos destas páginas, expor dados quantitativos. Vallaham, porém, as descrições e informações registradas no bosquejo do Panorama da Política Penitenciária Nacional, como dados qualitativos.

ANEXOS

RECOMENDAÇÕES BÁSICAS PARA UMA PROGRAMAÇÃO PENITENCIÁRIA

Reformulação da primeira redação, que foi observada desde 24 de julho de 1975, data da sua aprovação pelo Ministro da Justiça.

JUSTIFICATIVA

A JUSTIFICAÇÃO da primeira redação das *Recomendações Básicas para uma Programação Penitenciária* começa dizendo que elas "não visam a uma aplicação rígida". Na sua flexibilidade, possibilitada pelo caráter amplamente genérico dos seus dispositivos, elas têm servido para, respeitadas as peculiaridades locais, iniciar a homogeneização dos serviços penitenciários e mesmo prisionais do País.

2. O exame dos problemas prisionais, juntamente com as autoridades interessadas, das Unidades da Federação, e seus técnicos, com o fito de, à luz das *Recomendações Básicas*, encontrar a solução mais adequada, em cada caso, foi muito útil, também, pelas sugestões que, explícita ou implicitamente, daí derivaram para aperfeiçoamento delas, com modificações redacionais ou com acréscimos, sempre sem prejuízo da sua flexibilidade.

3. O advento da Lei nº 6.416, de 24 de maio de 1977, também atingiu as *Recomendações Básicas*, demandando ora modificações, ora acréscimos, não para contradizê-las, mas para, aperfeiçoando-as, confirmá-las. Essa lei, dispondo principalmente sobre reforma do sistema de penas e uso da prisão provisória, foi elaborada de modo a vir a ser incorporada no Código Penal, no Código de Processo Penal e na Lei das Contravenções Penais. Assim, os dispositivos do Código Penal e do Código de Processo Penal a que é feita remissão em disposições da nova redação das *Recomendações Básicas* são da mais atual forma daqueles diplomas legais, já adotados os novos termos advindos da Lei nº 6.416/77. É de notar que houve uma como que interação entre as *Recomendações Básicas* e a elaboração do projeto da citada lei, pois que esse projeto, acolhendo o espírito delas, acolheu, ainda, em alguns casos, a letra, melhorando-lhe a forma ou fazendo acréscimos, tornando expresso o que estava implícito.

4. A vivência das *Recomendações Básicas*, na sua aplicação aos casos concretos, ensinou que a seqüência dos seus dispositivos deveria ser alterada, dando-se-lhes outra que fosse mais lógica e mantendo-se a mesma sucessão numérica das partes e respectivos enunciados.

5. A numeração, iniciando novamente, em cada parte, como era na primeira redação, oferecia dificuldade para melhor entendimento das citações feitas. Foi adotada a numeração progressiva (com itens e subitens), que é mais metodológica e mais prática, obviando aquela dificuldade.

6. Cuidando, de modo mais amplo, dos estabelecimentos presidiários (que são casas de prisão provisória), e tendo presente que a Exposição de Motivos da Lei nº 6.416/77 levou em conta "o conceito de que o regime penitenciário não se restringe ao recinto do estabelecimento prisional, combinado com o moderno entendimento de que o condenado deve, tanto quanto possível, permanecer no convívio social", já não fala a nova redação do item 1 das *Recomendações Básicas* em "sistema penitenciário", mas diz que "os serviços prisionais e de regime penitenciário devem tender à sistematização". Aliás, também contribuiu para essa nova redação o fato de um exame mais nitido ter demonstrado que, na maior parte das Unidades da Federação, os serviços penitenciários não têm suficiente estrutura nem organização para constituir sistema (ainda que assim sejam denominados). Sempre levando em conta aquele conceito, foi dada alguma ênfase aos estabelecimentos assistenciais.

7. Não só se frisa, como na primeira redação, a necessidade de novos estabelecimentos, isto é, uns, próprios para jovens-adultos e, outros, hospitalares, para toxicômanos, e pavilhões ou seções para velhos, mas se acrescentam, quanto aos jovens-adultos e aos velhos, disposições de caráter hermenêutico, indispensáveis para o atendimento das recomendações específicas. Convém registrar que, sem usar a expressão "jovem-adulto", a sua figura está delineada no Código Penal. Com efeito, fixando, no art. 23, a idade de 18 anos para início da capacidade jurídica penal, menciona, no art. 48, I, entre as circunstâncias que sempre atenuam a pena, ser o agente menor de 21 anos. Por sua vez, a Lei nº 3.274, de 2 de outubro de 1957 (Normas Gerais do Regime Penitenciário), alude a estabelecimentos apropriados para aqueles que tiverem mais de 18 anos e menos de 21.

8. Mantêm-se, com alguns acréscimos explicativos, os mesmos pressupostos arquitetônicos, rejeitando o estilo circular, suas variações ou derivações, fixando-os no estilo em pavilhões, "pela notória vantagem do último, que possibilita não só construções moduladas e de execução progressiva, como também a preservação da segurança sem confinamentos degradantes". A cela (compartimento individual), porém, deixou de ser "preferencialmente recomendada". Com efeito, nos últimos anos, a doutrina está suscitando dúvidas quanto à cela; paralelamente, os estudos feitos, neste Ministério, juntamente com autoridades das Unidades da Federação, a propósito dos projetos de novos estabelecimentos, têm indicado que, sem excluir um certo número de celas, deve haver alojamentos (compartimentos coletivos), e que, em certos casos, os alojamentos é que devem ser recomendados preferencialmente.

9. A previsão das dependências ou locais indispensáveis num estabelecimento prisional foi mantida nas suas linhas mestras, que fazem notar a preocupação com o aspecto jurídico da execução penal, em coerência com o princípio da Política Penitenciária Nacional, de que o preso, o sentenciado, é uma pessoa, sujeito de direitos, de deveres e de responsabilidade. Tendo em vista a participação da comunidade — acessória, mas importante, imprescindível —, incluiu-se, entre aqueles locais, um, também, destinado a entidade da comunidade. Foram acrescentados dispositivos definidores, conforme a experiência tem indicado ser necessário.

10. Deu-se especial atenção à prisão-albergue e sua configuração, dispondo sobre o que é indispensável nela. Assim foi feito porque, constituindo, como diz a Lei nº 6.416/77, uma espécie do regime aberto, ela é fruto de experiência brasileira, que vem tendo variações de uma Unidade da Federação para outra, não só em aspectos acessórios mas também em um ou outro principal. Essas variações são naturais e, até certo ponto, salutares, enquanto, pela experiência ainda não submetida a normas delimitadoras, se busca acertar. A experiência, entretanto, já forneceu suficientes ensinamentos para — tendo em vista a homogeneidade que a Política Penitenciária Nacional deve ter em todo o País, embora sem prejuízo das peculiaridades locais (o que, aliás, atende a dispositivos da Constituição) — ser oportuno fixar as linhas gerais do estabelecimento em que há de funcionar a prisão-albergue; essas linhas possibilitam o funcionamento conforme o espírito e a letra da lei federal, sem impedir o atendimento das particularidades de cada região e, até mesmo, de casos concretos diversos, de uma só região.

11. A nova redação destas Recomendações Básicas deixou de se limitar a simples menção de locais destinados ao pessoal que pernoita no estabelecimento, para dispor em termos explícitos sobre o alojamento dos agentes prisionais e o da guarda externa. Assim fazendo (e sem excluir que outros funcionários possam ou devam pernoitar no estabelecimento), fica também fixada a diferença entre agentes prisionais e guarda externa, o que é fundamental para efeito das respectivas funções.

