

PROJETO DE LEI Nº 6.390, DE 2002

(Apeços os PLs nºs 37/99; 1.036/99; 1.882/99; 2.502/00; 3.159/00; 4.102/01; 4.704/01;4.291/01; 5002/01; 1.226/99; 5.075/01 1.848/96; e 4.685/01)

Altera os arts. 126, 129 e 130 da Lei nº 7.210/84 – Lei de Execução Penal – para permitir a remição de pena por meio do estudo.

AUTOR: Senado Federal

RELATOR: Deputado Ibrahim Abi-Ackel

Originário do Senado Federal, o Projeto de Lei nº 6.390, de 2002, tem por objeto autorizar a remição do tempo de execução da pena pelo trabalho ou pelo estudo na proporção de 01 (um) dia de pena por 03 (três) de trabalho ou de 01 (um) dia de pena por 02 (dois) de estudo.

O projeto exclui da remição os condenados por práticas de crimes hediondos, tortura, terrorismo e tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, permitindo, contudo, que a essa remição tenham acesso os condenados que cumpram pena em regime fechado ou semi aberto.

Convém desde logo frisar que segundo o § 4º do projeto a remição pelo estudo somente seria concedida ao condenado regularmente

matriculado em estabelecimento de ensino fundamental, ensino médio, educação profissional ou de educação superior.

As demais disposições do projeto estabelecem que a interrupção, por acidente, do trabalho ou do estudo, não prejudicará a remição; que a reprovação no ano escolar impedirá a contagem do tempo de estudo para o fim da remição; que poderão ser contados simultaneamente os dias de remição decorrentes do trabalho e do estudo; que a autoridade administrativa encaminhará mensalmente ao Juízo da Execução cópia circunstanciada dos registros pertinentes aos dias de trabalho ou de estudo e que o atestado falso sobre tais registros constitui o crime previsto no artigo 299 do Código Penal.

A esse projeto de lei originário do Senado Federal foram anexados numerosos outros, pertinentes à execução da pena, sobre os quais nos deteremos em seguida. Importa assinalar, por enquanto, que submetido o projeto à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico, nela o ilustre Deputado José Roberto Batochio requereu, dentre os projetos anexados, a exclusão dos de nº 5.073/01 e 5.075/01, o primeiro por não dizer respeito à remissão de pena e o segundo por não abordar o teor do projeto principal, nem ter com ele conexão ou analogia. O requerimento foi indeferido pelo Presidente da Câmara, sob o fundamento da existência de conexão. O citado Relator na referida Comissão, Deputado José Roberto Batochio, emitiu então seu parecer sobre a rejeição dos projetos anexados, que serão em breve examinados, e pela aprovação dos projetos 6.390/02, 4.102/01 e 4.291/01, na forma do Substitutivo que elaborou.

O Substitutivo em questão pretende alterar o artigo 126, caput e §§ 1º e 2º da Lei nº 7.210, de 1984, acrescentando-lhe, ainda, um § 4º. Através de complementações de voto o Deputado José Roberto Batochio rejeitou a emenda ao projeto 5.073/01, apresentada em Plenário, que tratava da transferência do condenado para outro estabelecimento penitenciário e alterou a redação do artigo 126 da mencionada Lei nº 7.210, para assegurar ao condenado que cumpre pena em regime fechado ou semi-aberto a remição de “parte do tempo de execução da pena”, “pelo trabalho ou pelo estudo regular de qualquer natureza”.

Finalmente a aludida Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico aprovou

Substitutivo aos projetos nº 6.390/02, 4.102/01 e 4.291/01, no qual recomenda as seguintes alterações na Lei de nº 7.210, de 1984:

1 – O condenado ao cumprimento de pena de prisão em regime fechado ou semi-aberto poderá reunir parte do tempo pelo trabalho ou pelo estudo regular de qualquer natureza, na proporção de um dia de pena por três de trabalho ou de estudo;

2 – Impedido de trabalhar ou estudar por caso fortuito, motivo de força maior ou acidente, continuará o preso a beneficiar-se da remição;

3 – A remição pelo trabalho e pelo estudo é independente e poderá ser aplicada simultaneamente.

