



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 704, DE 1995

(Apensos os PLs nºs 125, de 1999; 7.147 e 7.379 de 2002; 823 e 2.309, de 2003; 541, 871, 854 e 2.617, de 2007)

Assegura aos que cumprem penas privativas de liberdade o direito de exercer atividade laborativa.

Autor: Deputado RICARDO IZAR

Relator: Deputado LAERTE BESSA

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 704, de 1995, visa a assegurar a todos quantos cumpram pena privativa de liberdade o direito ao exercício de atividade laborativa. Com essa finalidade, a direção dos estabelecimentos prisionais deverá providenciar a realização de cursos de formação profissional e locais adequados para o trabalho dos presos. O trabalho deverá implicar na redução da pena dos internos, de acordo com regulamentação posterior. A inobservância da lei implicará em crime de responsabilidade do dirigente do sistema penitenciário da respectiva unidade federada.

Na justificação da proposta, alega o autor que;

“O sistema penitenciário vigente, na grande maioria do território nacional, ainda é arcaico e desumano, sendo fundamental sua transformação, com critérios mais modernos e humanizantes.....”

“O trabalho, a laborterapia não apenas tornará o convívio nas prisões muito mais harmônico, evitando as rebeliões, como, efetivamente, ensejará a recuperação do sentenciado.....”

Em apenso, acham-se os Projetos de Lei nºs:



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

125/99, do Deputado Alberto Fraga, que “Estabelece a obrigatoriedade do trabalho para os detentos”;

2.309/03, do Deputado Severino Cavalcanti, que “Altera o art. 36 da Lei de Execuções Penais para proibir o trabalho externo dos que cumprem pena por crime hediondo, prática da tortura, tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins ou terrorismo”;

7.147/02, do Deputado Pompeo de Mattos, que “Dispõe sobre as condições e a efetivação do trabalho dos presidiários do Sistema Penitenciário do país”;

7.379/02, do Deputado José Carlos Coutinho, que “Acrescenta dispositivos à Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, e ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940”;

823/03, do Deputado José Divino, que “Altera dispositivos das Leis nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre crimes hediondos, bem como inclui parágrafo único no art. 39 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal”;

541/07, do Deputado Lelo Coimbra, que “Dispõe sobre o trabalho do preso”;

871/07, do Deputado Aelton Freitas, que “Altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, e do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, para tornar obrigatória a oferta de trabalho aos presos condenados e para prever a execução de atividades laborais como condição para a progressão de regime, saída temporária, livramento condicional e conversão de pena”;

854/07, do Deputado Neilton Mulim, que “Acrescenta dispositivo à Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, que institui a Lei de Execução Penal, e do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal”, afirmando que “*o condenado a pena restritiva de liberdade, ou o preso provisório, por crimes de tráfico ilícito de entorpecentes, participação em organização criminosa, contra a administração pública ou contra o sistema financeiro, ressarcirá o Estado, mensalmente, a quantia gasta pelo Poder Público para mantê-lo preso (AC).*

2.617/07, do Deputado Zenaldo Coutinho, que “Dispõe



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

sobre o trabalho obrigatório do condenado em estabelecimentos construídos e geridos em parcerias público-privadas”.

A Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado aprovou, com Substitutivo, as propostas de nºs 704, de 1995, 125, de 1999, 823, de 2003, 7.147, de 2002 e 541, de 2007, rejeitando as de nºs 7.379, de 2002; 2.309, de 2003, 854 e 871, de 2007, não se pronunciando sobre a de nº 2.617, de 2007.

A esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania compete analisar as propostas sob os aspectos de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito, sendo a apreciação final do Plenário da Casa.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A matéria tratada é de competência da União Federal (art. 22, I), de iniciativa desta Casa (art. 61), não atentando contra quaisquer dos incisos do § 4º do art. 60, todos da Constituição Federal, os projetos são constitucionais, nestes aspectos.

Os PLs nºs 704/95, 125/99, e o 7.147/02, todavia, incorrem em inconstitucionalidade, quando alguns de seus dispositivos atribuem encargos ao Poder Executivo, malferindo o art. 2º da Constituição, que determina harmonia e independência entre os poderes da República, logo é inconstitucional toda norma que, **de iniciativa de parlamentar**, manda ou autoriza o Poder Executivo a fazer ou deixar de fazer alguma coisa que é da sua competência, fora das previsões constitucionais.

Quanto à juridicidade, podemos afirmar que alguns projetos pecam por ferir princípios de nosso ordenamento jurídico. Ora, um dos objetivos principais da pena, é a ressocialização do preso, se por acaso não puder ele desempenhar trabalhos externos, nos moldes em que assim o permitem os artigos 36 e 37 da Lei 7.210, de 11 de julho de 1984 - Lei de Execução Penal – LEP, a pena passará a ser tão-somente retributiva, regredindo o direito penal aos tempos das masmorras medievais.