12. No que concerne aos locais que correspondem ao caráter jurídico que o moderno entendimento atribui à execução penal, pareceu que, para a boa compreensão desse caráter, bastava a menção dos locais. Aliás, normas legislativas próprias definem a competência, as funções e atribuições, das autoridades, fun-

cionários e profissionais a quem esses locais se destinam. Assim, em relação ao texto anterior, foi feito somente um pequeno acréscimo, isto é, ficou expressa a inclusão, nas instalações da administração, de salas para serviço jurídico e assistência judiciária, as quais, não se confundindo com a sala de advogados, se destinam a funcionários específicos. Quanto à sala de autoridades, já está bem definido o entendimento de que são elas principalmente o Juiz, o Promotor e o Presidente do Conselho Penitenciário, e, eventualmente, qualquer outra que tenha de ir ao estabelecimento prisional, no exercício de atividades suas.

13. A recomendação concernente aos locais para visitas reservadas de familiares não ficou limitada, como na primeira redação, a mencioná-los. É agora mais ampla, de sorte a ficar clara a diferença dessas visitas reservadas de familiares, com as chamadas "visitas íntimas" (ou "visitas conjugais"), que são usadas em algumas Unidades da Federação, mas que é preciso sejam abolidas, ao mesmo tempo que adotadas aquelas, como constam destas Recomendações. Cabe notar que, quanto aos presos em regime semi-aberto e regime aberto, a frequência das visitas reservadas de familiares há de ser reduzida, de vez que, nos novos termos do art. 30, § 6º, VI e VII, do Código Penal, introduzidos pela Lei nº 6.416/77, o preso é que pode obter licença judicial para visitar a família, em datas ou ocasiões específicas, ou periodicamente.

14. Foram ampliadas as disposições quanto ao pavilhão de saúde, dada a importância que se verificou ter esse pavilhão, não só nas Unidades da Federação menos desenvolvidas, como, inclusive, em regiões carentes das Unidades mais desenvolvidas. A possibilidade, admitida, de esse pavilhão "oferecer assistência médica ambulatorial, bem como odontológica e farmacêutica, à população necessitada da vizinhança" atende a um imperativo de Justiça Social. Com efeito, não seria tolerável para a consciência jurídica que os delinqüentes tivessem, por serem condenados, atendimento de uma assistência médica, odontológica e farmacêutica, enquanto que as pessoas necessitadas que moram nas proximidades do estabelecimento prisional — e procuram viver honestamente, sem delinqüir, apesar das dificuldades da vida — não o tenham.

15. Foi mantida a classificação dos estabelecimentos prisionais, em categorias, tipos, regimes e espécies, a qual corresponde aos modernos ditames da arquitetura prisional, servindo às modernas concepções quanto à pena na sua essência, e à execução, quando privativa da liberdade. A respectiva nomenclatura que, em parte, já foi introduzida pela Lei nº 6.416/77, no art. 30 do Código Penal, é clara, singela, racional, de fácil entendimento e uso.

16. Houve alguma reformulação quanto à redação dos dispositivos que tratam da ordem de precedência, visando a melhor corresponder à realidade. Com a mesma finalidade, certos dispositivos foram elucidados pela mais explícita contemplação dos conjuntos prisionais, dispondo também sobre uma forma de estabelecimentos que com eles têm analogia, isto é, os "polivalentes", que se verificou serem os mais adequados para certas localidades.

17. Quanto ao critério de localização, foram feitos alguns aperfeiçoamentos de redação, além de — tendo em vista os §§ 5º, II, e 6º, III, do art. 30 do Código Penal, nos novos termos introduzidos pela Lei nº 6.416/77 — dispor sobre a "prisão da comarca".

18. Foram melhorados os termos, com necessários acréscimos definidores, das disposições sobre a capacidade dos estabelecimentos, dos pavilhões, alojamentos e outras dependências. Eliminou-se a diferença, quanto à capacidade máxima, determinando-se o mesmo teto de 500 (quinhentos) presos, para qualquer estabelecimento prisional. Realmente, verificou-se que o teto mais alto, de 800 (oitocentos) presos, admitido para os estabelecimentos presidiários, não se justificava, mas, ao contrário, uma vez que essa categoria é sempre de segurança máxima, com o respectivo regime fechado. Em tais estabelecimentos, as inevitáveis tensões são sempre maiores e mais intensas, o que desaconselha tão elevado número de presos num mesmo recinto.

19. As *Recomendações Básicas para uma Programação Penitenciária*, que se demonstraram válido instrumento normativo da Política Penitenciária Nacional,

apresentam-se, agora, aperfeiçoadas, coordenadas com o outro instrumento normativo da mesma Política Penitenciária Nacional, que é a Lei nº 6.416/77, à luz dos modernos princípios da doutrina penal e penitenciária, e em harmonia com as *Regras Mínimas para o Tratamento dos Presos* e recomendações mais recentes da ONU.

I

ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA

1 — Em todas as Unidades da Federação, os serviços prisionais e de regime penitenciário devem tender à sistematização, dirigidos por um órgão central da Administração direta, estruturado como Superintendência ou como Departamento.

2 — Compete ao mencionado órgão central inclusive a fixação do tratamento prisional e do regime penitenciário a serem observados pelos seus estabelecimentos e pelos órgãos e entidades auxiliares, obedecidas as normas de origem federal, e em coordenação com o órgão competente do Poder Judiciário.

3 — Cabe aos estabelecimentos, bem como aos órgãos e entidades auxiliares, observar as determinações emanadas daquela Administração superior, podendo, sem prejuízo dessa observância, elaborar normas de segurança e de disciplina próprias.

II

ESTRUTURA DO SISTEMA

4 — Um sistema penitenciário deverá ser integrado pelas seguintes categorias de estabelecimentos:

4.1 — estabelecimentos presidiários;

4.2 — estabelecimentos de classificação e triagem;

4.3 — estabelecimentos penitenciários;

4.4 — estabelecimentos médico-penais;

4.5 — estabelecimentos assistenciais.

5 — Os estabelecimentos prisionais, do ponto de vista da segurança, deverão ser dos seguintes tipos:

5.1 — estabelecimentos de segurança máxima;

5.2 — estabelecimentos de segurança média;

5.3 — estabelecimentos de segurança mínima.

6 — O estabelecimento de segurança máxima terá regime fechado; o de segurança média terá regime fechado ou semi-aberto; o de segurança mínima terá regime aberto, incluindo a espécie denominada prisão-albergue.

6.1 — A segurança se relaciona com a arquitetura e com as precauções físicas contra a fuga e em favor da ordem interna e da disciplina.

6.2 — O regime consiste no maior ou menor rigor da ordem interna e da disciplina, refletido na agenda diária, organizada de modo a prevalecer a coercibilidade no regime fechado, com ponderável uso da persuasão no semi-aberto, e prevalência da persuasão no aberto — tudo em correspondência ao senso de responsabilidade dos presos, respeitados os interesses da Justiça.

7 — Os estabelecimentos presidiários, sempre de segurança máxima, destinam-se aos presos provisórios (processados e outros); conforme a capacidade, são de duas espécies:

7.1 — presídios, mais de cinquenta presos;

7.2 — cadeias, até o máximo de cinquenta presos.