Examinemos, em primeiro lugar, o projeto originário do Senado Federal (PL 6.390/02 e o Substitutivo da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico, que engloba, além do referido projeto do Senado Federal, os projetos de nº 4.102/01 e 4.291/01).

Parece-nos evidente a incompatibilidade entre o cumprimento da pena em regime fechado e o estudo regular. O projeto do Senado Federal chega a estabelecer a necessidade da matrícula do condenado em estabelecimento de ensino fundamental, ensino médio, educação profissional ou de educação superior. O regime fechado, destinado a impedir a saída do condenado da prisão (salvo para tratamento de saúde ou em caso de morte de familiar, em ambos os casos acompanhado de escolta, como estabelece a Lei de Execução Penal) é proibitiva da saída diária para frequência às aulas, salvo na hipótese, materialmente impossível, de dotar cada um deles da respectiva escolta.

Fixado, como me parece natural, esta incontornável impossibilidade quanto ao preso em regime fechado de frequentar regularmente escolas distantes do estabelecimento prisional, resta examinar o problema relativo ao trabalho nas prisões. Nos estabelecimentos prisionais em que há trabalho organizado e naqueles mesmos em que apesar da inexistência de oficinas de qualquer tipo presta o preso trabalho reconhecido como útil pelas administrações presidiárias, a remição tem-se operado normalmente na proporção estabelecida na Lei de Execução Penal.

Se, porventura, admitir o legislador o estudo à distância ou de caráter auto-didático como causa de remição da pena, tal benefício, somado ao tempo remido pelo trabalho, como posto no Substitutivo da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico tornaria o cumprimento da pena tão reduzido que praticamente já não se veria sentido em sua manutenção.

Aos projetos acima foram apensados os abaixo relacionados, sobre os quais já se manifestou em contrário o Deputado José Roberto Batochio:

- 37, de 1999, do Deputado Paulo Rocha, que igualmente prevê a remição pelo trabalho aos condenados que cumpram pena em regime fechado ou semi aberto, porém na proporção de 01 (um) dia de pena por 03 (três) de trabalho, ou por 12 horas de efetiva presença nas atividades do curso de primeiro e segundo graus, universitário ou de formação profissional.
- 1.036, de 1999, do Deputado Léo Alcântara, que autoriza também a remição pelo trabalho e pelo estudo, cumulativos ou não, contados 01 (um) dia de pena por 01 (um) dia de trabalho mais 20 horas semanais, ou 01 (um) dia de pena por 03 (três) dias de trabalho se o preso apenas trabalhar, e 01 (um) dia de pena por 40 horas/aula se o preso apenas estudar. Prevê, ainda, o projeto que a falta do condenado por falta grave priva-o do benefício da remição. Contudo, o condenado punido por falta grave ficará privado por 90 dias do benefício da remição, embora lhe assegure o projeto o direito ao cômputo de tempo anterior à falta, se no referido período permanecer estudando ou trabalhando. O projeto determina o encaminhamento ao Juízo da Execução de cópia dos registros dos dias de trabalho e de estudo dos condenados e a publicação dos quadros referentes aos dias remidos pelo trabalho ou pelo estudo de cada preso.
- 1.882, de 1999, do Deputado Rubens Bueno que consagra os mesmos princípios dos projetos anteriores, contada a remição na medida de 01 (um) dia de pena por 03 (três) de trabalho ou 12 horas de curso.
- 2.502, de 2.000, do Deputado Cornélio Ribeiro, que pretende acrescentar ao artigo 126 da Lei de Execução Penal o parágrafo 4º, que proíbe a remição aos condenados por delitos tipificados na Lei 8.072, de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos).