O trabalho externo (Título II – Capítulo III – Seção III – Do trabalho Externo – artigos 36 e 37 - LEP), é **admitido para os presos em**



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

regime fechado, mas somente em serviço ou obras públicas realizados por órgãos da administração direta ou indireta, ou entidades privadas, tomando-se cautelas devidas contra a fuga e em favor da disciplina (art. 36).

Deste modo, afiguram-se-nos injurídicas as proposições de nºs 2.309, de 2003, 7.379, de 2002, 823, de 2003, e os artigos 4º e 5º do Substitutivo da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado.

Em injuridicidade incide o PL 541, de 2007, quando, ao revogar o § 2º do art. 28 da LEP, quer estabelecer o regime da Consolidação das Leis Trabalhistas ao trabalho do preso. Ora, não há contrato de trabalho entre o condenado e qualquer empresa, enquanto ele estiver cumprindo a pena e trabalhando para remi-la ou sendo obrigado a trabalhar, de modo que é impossível juridicamente tratá-lo como a um trabalhador comum.

Outrossim também em injuridicidade incorre o PL 854, de 2007, uma vez que há norma legal (*legem habemus*) na LEP, que disciplina o que pretende, ou seja, que o condenado venha a ressarcir os gastos do poder público com a manutenção dele no estabelecimento prisional:

“Art. 29. O trabalho do preso será remunerado, mediante prévia tabela, não podendo ser inferior a 3/4 (três quartos) do salário mínimo.

§ 1º O produto da remuneração pelo trabalho deverá atender:

a) à indenização dos danos causados pelo crime, desde que determinados judicialmente e não reparados por outros meios;

b) à assistência à família;

c) a pequenas despesas pessoais;

d) ao ressarcimento ao Estado das despesas realizadas com a manutenção do condenado, em proporção a ser fixada e sem prejuízo da destinação prevista nas letras anteriores.

não há, portanto, necessidade de lei nova para confirmar o que já está em nossa legislação.

A técnica legislativa da maior parte das proposições não se encontra em consonância com os ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998: 1) o artigo 1º do projeto deve indicar o objeto da lei e o



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

respectivo âmbito de aplicação; 2) traz cláusula revogatória genérica; e 3) não traz as iniciais NR entre parênteses; 4) cada lei deve tratar de um assunto específico, não devendo fazê-lo em leis esparsas:

“Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;

II - a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;

III - o âmbito de aplicação da lei será estabelecido de forma tão específica quanto o possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva;

IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subseqüente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.

Num ou em vários desses aspectos incluem-se os PLs 704/95, 125/99, 2.309/03, 7.147/02, 7.379/02, 823/03 e 2.617/07. O PL 541, de 2007, traz a expressão (NR) em lugar inadequado, vez que deveria ser ao final do dispositivo alterado. O PL 854/07 traz um (AC) que não está disciplinado em lugar algum, sendo de total ausência de significação.

No mérito, excluindo-se inconstitucionalidade, injuridicidade ou má técnica legislativa acima apontadas, eis que alguns dos aspectos aventados nas proposições merecem acolhida. Mas analisemos as propostas.

A proposição principal, em que pese às nobres preocupações de seu Autor, mostra-se despicienda.

Com efeito, a Lei de Execução Penal - LEP (Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984) reserva todo um capítulo para o trabalho do preso, em seus arts. 28 a 37.

Dentre os citados dispositivos legais, destacam-se:



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

“Art. 28. O trabalho do condenado, como dever social e condição de dignidade humana, terá finalidade educativa e produtiva.

Art. 31. O condenado à pena privativa de liberdade está obrigado ao trabalho na medida de suas aptidões e capacidade.”

A remição da pena pelo trabalho também já é prevista pela Lei de Execução Penal, art. 126:

“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.”

Passa-se a apreciar as proposições apensadas.

Os PLs nºs 125/99 e 871/07: mostram-se exagerados, na medida em que a Lei de Execução Penal já prevê que a não execução do trabalho, das tarefas e das ordens recebidas constitui falta grave – art. 50, VI , combinado com 39, II e V -, sujeitando o condenado a sanções disciplinares. Por outro lado, prevê-se a remição da pena pelo trabalho, na proporção de um dia trabalhado por um dia de pena. A manutenção da proporção atual – art. 126 da lei – deve ser mantida. Com relação ao art. 83 do Código Penal, atinente a regras para o livramento condicional, o inciso III já dispõe, como um dos requisitos, o bom desempenho do condenado no trabalho que lhe tiver sido atribuído.

Os PLs nº 823/03 e 2.309/03, quando negam ao preso a possibilidade do trabalho externo tornam-se contraproducentes e injurídicos, do ponto de vista de sua ressocialização, como retrodito, ainda que se trate de condenado por crime hediondo ou assemelhado. Quanto aos benefícios da Previdência Social, a Lei de Execução Penal já dispõe a respeito, em seu art. 41, III.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

O PL nº 7.147/02, salvo a inconstitucionalidade apontada, e o PL nº 541/0 merecem acolhidos para que a remuneração do trabalho do preso não seja inferior ao salário mínimo (art. 29 da LEP), e também que um contracheque mensal há de contribuir para melhor controle do estabelecimento penal, do juiz da execução e do próprio preso, mas o nome poderia ser alterado para “comprovante de remuneração”, haja vista não existir relação trabalhista. Merece aprovação, assim, o art. 5º da proposição, mas visando melhor técnica legislativa, a norma poderia constar de § 3º ao art. 29 da LEP.