8 — A prisão da Comarca é o estabelecimento presidiário municipal, devendo dispor de locais separados para cumprimento de penas privativas da liberdade, nos termos do art. 30, §§ 5º, II, e 6º, III, do Código Penal.

8.1 — Os referidos locais separados devem ter o mínimo indispensável de condições físicas para atender às disposições destas Recomendações.

9 — Os estabelecimentos de classificação e triagem destinam-se aos seguintes exames:

9.1 — de saúde, geral, e, se aconselhável, específico, de qualquer preso, na ocasião do ingresso;

9.2 — da personalidade dos acusados, para verificação das condições biopsíquicas da imputabilidade (art. 22 do Código Penal), bem como da existência de periculosidade, para fins de imposição de medida de segurança (arts. 75 e segs. do Código Penal);

9.3 — da personalidade dos sentenciados a quem tenha sido imposta medida de segurança, para verificar a cessação da periculosidade;

9.4 — outros, de fato ou de direito necessários ou aconselháveis.

10 — Os estabelecimentos penitenciários destinam-se aos condenados a pena privativa da liberdade.

11 — Os estabelecimentos médico-penais destinam-se a sentenciados que tenham de ser submetidos a tratamento, em decorrência de decisão judicial, de medida de segurança imposta ou de prescrição médica.

12 — Os estabelecimentos médico-penais são das seguintes espécies:

12.1 — estabelecimento hospitalar para toxicômanos;

12.2 — manicômio;

12.3 — sanatório;

12.4 — hospital.

13 — Os estabelecimentos assistenciais constituem sede de serviço social penitenciário, patronato, conselho de comunidade ou entidades similares, destinados a:

13.1 — dar assistência a sentenciados, egressos e respectivas famílias, e às vítimas e suas famílias;

13.2 — realizar a observação cautelar e proteção dos liberados condicionais (arts. 63 do Código Penal e 725 do Código de Processo Penal) e a fiscalização do cumprimento das condições a que está sujeito o sentenciado em regime de suspensão condicional (art. 698 do Código de Processo Penal).

14 — Onde não for possível a existência de estabelecimento exclusivo para mulheres, haverá seções ou pavilhões separados, com a segurança e o regime que atendam às particularidades de cada caso concreto.

15 — Para os jovens-adultos, deverá haver estabelecimentos próprios, ou seções ou pavilhões autônomos, incorporados ou anexos a estabelecimentos para adultos.

15.1 — São jovens-adultos aqueles que estão na faixa etária de 18 a 21 anos, na data do ingresso.

15.2 — A permanência do jovem-adulto em estabelecimento próprio, ou seção ou pavilhão autônomos, poderá se estender, conforme a duração da privação da liberdade, até a data em que completar 24 anos de idade, devendo, então, ser transferido para adequado estabelecimento de adultos.

15.3 — Um estabelecimento para jovens-adultos pode configurar-se como prisão-escola, que não se destina a todos os presos jovens-adultos, mas somente aqueles para quem é essa a espécie apropriada.

16 — Nos estabelecimentos para adultos, deverá haver seções ou pavilhões separados para velhos.

16.1 — Para os fins destas Recomendações, consideram-se velhos aqueles que tenham 60 anos de idade ao ingressar, ou os completarem durante o tempo de privação da liberdade.

17 — Conforme as necessidades e peculiaridades locais, é admissível que dois ou mais estabelecimentos constituam um conjunto prisional, podendo, nesse caso, haver uma administração geral do conjunto, a que se subordine a administração de cada estabelecimento.

17.1 -- Cada estabelecimento do conjunto deverá ser, porém, fisicamente autônomo, de modo a evitar contatos inconvenientes dos presos de um estabelecimento com os de outro; deverá ter as características e precauções de segurança concernentes à sua categoria, ao seu tipo e ao seu regime, bem como, se for o caso, à sua espécie.

17.2 — As precauções previstas no subitem anterior deverão servir também para ser observada a separação entre os presos, conforme o sexo e a faixa etária, possibilitando, como em qualquer estabelecimento, tratamento prisional adequado, com exercício dos direitos e cumprimento dos deveres que compõem o *status* jurídico de condenado, quando seja esse o caso, ou tendo presente a presunção de inocência, quando o caso seja de preso provisório.

18 -- É admissível que, de acordo com as necessidades locais, um mesmo estabelecimento tenha seções, pavilhões ou anexos com destinações diversas, abrangendo, pelo menos, as finalidades próprias de estabelecimento presidiário, estabelecimento penitenciário e hospital, para homens e para mulheres (adultos, jovens-adultos e, eventualmente, velhos), constituindo um estabelecimento polivalente.

18.1 — Nesse caso, deve ser observado, quanto às seções, aos pavilhões e anexos, o que consta nos subitens 17.1 e 17.2, a respeito de um conjunto prisional e estabelecimentos que o compõem.

III

PRESSUPOSTOS DO PROJETO

19 — A elaboração de projetos para a construção de estabelecimentos prisionais deverá ser precedida de levantamento de dados e informações (inclusive estatísticos) que comprovem a necessidade da construção -- da categoria, do tipo, do regime e da espécie -- do estabelecimento pretendido.

20 — São considerados indispensáveis os seguintes dados:

20.1 — organização e estrutura dos serviços (já sistematizados ou não);

20.2 -- capacidade real e lotação dos estabelecimentos existentes (globalmente e de cada um);

20.3 -- categoria, tipo, regime e espécie dos estabelecimentos existentes, e respectiva localização;

20.4 -- distribuição da população prisional, por sexo, faixa etária (18 a 21; 22 a 24; 25 a 30; 31 a 35; 36 a 40; 41 a 45; e assim sucessivamente, até os presos mais velhos), grau de instrução, aptidão profissional, natureza da prisão (provisória ou decorrente de sentença condenatória passada em julgado) e pena aplicada ou medida de segurança imposta.

20.5 — indicação do índice de reincidentes, de reincidências, de fugas, de evasões e de motins, nos últimos cinco anos (em cada ano).

IV

ESTILO DOS ESTABELECIMENTOS

21 — Os projetos para construção de estabelecimentos prisionais deverão, sempre, adotar o estilo em pavilhões, com um só pavimento.

21.1 — Admite-se que, excepcionalmente e atendendo a justificados motivos de ordem local, as construções possam ter mais de um pavimento, nunca, porém, mais de três.

22 — O estilo circular e suas variações ou derivações são inteiramente condenáveis.

23 — Em todos os estabelecimentos prisionais convém que, para o repouso noturno dos presos, haja celas (que são compartimentos individuais) e alojamentos (que são coletivos).

23.1 — Nos pavilhões ou nas seções para velhos, são preferíveis os alojamentos, sem prejuízo, porém, de um indispensável número mínimo de celas.

24 — As celas deverão ter condições de higiene, aeração e iluminação satisfatórias, bem como área bastante para serem guarnecidas com, pelo menos, instalações sanitárias, cama e mesa.

25 — As celas deverão ser retangulares, com suficiente comprimento para dar pelo menos cinco passos num mesmo sentido.