- 3.159, de 2.000, do Deputado Waldeci de Oliveira, que também repete os anteriores, estabelecendo a remição igualmente à razão de 01(um) dia de pena por 03 (três) de trabalho ou por 12 horas de efetiva presença nas atividades programadas para o curso. Inova , porém, ao estabelecer que os dias de descanso semanal e feriados serão computados de efetivo trabalho para efeito de remição.
- 4.102, de 2.001, do Deputado José Alexsandro, que igualmente permite a remição pelo trabalho, ou pelo estudo, na proporção de 01 (um) dia de pena por 03 (três) dias de trabalho ou estudo.
- 4.704, de 2.001, do Deputado Marcos Rolim, que contém 02 (duas) inovações: a primeira é a de que a remição de que trata o artigo 126 da Lei de Execução Penal se estenderá ao condenado que freqüentar curso regular no estabelecimento prisional; a segunda é a de que o benefício da remição se estenderá ao condenado que não esteja trabalhando em virtude da omissão do Poder Público.
- 4.291, de 2.001, do Deputado Nilton Capixaba, que reproduz inteiramente o teor do artigo 126, parágrafos 1º, 2º e 3º e artigo 127 da Lei de Execução Penal, em vigor.
- 5.002, de 2001, da Deputada Iara Bernardi, que estende aos condenados que cumprem pena em regime fechado ou semi aberto o benefício da remição, observada a contagem de 01 (um) dia de pena por 03 (três) de trabalho ou por 08 horas de efetiva presença nas atividades do ensino de alfabetização, fundamental, médio, universitário ou de formação profissional, inclusive dos cursos com metodologia de educação à distância.
- 5.075, de 2.001, do Poder Executivo, que propõe nova Lei de Execução Penal, sem acrescentar ao texto inovações consideráveis nem alterar a filosofia da Lei de Execução Penal em vigor. Esta lei, decorrente de projeto elaborado no início dos anos 80, versou matéria quase toda inédita, tendo se valido principalmente da observação da vida prisional, e de seus incalculáveis defeitos, em virtude da inexistência de textos precedentes ou de estudos específicos até então publicados. Tanto se faz necessário atualizar a lei que a ilustre Deputada Denise Frossard propôs recentemente a constituição de grupo de trabalho ou subcomissão para o fim de elaborar as modificações impostas pelo decorrer do tempo e

sobretudo pelas alterações marcantes ocorridas no perfil da população prisional. Como se vê, o texto proposto pelo Executivo, se por ventura aprovado, já nasceria sob a necessidade urgente de sua adaptação às novas características do sistema prisional.

- 1.226, de 1.999, do Deputado Luiz Antônio Fleury, que altera os artigos 29 e seus parágrafos, artigos 31 e 32 da Lei de Execução Penal para o fim de estabelecer a remuneração obrigatória do trabalho do preso, que não podendo ser inferior a $\frac{3}{4}$ (três quartos) do salário mínimo será distribuída na seguinte proporção: 30% (trinta por cento) destinados ao ofendido ou a seus sucessores, a título de indenização pelo dano causado pelo crime; 30% (trinta por cento) para a assistência à família do preso e 30% (trinta por cento) ao Estado, como ressarcimento das despesas de manutenção do condenado. Estabelece, ainda, o projeto que o condenado à pena privativa de liberdade está obrigado ao trabalho, consideradas as suas habilitações e futuras necessidades. Finalmente, estabelece o projeto o critério para a remição pelo trabalho, à razão de 01 (um) dia de pena por 03 (três) de trabalho. O projeto do Deputado Antônio Fleury inova a matéria ao permitir a remição dos condenados pelos crimes relacionados na Lei de Crimes Hediondos, porém na proporção de 01(um) dia de pena por 15 (quinze) dias de trabalho.

A estas proposições foram anexadas, em data posterior, os Projetos de Lei nº 4.685/2001 do Deputado Marcos Rolim e nº 1.848/1996 do Deputado Feu Rosa a respeito dos quais este relator já havia emitido seu parecer em 06 de novembro de 2001. Anexados, agora, às demais proposições que visam a modificar a Lei de Execução Penal, volto a examiná-los à luz das demais proposições já enumeradas e identificadas.