O PL nº 7.379/02 ao sujeitar o trabalho do preso à legislação trabalhista afigura-se injurídico e não recomendável, conforme já dito o preso não detém contrato de trabalho com quem quer que seja, mas executa trabalho que venha a contribuir para a sua dignidade como pessoa. No que tange às demais alterações preconizadas para o capítulo da Lei de Execução Penal relativo ao trabalho do preso, a proposição não aperfeiçoa a legislação.

O PL nº 854/07 é desnecessário, haja vista que o art. 29, § 1º, d, da Lei de Execução Penal, já dispõe a respeito e pelo qual o produto da remuneração pelo trabalho deverá atender ao ressarcimento ao Estado das despesas realizadas com a manutenção do condenado.

PL nº 2.617/07: o proposto para um novo art. 34-A não necessita de autorização legislativa de iniciativa de parlamentar, sendo que a própria Lei 11.079/04 já traz todos os requisitos para as parcerias público-privadas, ficando ao poder discricionário do Executivo (federal, estadual, do Distrito Federal ou municipal) determinar a viabilidade no caso de que se trata. O trabalho externo do preso já pode ser realizado em serviço ou obras públicas realizadas por órgãos da estrutura administrativa, não sendo necessária a discriminação proposta. **Já a fiscalização sobre a formação e o desempenho profissional do condenado e a produtividade dos estabelecimentos prisionais agrícolas e industriais, por parte do Conselho Penitenciário, é ótima medida que deve ser aplaudida.**

O substitutivo, adotado pela comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado ao adotar algumas das medidas dos projetos retroanalisados, incorre nas mesmas restrições já explanadas acima.

A penalidade imposta ao diretor do presídio resulta inconveniente, inoportuna e injurídica, pois este, na maioria das vezes, é vítima



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

da crônica falta de verbas e de investimentos no setor, como, aliás, o próprio autor do projeto reconhece em sua justificação. Falar genericamente em responsabilidade civil, penal e administrativa do dirigente do estabelecimento prisional é o mesmo que nada atribuir-lhe, mormente quando a responsabilidade civil e administrativa dos agentes públicos encontra-se disciplinada pela própria Constituição Federal (art. 37, 6º), e pelas leis penais e civis específicas.

Em face do exposto, nosso voto é pela inconstitucionalidade de alguns dos dispositivos dos Projetos de Lei nºs 704/95, 125/99 e 7.147/02, pela injuridicidade de alguns dispositivos dos Projetos de nºs 2.309/03, 7.379/02, 823/03, 541/07, 854/07 e artigos 4º e 5º do Substitutivo da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, pela má técnica legislativa dos de nºs 704/95, 125/99, 2.309/03, 7147/02, 7.379/02, 923/03, 2.617/07, 541/07 e 854/07 e no mérito pela rejeição dos PLs 704/95, 125/99, 7.379/02, 823/03, 2.309/03, 854/07 e 871/07, e **pela aprovação** na forma do Substitutivo em anexo dos Projetos de Lei nºs 7.147/02, 541/07 e 2.617/07.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2008.

Deputado LAERTE BESSA
Relator



**SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE LEI NºS 7.147, DE 2002,
541 E 2.617, DE 2007**

Altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, que institui a Lei de Execução Penal.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei dispõe sobre o comprovante de remuneração a ser entregue ao preso pelo trabalho realizado, a contribuição à previdência social e o salário mínimo.

Art. 2º O *caput* e o § 1º do art. 29 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, passam a vigorar com as seguintes redações:

“Art. 29. O trabalho do preso será remunerado, mediante prévia tabela, não podendo ser inferior ao salário mínimo.

§ 1º O produto da remuneração pelo trabalho deverá atender:

a) à contribuição previdenciária;

b) à indenização dos danos causados pelo crime, desde que determinados judicialmente e não reparados por outros meios;

c) à assistência à família;

d) a pequenas despesas pessoais;

e) ao ressarcimento ao Estado das despesas realizadas com a manutenção do condenado, em proporção a ser fixada e sem prejuízo da destinação prevista nas alíneas anteriores.

§ 2º”

Art. 3º Ficam acrescidos o § 3º ao art. 29 e o inciso V ao art. 70, todos da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, com as seguintes redações:



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

“Art. 29.

§ 3º O preso receberá, mensalmente, **comprovante de remuneração**, devidamente descriminado com:

- a) o valor bruto recebido;
 - b) os valores descontados para atender às exigências legais dos §§ 1º e 2º deste artigo;
 - c) os dias trabalhados;
 - d) os dias remidos.“ (NR)

Art. 70.

V – fiscalizar a formação e o desempenho profissional do preso, bem como a produtividade dos estabelecimentos prisionais agrícolas e industriais. (NR)"

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2008.

Deputado LAERTE BESSA

Relator