26 — Conforme o estabelecimento, as celas deverão obedecer às seguintes indicações de dimensões mínimas (incluindo espaço para as instalações sanitárias, quanto às dos subitens 26.1 e 26.2; as do subitem 26.3 não têm ditas instalações, que se localizarão agrupadamente, em espaço apropriado do pavilhão):

26.1 — estabelecimentos, seções ou pavilhões ou anexos presidiários, ou penitenciários de segurança máxima:

superfície — 9,50 m² (nove e meio metros quadrados);

cubagem — 28,50 m³ (vinte e oito e meio metros cúbicos);

26.2 — estabelecimentos, seções ou pavilhões ou anexos penitenciários de segurança média:

superfície — 8,35 m² (oito metros e trinta e cinco centímetros quadrados);

cubagem — 23,50 m³ (vinte e três e meio metros cúbicos);

26.3 — estabelecimentos, seções ou pavilhões ou anexos penitenciários de segurança mínima:

superfície — 6,60 m² (seis metros e sessenta centímetros quadrados);

cubagem — 16,50 m³ (dezesseis e meio metros cúbicos).

27 — Os alojamentos de qualquer estabelecimento prisional deverão ter dimensões que concedam, a cada preso, área igual a, pelo menos, dois terços das dimensões mínimas recomendadas para as celas dos estabelecimentos de segurança mínima.

27.1 — Os alojamentos para jovens-adultos e para velhos deverão ter aparelhagem que facilite o bom convívio e a formação de sadio entendimento entre os seus ocupantes.

28 — Quanto aos estabelecimentos médico-penais e aos pavilhões de saúde de estabelecimentos de outras categorias, devem ser observadas também as normas do Ministério da Saúde, coordenadas, porém, com estas Recomendações.

29 — Quanto aos pavilhões de ensino, devem ser observadas também as normas do Ministério da Educação e Cultura, coordenadas, porém, com estas Recomendações.

30 — Todo projeto para estabelecimento prisional deverá prever locais para: instalações da administração (nas quais se incluem salas para serviço jurídico e assistência judiciária, e para serviço social); sala de autoridades, sala de

advogados, assistência religiosa e culto (capela ecumênica), escola e biblioteca, auditório, prática de esportes e lazeres, áreas livres, oficinas de trabalho e áreas de trabalho ao ar livre, refectório, enfermaria, parlatório, visitas reservadas de familiares, entidade da comunidade; é aceitável a destinação da mesma dependência para mais de uma finalidade.

30.1 — Consideram-se parte das instalações da administração, embora não localizados no pavilhão específico, alojamento e demais dependências para pessoal que pernoita no estabelecimento.

30.1.1 — O alojamento dos agentes prisionais deverá ser situado junto à entrada principal do estabelecimento, tendo, anexas, as dependências destinadas a revista de pessoas e coisas que entram e saem.

30.1.2 — O alojamento da guarda externa deverá ser situado de modo a evitar trânsito dos seus componentes dentro do recinto do estabelecimento, ou seu contato com os presos.

30.2 — Nos estabelecimentos prisionais situados em regiões carentes, a enfermaria poderá ter mais amplitude, constituindo um pavilhão de saúde, com adequados serviços médicos, inclusive de odontologia e farmácia, para atendimentos de urgência e de pequena monta, podendo, ainda, suprir, pelo menos em parte, a falta de hospital e, excepcionalmente, em caso de emergência e enquanto ela durar, suprir também a falta de estabelecimento para toxicômanos, manicômio e sanatório.

30.2.1 — É aconselhável que semelhante pavilhão de saúde possa oferecer assistência médica ambulatorial, bem como odontológica e farmacêutica, à população necessitada da vizinhança; para isso, deverá haver precauções, inclusive quanto à sua localização e via de acesso, de modo a evitar contato das pessoas que ali vão receber assistência, com os presos.

30.3 — Os locais para visitas reservadas de familiares deverão constituir pavilhão próprio, isolado dos demais, com via de acesso disposta de modo a evitar contato dos visitantes com a população prisional em geral; deverão ser formados por conjuntos autônomos de acomodações que permitam refeições, pernoite e higiene dos visitantes (pais, irmãos, mulher e filhos do preso) e deverão dispor de pátio para o caso, principalmente, de, entre os visitantes, haver menores.

30.3.1 — As normas do órgão central da administração ou o regulamento do estabelecimento deverão prever os requisitos de conduta dos presos para poderem receber essas visitas, bem como quanto à frequência e duração delas.

30.4 — É aconselhável que, em cada estabelecimento, haja, nas dependências da administração, sala própria para a comissão de tratamento prisional e disciplina, que deverá existir.

31 — As dependências de maior circulação de presos e de público, bem como as que tiverem de suportar maior carga-peso, deverão, preferencialmente, ser situadas no pavimento térreo.

32 — No caso de hospital, dispensam-se os seguintes locais: para escola, prática de esportes, trabalho e visitas reservadas de familiares.

32.1 — Os locais de trabalho não se confundem com os de laborterapia ou de praxiterapia, que são adequados aos estabelecimentos médico-penais, admitindo-se, aliás, que possam coexistir.

33 — Os estabelecimentos de segurança máxima, de qualquer categoria, deverão, para garantir a segurança, ser circundados de muros providos de guaritas, aconselhando-se que sejam encimados de passarelas; os demais, poderão ser circundados por alambrado ou cerca, com guaritas, se forem de segurança média.

33.1 — Os pavilhões ou seções (locais separados) para cumprimento de pena privativa da liberdade, fisicamente incluídos em estabelecimentos presidiários, ou a eles anexos, terão suas próprias precauções de segurança (máxima, média ou mínima), conforme o regime para que devam servir.

33.2 — Nos conjuntos prisionais, cada estabelecimento deverá ter suas próprias precauções de segurança, conforme, respectivamente, a categoria, o tipo, o regime e a espécie.

33.2.1 — Esse dispositivo também se aplica aos estabelecimentos polivalentes, com relação aos pavilhões que, isoladamente ou constituindo seções, têm destinações específicas.

34 — É aconselhável que sejam previstos locais, de preferência em estabelecimento de classificação e triagem, para um colegiado que, como órgão técnico, composto por especialistas (v.g., jurista, psiquiatra, psicólogo, educador, sociólogo, assistente social, funcionário de notória competência, capelão), deverá ter a incumbência de realizar a classificação e a lotação dos sentenciados, para isso levando em conta exames que houverem sido feitos, mas observando sempre os termos da sentença e de outras decisões judiciais concernentes.

34.1 — Os locais para esse órgão — que poderá constituir instância recursal de decisões que, interessando a presos, hajam sido proferidas por diretor de estabelecimento ou por comissão de tratamento prisional e disciplina — incluirão sala de reuniões do colegiado e saletas individuais para os seus membros.

35 — A prisão-albergue poderá ter a configuração exterior de uma casa comum de moradia, admitindo-se que tenha um ou dois pavimentos.

35.1 — Deverá contar com os seguintes locais: mínimo indispensável de dependências para administração, que, conforme o caso, poderão se reduzir a uma sala para o dirigente; dependências para o repouso noturno dos presos, de preferência alojamentos, sem excluir um número mínimo de celas ("quartinhos"), e adequados lavatórios, chuveiros e instalações sanitárias; cozinha e despensa; refeitório, que poderá servir também como sala de estar e de visitas; sala de estudo; sala de trabalho, em que haja também máquina de costura, para confecção e conservação da roupa do estabelecimento e, conforme o caso, dos presos; área de serviço, em que haja tanques (sem excluir a possibilidade de instalação de máquina lavadora) e acomodações para passar roupa a ferro; quintal, para lazer, cultivo de horta e jardim, e criação de pequenos animais domésticos.

36 — Os estabelecimentos prisionais deverão ser pintados de cor clara (cinza ou semelhante).

37 — Todos os estabelecimentos prisionais devem ser munidos de pára-raios instalado no ponto mais alto da construção, bem como de aparelhagem contra incêndio.