- 1.848, de 1.996, do Deputado Feu Rosa, que estabelece o isolamento na prisão mediante provocação de rebelião ou, dela se aproveitando, prática violenta contra o detentor de sua custódia, causa danos ao patrimônio e corrompe funcionários.
- 4.685, de 2001, do Deputado Marcos Rolim, que pretende alterar o art. 50 da Lei de Execução Penal, afim de definir como falta grave do condenado qualquer das seguintes condutas: incitar ou participar de rebelião; possuir indevidamente instrumento capaz de ofender a integridade física de outrem; provocar intencionalmente acidente de trabalho; ofender a integridade física de outrem; atentar contra a liberdade sexual de

qualquer preso, servidor ou autoridade; praticar qualquer conduta violenta ou associar-se a movimento que a realize ou proponha, e fugir.

Almejam os ilustres autores dos projetos que se tipifique, embora de modo diverso, as condutas todas como infringentes à ordem ou “disciplina” nos estabelecimentos prisionais, relacionando-as em elenco dotado de características específicas.

Duas outras modificações se encontram postas no projeto do deputado Marcos Rolim: a que acrescenta a palavra “intencionalmente” ao inciso IV do art. 50, que trata do ato de “provocar acidente de trabalho”; e a que busca substituir os incisos V e VI do art. 50 da lei em vigor por condutas que o ilustre autor do projeto considera mais graves.

Não me parecem imprecisas nem vagas as prescrições contidas no art. 50 da Lei de Execução Penal, que trata especificamente das “Faltas Disciplinares” dos condenados recolhidos aos estabelecimentos prisionais, ou soltos para o cumprimento da pena em liberdade, mediante condições impostas pelo juiz da execução.

O referido art. 50 considera falta grave:

“I – incitar ou participar de movimento para subverter a ordem ou a disciplina;
II – fugir;
III – possuir, indevidamente, instrumento capaz de ofender a integridade física de outrem;
IV – provocar acidente de trabalho;
V – descumprir, em regime aberto, as condições impostas;
VI – inobservar os deveres prescritos nos incisos II e V do art. 39 desta Lei.”

Os incisos II e V do art. 39 acima mencionados são os que dispõem:

“Dos deveres, dos direitos e da disciplina:
Art. 39 -
II – obediência ao servidor e respeito a qualquer
pessoa com quem deva relacionar-se;
V – execução do trabalho, das tarefas e das ordens
recebidas.”

Essas exigências não me parecem descabidas nem padecem de ambigüidade em sua descrição. São próprias ao regime carcerário, como indissociáveis do regime disciplinar.

O que se pode acentuar como grave – e nesse ponto tem toda a razão o deputado Marcos Rolim – é a interpretação abusiva que administradores e agentes penitenciários podem emprestar à aplicação do regime disciplinar nos estabelecimentos prisionais. Já aí não se trata da Lei editada exatamente para contê-los nos limites da legalidade, mas em virtude da sua própria formação (ou deformação) profissional. O problema não está na Lei, que exclui o arbítrio, mas no abuso de autoridade, que a despeito ela habitualmente se processa.

Quanto às propostas contidas no projeto parece-me necessário aduzir que ao considerar falta grave a provocação de acidente de trabalho, o legislador teve em mira exatamente a intenção deliberada do ato. Nunca esteve, nem está em cogitação, no caso, o fato imprevisto, independente da vontade do agente, mas o dolo. Quando a lei diz “provocar acidente de trabalho”, o que ela busca alcançar é o ato de provocar, a iniciativa da ação, portanto a vontade consciente de agir. Dessa dicção legal não faz parte o ato fortuito, acidental, imprevisto, independente da ação humana deliberada.

Vejamos, em seguida, a eliminação, que pretende o projeto, das duas disposições do art. 50 que consideram falta grave “descumprir, no regime aberto, as condições impostas” e “inobservar os deveres previstos nos incisos II e V do art. 39”, que são: “obediência do servidor e respeito a qualquer pessoa com quem deve relacionar-se” e “execução do trabalho, das tarefas e das ordens recebidas”.