V

ORDEM DE PRIORIDADE

38 — Para decidir quanto à prioridade de construção de estabelecimentos, a carência existente deve ser indagada na seguinte ordem:

38.1 — estabelecimentos penitenciários;

38.2 — estabelecimentos médico-penais;

38.3 — estabelecimentos presidiários;

38.4 — estabelecimentos assistenciais;

38.5 — estabelecimentos de classificação e triagem.

39 — Tratando-se de construção de estabelecimento penitenciário, convém que a referida carência seja indagada na seguinte ordem:

39.1 — estabelecimentos de segurança média;

39.2 — estabelecimentos ou pavilhões para jovens-adultos;

39.3 — estabelecimentos ou pavilhões para mulheres;

39.4 — estabelecimentos de segurança mínima;

39.5 — pavilhões para velhos;

39.6 — estabelecimentos de segurança máxima.

40 — Tratando-se de estabelecimentos médico-penais, convém que a ordem da indagação seja a seguinte:

40.1 — estabelecimento hospitalar para toxicômanos;

40.2 — manicômio;

40.3 — sanatório;

40.4 — hospital.

41 — Por motivos de necessidade ou de particularidades locais, pode ser reconhecida prioridade para a construção de um conjunto prisional ou de um estabelecimento polivalente (itens 17 e seus subitens e 18 destas Recomendações).

42 — Em qualquer caso, as edificações devem ser econômicas, quanto ao preço da construção, considerando-se também o material a empregar, e objetivando a redução das despesas com a manutenção e o funcionamento que venham a demandar.

42.1 — O disposto neste item deve ser observado sem prejuízo das condições mínimas de decoro e de comodidade que, nas atuais circunstâncias da vida humana, são indispensáveis para serem preservados os direitos fundamentais de qualquer pessoa.

43 — Recomenda-se a centralização de serviços tais como médicos (acessórios e afins), técnicos e outros que exijam aparelhagem de vulto.

44 — Quando forem erigidos novos estabelecimentos, as construções prisionais existentes não devem ser demolidas, desde que possam continuar sendo utilizadas, para os mesmos fins ou outros, ainda que necessitando de reformas ou adaptações.

VI

DA LOCALIZAÇÃO

45 — Para a localização de conjuntos ou de estabelecimentos prisionais, deverá ser levada em conta a facilidade de acesso, a prestação das comunicações e a compatibilidade sócio-econômica, ou seja, o aproveitamento dos serviços básicos existentes (redes de distribuição de água, de energia, esgoto etc.) e das reservas disponíveis (hidráulicas, vegetais, minerais etc.).

46 — Os conjuntos ou estabelecimentos prisionais não devem ser situados em zona central da cidade ou de bairro residencial. Entretanto:

46.1 — os estabelecimentos de segurança média e regime semi-aberto, e os de segurança mínima e regime aberto, particularmente a espécie denominada prisão-albergue, se não puderem ser instalados nas proximidades de local onde existam oportunidades de trabalho e de escola, deverão sê-lo onde haja facilidade de meios de transporte;

46.2 — os estabelecimentos presidiários deverão estar localizados de modo a facilitar o acesso e a apresentação dos processados em juízo.

47 — As áreas metropolitanas e os centros regionais deverão ser prioritários na escolha de local para a construção de conjuntos ou de estabelecimentos prisionais de maior porte.

48 — A escolha de local deverá ter em conta, também, o centro comunitário de origem dos sentenciados, de forma a não impedir ou dificultar a sua visitaçao, preservando os vínculos para o futuro retorno.

49 — Nas sedes dos Municípios que também sejam sede de Comarca, deverá haver uma prisão nos termos e para os fins do art. 30, §§ 5º, II, e 6º, III, do Código Penal, isto é, cumprimento de pena "em prisão da Comarca da condenação ou da residência do condenado".

50 — A gleba sobre que se edificarem os estabelecimentos com atividades hortigranjeiras, agrícolas, pecuárias ou florestais ou, ainda, mistas, deverá ter área e demais condições adequadas à boa exploração das atividades específicas, com as variações, conforme o clima, o solo etc., de cada região.

VII

DA CAPACIDADE

51 — Estima-se a capacidade máxima de qualquer estabelecimento prisional, em 500 (quinhentos) presos.

51.1 — Somente em casos excepcionais, devidamente justificados pelas circunstâncias locais, admite-se que seja superior a 500 (quinhentos) presos; em caso algum, porém, superior a 625 (seiscentos e vinte e cinco).

51.1.1 — Quanto à prisão-albergue e à cadeia, a capacidade máxima é estimada em 50 (cinquenta) presos.

52 — Estima-se a capacidade mínima de um estabelecimento penitenciário em 150 (cento e cinquenta) presos; a dos presídios e dos estabelecimentos médico-penais, em 50 (cinquenta) presos, e a das prisões-albergues e das cadeias, em 10 (dez).

53 — A capacidade máxima de cada pavilhão, de qualquer estabelecimento prisional, será de 200 (duzentos) presos.

54 — A capacidade mínima dos alojamentos será de 3 (três) presos; a máxima será de 21 (vinte e um), tratando-se de adultos; de 5 (cinco), tratando-se de jovens-adultos; e de 7 (sete) tratando-se de velhos.

54.1 — A previsão dessa capacidade será sempre em números ímpares.

55 — A capacidade de cada refetório não deverá ser superior à metade da capacidade do estabelecimento, nem, em qualquer caso, superior a 200 (duzentos) presos.

56 — Os locais de trabalho, de treinamento profissional e de ensino deverão estar situados de forma a impedir aglomeração e, se possível, distanciados uns dos outros.

Aprovo, com base nos pareceres. — Em 28-2-79. — *Armando Falcão*.

RECOMENDAÇÕES MÍNIMAS PARA A FORMAÇÃO DE AGENTES PRISIONAIS

JUSTIFICATIVA

A preocupação do Ministério da Justiça, com a formação do pessoal prisional, tem-se manifestado de diversas maneiras, principalmente pelas duas seguintes:

- a) a inclusão, nos convênios celebrados com as Unidades da Federação, relativas a construção de estabelecimentos prisionais, de uma cláusula atinente a compromisso dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, de enviar integrantes do seu pessoal prisional a participar de cursos realizados pelo Ministério;
- b) a criação e instalação do Centro de Formação e Treinamento de Pessoal Penitenciário (CFPPP), incluído na estrutura do Departamento Penitenciário Federal (DEPEN).

2. O CFPPP, no desempenho das suas atividades, já realizou um curso de atualização para Dirigentes Prisionais, mantendo constante entendimento com as Unidades da Federação, o que também tem servido para estimular a consciência da necessidade de cursos intensivos para agentes prisionais, os quais, além de darem preparação de um mínimo indispensável aos candidatos, constituem relevante experiência para a futura instalação de cursos ou escola regulares, perma-

centes. Já foram celebrados vários convênios que têm por objeto a realização de cursos, com a ajuda financeira do Ministério.

3. Dos contatos com as Unidades da Federação, ficou evidente ser preciso que, a par das *Recomendações Básicas para uma Programação Penitenciária*, se cristalizassem, na forma de *Recomendações Mínimas para a Formação de Agentes Prisionais*, os dados fundamentais da orientação do Ministério. Essa cristalização, ademais, se afigura como um pressuposto de que os cursos e escolas não de ser um valioso veículo de difusão da Política Penitenciária Nacional, com a nova mentalidade que ela, ao mesmo tempo, supõe e demanda, homogênea, em todo o País, sem prejuízo das peculiaridades locais.

4. Já foi dito que o melhor estabelecimento, do ponto de vista arquitetônico, poderá não passar de um depósito de presos, se o seu pessoal não tiver adequada formação, enquanto que um pessoal bem preparado é capaz de fazer funcionar, segundo a melhor política penitenciária, uma prisão cuja construção e outros aspectos arquitetônicos deixem tudo a desejar. Sem tomar a observação ao pé da letra, não se pode deixar de admitir que, de todo o esforço quanto à nova arquitetura prisional e à atualização da legislação conforme a melhor doutrina moderna, não surtiria o efeito desejado, sem a complementação no que diz respeito ao pessoal que há de prestar serviços nas prisões novas e nas antigas.

5. Na sua singeleza, estas *Recomendações Mínimas para a Formação de Agentes Prisionais* marcam um rumo, com um passo decisivo. Outros passos não de ser dados.

6. Esta JUSTIFICATIVA é complementada pelo texto do estudo sobre "Guarda (externa) e Agentes Prisionais".

GUARDA (EXTERNA) E AGENTES PRISIONAIS

1 — As *Recomendações Básicas para um Programa Penitenciário*, editadas por este Ministério, usam a expressão *estabelecimentos prisionais* como a mais genérica (I — 2, III — 1, IV — 1), classificando-os por *categorias*, segundo a sua destinação, e por *tipos*, segundo a sua segurança e o seu regime.

1.1 — Segundo as categorias, têm os estabelecimentos prisionais as seguintes denominações específicas:

- I — estabelecimentos presidiários;
- II — estabelecimentos de classificação e triagem;
- III — estabelecimentos penitenciários;
- IV — estabelecimentos médico-penais.

A essas quatro categorias é acrescentada a dos estabelecimentos assistenciais, que não são prisionais propriamente ditos, mas são acessórios, ainda que necessários.

1.2 — Portanto, se o adjetivo mais adequado para compor a denominação mais genérica dos estabelecimentos é *prisional*, similantemente deve sê-lo para qualificar o pessoal que nesses estabelecimentos presta serviço.

1.3 — Cabe lembrar que, do mesmo modo como outros adjetivos qualificam especificamente os estabelecimentos, segundo a sua categoria, os mesmos adjetivos qualificariam, especificamente, o pessoal, segundo a categoria do estabelecimento em que preste serviço. Assim, considerando globalmente o pessoal que presta serviço em estabelecimento presidiário, seria "pessoal presidiário" (para evitar a ambigüidade, já que "presidiário" é o preso provisório, recolhido a estabelecimento presidiário, que é casa de prisão provisória, será melhor dizer "pessoal de presídio"); em estabelecimento penitenciário, seria "pessoal penitenciário"; em estabelecimento médico-penal, seria "pessoal médico-penal". É de notar que somente os estabelecimentos penitenciários e os médico-penais poderiam, aglutinando-se as duas categorias, receber a denominação de estabelecimentos *penais*, uma vez que neles — nuns e nos outros — se realiza a execução penal (que abrange a das penas e a das medidas de segurança).

1.4 — O inciso II do § 5º do art. 30 do Código Penal, nos novos termos, introduzidos pela Lei nº 6.416/77, reza:

“observados os termos do *caput* deste artigo e os deste parágrafo, e guardada a separação dos presos provisórios, a pena poderá ser cumprida em prisão da Comarca da condenação ou da residência do condenado”.

Isto é, usa o substantivo *prisão*, no exato sentido de estabelecimento prisional, que, situado no âmbito da Comarca, deverá ter seções separadas — uma, para presos provisórios (a qual, pois, pertencerá à categoria dos estabelecimentos presidiários); outra, para sentenciados em cumprimento de pena (a qual, por sua vez, pertencerá à categoria dos estabelecimentos penitenciários). — É mais um fundamento para que a qualificação genérica do pessoal seja *prisional*.

2 — Os substantivos *guarda* e *agente*, com referência a uma determinada categoria funcional do pessoal penitenciário: ora são usados indiferentemente, como se fossem sinônimos absolutos; ora se diz “guarda”, porque, por motivos (ainda que não plausíveis) da nossa realidade, os serviços prisionais eram entregues, senão exclusivamente, preponderantemente à Polícia Militar, sendo que, em não poucos casos, ainda o são, em todas as Unidades da Federação; ora se diz “agente”, o que, note-se, nem sempre é feito por motivo lógico, objetivo.

2.1 — *Entretanto*, as duas denominações são corretas; só que *cada uma tem um sentido*, o seu próprio sentido.

2.1.1 — O *guarda* faz a vigilância externa dos estabelecimentos prisionais de *segurança máxima* e dos de *segurança média*, não devendo, como regra geral, ter contato com os presos, nem com quaisquer pessoas (funcionários, autoridades, advogados, familiares de presos, visitantes etc.) que se dirijam ao estabelecimento, nele entrando ou desejando entrar. Os estabelecimentos de *segurança máxima* são circundados de muralhas, ou muros fortes, encimados de passarelas providas de guaritas adequadamente dispostas; os de *segurança média* são circundados de muros, de alambrado ou de aramado, com guaritas, somente, dispostas de modo adequado. É nessas passarelas e nessas guaritas que os guardas em serviço permanecem, dali observando o que se passa no recinto do estabelecimento e nas adjacências dele, para, se for o caso, tomar a providência adequada (v.g., impedir fuga; alertar, com sinais convencionados, o pessoal de dentro do estabelecimento, quanto a uma desordem ou qualquer outro fato estranho que esteja acontecendo ou na iminência de acontecer; zelar para que não se verifiquem, nas adjacências do estabelecimento, fatos ou situações que possam comprometer a ordem ou a incolumidade pessoais e materiais, nas mesmas adjacências, e possíveis reflexos no interior do estabelecimento). — Excepcionalmente, em casos de emergência — sempre, porém, e tão-somente, atendendo a determinação ou a chamamento da administração do estabelecimento —, integrantes da guarda poderão passar para o recinto dentro dos muros ou alambrado, a fim de prestar à mesma administração a colaboração que, em concreto, está se afigurando indispensável; analogamente poderá se dar, quanto a pessoas que se dirijam ao estabelecimento, nele entrando ou desejando entrar. — Os guardas são, em geral, militares, fornecidos pelas Polícias Militares das Unidades da Federação; quando assim não seja, a formação deles deverá incluir preparação de cunho militar. De qualquer modo, são armados. — Os guardas prisionais, sejam militares ou sejam civis com preparação de cunho militar, *deverão ter* a sua capacitação completada por um mínimo de informações de Teoria Geral do Direito ou Noções Gerais de Direito (com exemplos ilustrativos principalmente de Direito Penal e de Direito Processual Penal), Ciência Penitenciária, Direito Penitenciário e Política Penitenciária Nacional. — Nos projetos de estabelecimentos prisionais (de qualquer categoria, porém de segurança máxima ou de segurança média) orientados desde o início pelo Ministério da Justiça, tendo presentes as suas próprias Recomendações Básicas, o pavilhão de alojamento dos guardas (da Guarda Externa) é localizado junto à delimitação do recinto, de modo que suas aberturas de entrada e saída estejam para o lado de fora do mesmo recinto. — A presença dos guardas na passarela ou nas guaritas faz

parte das precauções físicas próprias da segurança do estabelecimento, e constitui, por si, um alerta para os presos contra os impulsos de desobediência ao regulamento e à agenda diária, de indisciplina ou de fuga. Por isso mesmo, registre-se de passagem, *não existe guarda externa nos estabelecimentos de segurança mínima*, cujo regime é o aberto, e onde são recolhidos os sentenciados que, além de outros requisitos legais, tenham suficiente senso de responsabilidade para, por persuasão (sem necessidade de coerção), observar a ordem interna e a disciplina, obedecer ao regulamento e à agenda diária, e vencer os impulsos de fugir que sintam.