Segundo o autor do projeto, “tem-se a possibilidade de condutas banais serem enquadradas como se “falta grave” fossem”. De fato, doravante enfrentamos os riscos da interpretação excessiva ou da utilização

maliciosa da lei para o exercício da arbitrariedade. O remédio para tais excessos está na fiscalização dos Juizes de execução e dos membros do Ministério Público, que a despeito da extraordinária amplitude da sua competência não exercem o dever de prevenir ou punir ofensas impostas por capricho ou abuso de autoridade no interior das prisões.

Esses abusos decorrem exatamente da inobservância da lei. Foram exatamente as arbitrariedades, em muitos casos marcadas por vexames, suplícios, tortura e morte a que foram e são submetidos os condenados, que nos levaram à iniciativa da elaboração do projeto que se transformou na Lei de Execução Penal. Procuramos eliminar, através dela, o hiato de ilegalidade no qual se dava, e no maior número de prisões continua se dando, o cumprimento das penas de prisão no país.

O anunciado propósito de atualizar a Lei de Execução Penal, ocasião em que se dará naturalmente o exame das questões constantes dos projetos relacionados, não me exime do dever de enfrentá-las desde logo, no âmbito restrito deste parecer.

Levemos em consideração o disposto na Seção IV - Da Remição – do Título V da Lei nº 7.210 de 11 de julho de 1984:

“Art. 126. O condenado que cumpre a pena em regime fechado ou semi-aberto poderá remir, pelo trabalho, parte do tempo de execução da pena.

§ 1º A contagem do tempo para o fim deste artigo será feita à razão de 1 (um) dia de pena por 3 (três) de trabalho.

§ 2º O preso impossibilitado de prosseguir no trabalho, por acidente, continuará a beneficiar-se com a remição.

§ 3º A remição será declarada pelo Juiz da execução, ouvido o Ministério Público.

Art. 127. O condenado que for punido por falta grave perderá o direito ao tempo remido, começando o novo período a partir da data da infração disciplinar.

Art. 128. O tempo remido será computado para a concessão de livramento condicional e indulto.

Art. 129. A autoridade administrativa encaminhará mensalmente ao Juízo da execução cópia do registro de todos os condenados que estejam trabalhando e dos dias de trabalho de cada um deles.

Parágrafo único. Ao condenado dar-se-á relação de seus dias remidos.

Art. 130. Constitui o crime do artigo 299 do Código Penal declarar ou atestar falsamente prestação de serviço para fim de instruir pedido de remição.”

Como se vê as questões relacionadas nos projetos estão todas abrangidas, salvo pequenas modificações, constituindo acréscimo único as tentativas neles reiteradas de introduzirem o estudo como determinante da remição, ora considerado separadamente, ora proposto como cumulativo ao benefício oriundo do trabalho.

Note-se porém, que todos os projetos, excluídos apenas os de números 2.502, do Deputado Cornélio Ribeiro e 1.226, do Deputado Luiz Antônio Fleury, pretendem estender ou acumular o benefício da Remição pelo estudo “a condenados que cumpram pena em regime fechado ou semi aberto”.

Não vejo como conciliar a prisão em regime fechado com o estudo em estabelecimentos regulares de ensino, pois o regime prisional fechado significa necessariamente a proibição de saída do estabelecimento prisional.

Além disso os projetos utilizam-se sempre da palavra “estudo”, sem menção a regime escolar ou provas de aferição de aproveitamento no caso de estudos auto-didáticos feitos na prisão. Somente o projeto número 5.002, da Deputada Iara Bernardi contempla a hipótese de “cursos” com metodologia de “educação à distância”, embora não estabeleça qualquer disciplina para a verificação, seja da constância do estudo, seja da avaliação de seus resultados.

A preocupação com o estudo dos condenados é sem dúvida louvável e poderá constituir um atenuante para a progressão do regime prisional, desde que se estabeleça uma disciplina de averiguação de resultados que sobretudo não leve em conta a sua acumulação com o tempo remido pelo trabalho. Esta soma dos dias de trabalho com os dias de estudo, num país que em virtude da super lotação carcerária só admite o regime fechado por no máximo 1/6 (um sexto) da pena, reduziria o cumprimento das sentenças de privação da liberdade a tempo sensivelmente reduzido de prisão.