2.1.2 — O agente é o integrante do pessoal prisional que está em contato mais direto com os presos em todas as circunstâncias e situações, seguindo o que dispõe a agenda diária. Essa agenda, fixando os horários de todas as atividades diárias (cuidados pessoais, refeições, trabalho, escola, lazeres, repouso etc.), é mais rígida ou mais flexível, de acordo com a categoria e o regime do estabelecimento, podendo incluir trabalho na gleba fora do recinto circundado, na qual se assenta o estabelecimento, bem como saída e entrada de presos que trabalhem ou estudam fora, nos novos termos do art. 30, § 2º, e incisos IV e V do § 6º, do Código Penal, introduzidos pela Lei nº 6.416/77. — Ao agente incumbe zelar pela ordem interna e pela observância da disciplina, de acordo com o regulamento do estabelecimento e a agenda diária. É a ele que cabe, também, acompanhar o preso, nas saídas para os devidos fins, na forma da lei (v.g., preso preventivo, ao Fórum, para atos do processo; sentenciado em regime fechado, para trabalho externo em serviços ou obras públicas etc.). É ele que mais direta e constantemente deve “ajudar o preso a ajudar-se”. Assim: se o preso é provisório, o agente, tendo presente que ele se presume inocente — segundo o princípio de que todo acusado se presume inocente até sentença condenatória passada em julgado —, deve como tal tratá-lo, de modo que ele mesmo, o preso, se sinta estimulado a preservar a própria dignidade humana e, com efeito, a preserve. Se o preso é condenado, o agente deve, com prudência e discrição, estimulá-lo a desenvolver o seu senso de responsabilidade, exercendo os direitos e cumprindo os deveres que compõem o seu *status* jurídico de condenado, dispor-se a fazer o seu melhor esforço para não tornar a delinquir (o que quer dizer *emendar-se*) e vir a se reintegrar no convívio social. — Quer o preso seja provisório, quer seja condenado (em sentido lato, abrangendo também aquele sentenciado que, tendo sido absolvido, com fundamento no art. 22, *caput*, do Código Penal, lhe foi imposta medida de segurança), o agente deve tratá-lo como *pessoa, sujeito de direitos, de deveres e de responsabilidade*, conforme o princípio em que se assenta a Política Penitenciária Nacional. Esse princípio — que supõe a preservação da dignidade humana do preso, do condenado — constitui fundamento da *verdadeira humanização* das prisões e da execução penal. — Para isso, o agente deve ser enérgico mas cortês, cordial mas severo (ou severo mas cordial), enérgico mas prudente, leal com o preso sem deixar de sê-lo com seus próprios superiores, veraz mas discreto; deve saber dizer, conforme seja oportuno, uma palavra de compreensão, de encorajamento, ou de advertência; deve, quando for o caso, saber orientar o preso a buscar o adequado serviço ou órgão da Administração do estabelecimento. Para tudo isso, o agente deve ter conveniente preparação, através de curso, de cujo currículo constem, principalmente, as seguintes disciplinas: Noções Gerais de Direito ou Noções de Teoria Geral do Direito (com referências ao Direito Penal e ao Direito Processual Penal e correspondentes exemplos ilustrativos); informação sobre Normas legais e regulamentares concernentes à Secretaria a que, naquela Unidade da Federação, estão subordinados os serviços prisionais; Normas supletivas (do regime penitenciário) e regulamentos das prisões; Segurança e Defesa Pessoal (que contribui para o agente — que, salvo em circunstâncias excepcionais e circunscritas, não deve usar arma, mas deve saber manejá-la, para a necessidade de semelhante caso excepcional e circunscrito — ter autoconfiança, não ter medo do preso, o que se reflete favoravelmente em toda a sua maneira de ser e de agir, no trato de cada preso em particular e de todos eles em geral); Higiene e Socorros de Urgência (o tanto necessário: 1º — quanto à Higiene, para seus próprios cuidados pessoais e para “ajudar o preso a ajudar-se” nos cuidados pessoais e nos atinentes aos locais que ele utiliza, no estabelecimento; 2º —

quanto aos Socorros de Urgência, para tomar uma providência, numa emergência, enquanto é chamado o serviço médico; Noções de Direito Penitenciário, incluindo Noções de Ciência Penitenciária e de Política Penitenciária Nacional. É aconselhável que se acrescentem, ainda, outras disciplinas, que contribuam para aprimorar o agente prisional; a título ilustrativo tão-somente, podem ser lembradas: Português (gramática, ortografia, estudo da frase, exercício de leitura e de redação); Noções de Serviço Social (num mínimo útil para melhor coordenar o trabalho dos agentes prisionais com o dos assistentes sociais); Civildade (conjunto de regras e pequenas formalidades a serem observadas no modo de ser e de se apresentar pessoal, de cada um, e de tratar os outros, isto é, de proceder e de agir para com eles — ensinada com singeleza e naturalidade, como dantes o era nas escolas primárias e secundárias). — Quando se trate de cursos intensivos, essas sugestões podem ser simplificadas, desde que se preserve o seu espírito, concordante com a Política Penitenciária Nacional. — Acima de tudo, no entanto, o agente prisional deve ter ótima formação moral, refletida em conduta exemplar; com efeito, o mau exemplo de um só agente pode comprometer todo o trabalho não só dele mas de todos os agentes e até de toda a Administração — por mais que ele seja instruído e tenha os melhores conhecimentos das disciplinas do curso, e saiba dizer coisas “edificantes”. Não pode integrar a Polícia (nem Militar nem Civil), cuja capacitação corresponde a funções diversas daquelas dos agentes prisionais, e até mesmo antagônicas.

3 — Que sejam relevadas as considerações de ordem didática, feitas; elas são, porém, não só úteis como necessárias, por duas razões:

3.1 — Porque tudo indica que existe falta de clareza a respeito do assunto, às vezes parecendo que a escolha do substantivo e do adjetivo, para compor a denominação, haveria de depender de gosto ou de outro motivo subjetivo. — Em realidade, como ficou demonstrado, existem fundamentos de ordem objetiva, para que seja adotada, conforme o caso, uma expressão ou a outra. Cabe lembrar que a coexistência, com capacitação e funções diversas, de guardas e de agentes, nos estabelecimentos prisionais de segurança máxima (regime fechado) e de segurança média (regime fechado e regime semi-aberto) consta da doutrina, bem como de documentos da ONU, que o Brasil, através de seus representantes ou delegados, ajudou a elaborar.

3.2 — Para evitar que uma interpretação parcial e superficial do que tenha sido dito a respeito de uma situação específica e concreta seja tomada como fundamento de algum ponto de vista.

4 — *Resumindo:*

4.1 — O adjetivo mais *genérico*, para indicar (globalmente) o pessoal que trabalha em estabelecimentos prisionais (ou prisões), é *prisional*; outros adjetivos poderiam ser usados *especificamente*, para indicar pessoal que trabalha em categorias de estabelecimentos, conforme as *Recomendações Básicas para uma Programação Penitenciária*, editadas pelo Ministério da Justiça.