Note-se que a Lei de Execução Penal em vigor considera os artigos 120 e 121 as permissões de saída dos condenados que cumprem pena em regime fechado ou semi aberto e, dos presos provisórios, mediante escolta, nos casos de falecimento ou doença grave do cônjuge, companheira, ascendente, descendente ou irmão, e quando necessário o tratamento médico, condicionada a permanência do preso fora do estabelecimento à duração necessária à finalidade da saída do regime.

A Lei Penal em vigor estabelece a obrigação do condenado ao trabalho, na medida de suas adaptações e capacidades. Leva ainda em conta a habilitação, a condição pessoal e as necessidades futuras do preso, bem como as oportunidades oferecidas pelo mercado (artigos 31 e 32), matérias objeto da proposição formulada no projeto 1.226, do Deputado Luiz Antônio Fleury. A lei em vigor estabelece também o “pagamento de remuneração” ao preso que trabalha, gerenciado este por Fundação ou Empresa Pública de Autonomia Administrativa, tendo por objetivo a formação profissional do condenado. O projeto do Deputado Luiz Antônio Fleury inova a matéria ao determinar a partilha da remuneração recebida pelo preso na forma que propõe.

A verdade porém, é a de que são raros os estabelecimentos prisionais que propiciam trabalho aos condenados. A grande maioria dos estabelecimentos penais são na realidade depósitos humanos marcados pela superlotação, pela inatividade e pela convivência profunda e inevitável de pessoas das mais diversas origens e condições, o que atenta contra princípios básicos da Lei de Execução Penal: a separação do preso provisório do condenado por sentença transitada em julgado, o recolhimento do preso primário em seção distinta da reservada aos reincidentes e, sobretudo o mais grave, a classificação dos presos segundo seus antecedentes e personalidade, como condição essencial à individualização da Execução Penal.

Nestes termos, considerando que o projeto do Deputado Luiz Antônio Fleury, referente à partilha da remuneração do preso, deve ser remetida à consideração dos membros da Comissão que se organiza para atualizar, no que couber, a Lei de Execução Penal, o parecer é :

- Pela constitucionalidade, boa técnica legislativa e injuridicidade do Projeto de Lei nº 6.390/02, o que recomenda sua rejeição;

- Pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 5.075/01, mas pela rejeição quanto ao mérito, por superadas as suas disposições, tanto que se organiza Comissão Especial destinada à elaboração de novo Projeto de Lei de Execução Penal. Basta acentuar que o projeto é anterior à aprovação, pelo Plenário da Câmara dos Deputados, do projeto de lei que altera substancialmente o regime disciplinar carcerário para introduzir o isolamento dos que cometam crime durante o cumprimento da pena, ora submetido à apreciação do Senado Federal;

- Pela constitucionalidade e boa técnica legislativa do Substitutivo ao Projeto da Comissão de Segurança Pública e de Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico, alusivo aos Projetos de Lei nº 6.390/2002, 4.102/2001 e 4.291/2001, Substitutivo, esse, que pretende alterar o artigo 126, caput e §§ I e II da Lei de nº 7.210, de 1984, acrescentando-lhe, ainda, um parágrafo IV. O Substitutivo peca, no entanto, por injuridicidade, por ser impossível a coexistência do cumprimento da prisão em regime fechado com a frequência regular a estabelecimento de ensino. O parecer é, portanto, pela rejeição do Substitutivo.

Quanto aos Projetos nº 37/1999, 1.036/1999, 1.882/99, 2.502/2000, 3.159/2000, 4.102/2001, 4.704/2001, 4.291/2001, 5.002/2001, 1.226/1999, 1.848/1996 e 4.685/2001, o parecer reitera as conclusões a que chegou o eminente deputado José Roberto Batochio, também por serem constitucionais e estarem redigidos em boa técnica legislativa, mas eivados igualmente do vício incontornável de injuridicidade. Por esta mesma razão nosso parecer é também pela rejeição dos mesmos quanto ao mérito.

Sala das Seções, 31 de julho 2003.

Ibrahim Abi-Ackel
Relator