4.2 — A denominação de *agente* não exclui a de *guarda*. Ambos, o agente e o guarda, *existem atualmente* no País. Em alguns Estados, pelo menos nos novos estabelecimentos prisionais, distinguem-se eles, já pela localização dos respectivos alojamentos, a partir dos quais vão exercer as suas funções, diversas, no âmbito interno do estabelecimento ou externamente. Na maior parte das Unidades da Federação, no entanto, embora haja as duas modalidades de função, não se distingue entre agente prisional e guarda (externo), confundindo-se ambos, a começar pela denominação, que costuma ser uma só, incorreta, imprópria. Assim ocorre simplesmente por falta de melhor informação ou por inadvertência, sem qualquer propósito deliberado.

4.3 — Não se trata, portanto, de criação de novo cargo, mas de distinção, pela adequada denominação, de funções exercidas por funcionários diversos, que devem ter, também, diferenças de capacitação, as quais são exercidas atualmente, sem distinção, por funcionários incorretamente denominados. Fazer-se a distinção, em âmbito federal, com duas denominações genéricas: agente prisional e guarda

prisional —, constituiria uma salutar advertência, para serem feitas as demais distinções.

Brasília, 15 de novembro de 1978. — *Armida Bergamini Miotto*, Assessora.

Aprovo o presente estudo, acolhendo as suas conclusões em forma de parecer. Com efeito, à luz das Recomendações Básicas para uma Programação Penitenciária e da Lei nº 6.416/77, as denominações devem ser:

a) guarda prisional (componente da guarda externa, encarregada da segurança, sem contato com os presos);

b) agente prisional (componente dos encarregados da ordem interna e da disciplina, tendo contato direto com os presos).

Brasília, 23 de novembro de 1978. — *Paulo Cabral*, Secretário-Geral.

RECOMENDAÇÕES MÍNIMAS PARA A FORMAÇÃO DE AGENTES PRISIONAIS

1 — A formação dos Agentes Prisionais deve ser orientada no sentido de capacitá-los para o exercício das suas funções com mentalidade, atitude e conduta adequadas à Política Penitenciária Nacional, que vê no preso, no condenado, uma pessoa, sujeito de direitos, de deveres e de responsabilidade.

2 — A finalidade das funções do Agente Prisional consiste em: fazer a vigilância interna geral do estabelecimento e zelar pela observância da ordem interna e da disciplina; "ajudar o preso a ajudar-se".

2.1 — Desses três aspectos, o da vigilância poderá ser acentuado nos estabelecimentos de segurança máxima, reduzido nos de segurança média, e eliminado nos de segurança mínima.

3 — A capacitação do candidato, que consiste em conhecimentos e treinamento, poderá ser adquirida em escolas ou cursos apropriados regulares, permanentes, ou em cursos intensivos, esporádicos.

3.1 — É indispensável que o candidato tenha bem orientada e sólida formação moral.

4 — É aconselhável que, para manter a boa qualidade do exercício das funções, os Agentes Prisionais façam, periodicamente, cursos ou participem de ciclos de estudo ou jornadas de revisão de conhecimentos e treinamento.

4.1 — Essas atividades didáticas poderão ser realizadas no próprio estabelecimento, exclusivamente para os seus Agentes, ou pelo órgão central da Administração (*Recomendações Básicas para uma Programação Penitenciária*, item 1), para todos os Agentes.

4.1.1 — A participação dessas atividades didáticas poderá, eventualmente, ocorrer em estabelecimento ou em órgão central diversos daquele em que o Agente exerce suas funções, inclusive em outra Unidade da Federação; para isso, a iniciativa poderá se traduzir em oferecimento ou convite do estabelecimento ou órgão que realiza a atividade, ou em solicitação daquele que tem interesse em enviar seus agentes.

5 — *Currículo mínimo*

5.1 — Noções de Direito Penitenciário — Precedidas de Noções Gerais de Direito, e abrangendo Noções de Ciência Penitenciária e de Política Penitenciária Nacional (com oportunas referências ao Direito Penal e ao Direito Processual Penal, e correspondentes exemplos ilustrativos).

5.2 — Normas Supletivas do Regime Penitenciário (da própria Unidade da Federação) e Técnica (ou prática) de serviço.

5.3 — *Segurança e Defesa Pessoal*.

5.4 — *Higiene e Socorros de Urgência*.

- 6 — *Programa mínimo da matéria de Noções de Direito Penitenciário*
- 6.1 — Direito — diversas significações da palavra; interesse; dever.
- 6.2 — Liberdade, igualdade e justiça.
- 6.3 — Relação jurídica.
- 6.4 — A norma jurídica; a lei.
- 6.5 — Capacidade jurídica penal (ou imputabilidade em razão da idade) e civil; o menor e o jovem-adulto.
- 6.6 — O criminoso, o crime, a pena e as medidas de segurança; as penas acessórias.
- 6.7 — O processo e o sentenciado; a sentença e a carta de guia (e a ordem de internação).
- 6.8 — A suspensão condicional da pena; as condições “de fazer”.
- 6.9 — O condenado: “pessoa sujeito de direitos, de deveres e de responsabilidade”; a emenda do condenado e sua permanência ou reintegração no convívio social. O preso provisório; presunção de inocência, até sentença condenatória passada em julgado.
- 6.10 — O recolhimento à prisão; problemas humanos do preso provisório e condenado.
- 6.11 — Os estabelecimentos prisionais — categorias, tipos, regimes e espécies (*Recomendações Básicas para uma Programação Penitenciária*, do Ministério da Justiça).
- 6.12 — A disciplina prisional e a agenda diária numa prisão (com referência ao preso e com referência ao agente prisional).
- 6.13 — As concessões (legais) que os condenados podem obter, e a conduta deles.
- 6.14 — O livramento condicional.
- 6.15 — A clemência (ou indulgência) presidencial.
- 6.16 — A *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, as *Regras Mínimas para o Tratamento dos Presos* (da ONU) e a legislação brasileira.
- 6.17 — Órgãos e autoridades relacionados com a execução penal.
- 6.18 — O agente prisional e o preso (provisório; condenado).
- 7 — Atendendo às características e às necessidades locais, bem como ao perfil da clientela, acrescentar-se-ão outras matérias que concorram para o aprimoramento do agente prisional.
- 8 — Essa seqüência das matérias permite a divisão do curso em duas ou mais partes, dedicando cada parte a um grupo de disciplinas, cujos conhecimentos e treinamento podem ser direta ou indiretamente úteis para o melhor aproveitamento das subseqüentes.
- 9 — A programação de cada disciplina deve ser estruturada e organizada de modo a, correspondendo ao grau de escolaridade exigido dos candidatos, em cada Unidade da Federação, não constituir uma sobrecarga, em relação ao tempo de duração do curso e ao número de horas destinadas a cada uma das mesmas disciplinas.
- 9.1 — É preferível menor quantidade de conhecimentos, seguros, bem assimilados e compreendidos, a uma quantidade maior, sendo eles, porém, imprecisos, vagos ou superficiais.
- 10 — Na ministração dos cursos e realização dos treinamentos, deverá ser observada a orientação da Política Penitenciária Nacional, assim como a terminologia técnica específica, de acordo com a doutrina e os textos legais.

Aprovo. — Em 9 de março de 1979. — *Armando Falcão*.