

PARECER N° , DE 2010

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre os Projetos de Lei do Senado nºs 49, 50 e 496, de 2003; 582, 634, 674, 683 e 719, de 2007; e 23, de 2008; que tratam sobre alterações ao texto da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal).

RELATOR: Senador **PAULO DUQUE**

I – RELATÓRIO

Em razão da aprovação pela Mesa do Senado Federal do Requerimento nº 603, de 2009, de autoria do Senador Expedito Júnior, vêm a esta Comissão, para análise em conjunto, nos termos do art. 100, IV, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), as seguintes proposições:

- a) Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 49, de 2003, que *dispõe sobre repasse de verbas do Governo Federal para a construção de unidades penitenciárias nos Estados da Federação e Distrito Federal, e dá outras providências*, de autoria do Senador Ney Suassuna;
- b) Projeto de Lei do Senado nº 50, de 2003, que *dispõe sobre a transferência de presos entre os Estados da Federação e o Distrito Federal, e dá outras providências*, de autoria do Senador Ney Suassuna;
- c) Projeto de Lei do Senado nº 496, de 2003, que *altera o caput do art. 112 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, para estabelecer condições para a progressão do regime de cumprimento de pena privativa de liberdade*, de autoria do Senador Demóstenes Torres;

- d) Projeto de Lei do Senado nº 582, de 2007, que *altera o disposto no art. 84 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), para extinguir o benefício da prisão especial por força da condição socioeconômica do preso, e dá outras providências*, de autoria do Senador Marcelo Crivella;
- e) Projeto de Lei do Senado nº 634, de 2007, que *descriminaliza as condutas previstas nos arts. 40, 59 e 60 da Lei das Contravenções Penais, e dá outras providências*, de autoria do Senador Sibá Machado;
- f) Projeto de Lei do Senado nº 674, de 2007, que *altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal, para determinar a obrigatoriedade da separação de homens e mulheres em estabelecimentos penais*, de autoria da Senadora Serys Slhessarenko;
- g) Projeto de Lei do Senado nº 683, de 2007, que *altera o art. 41 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, para garantir o direito de visita a presos sem distinção de gênero*, de autoria da Senadora Serys Slhessarenko;
- h) Projeto de Lei do Senado nº 719, de 2007, que *acrescenta os parágrafos 3º, 4º e 5º, ao art. 83 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal, para estabelecer o monitoramento das ligações telefônicas realizadas pelos presos*, de autoria do Senador Demóstenes Torres; e
- i) Projeto de Lei do Senado nº 23, de 2008, que *altera os arts. 83 e 84 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, para garantir a permanência dos filhos com idade até 04 (quatro) anos junto às mães encarceradas*, de autoria da Senadora Roseana Sarney.

Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Como bem salientado pelo Senador Eduardo Azeredo no relatório que chegou a oferecer perante a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, à exceção do PLS nº 634, de 2007, que busca alterar a Lei de Contravenções Penais, os demais projetos versam sobre o tema da execução penal.

Como todos propõem alterações ao texto da Lei Federal nº 7.210, de 11 de julho de 1984, admitimos a viabilidade da tramitação em conjunto, possível com a consolidação de um único substitutivo, ao tempo em que reconhecemos a prejudicialidade da iniciativa do Senador Sibá Machado diante da aprovação da Lei nº 11.983, de 16 de julho de 2009.

Não haverá, destarte, ofensa ao inciso II, do art. 7º, da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Até porque, segundo pudemos depreender, a tramitação em conjunto, requerida pelo Senador Marco Maciel, possibilitará maior celeridade no exame das referidas proposições, visto que razoável tempo já se passou sem que a grande maioria delas sequer recebesse a designação de relator.

As propostas subscritas pelo Senador Ney Suassuna, que tratam da localização das penitenciárias e da transferência de presos entre Unidades da Federação, a nosso juízo, já estão amparadas na legislação vigente.

Com efeito, o PLS nº 49, de 2003, estipula que *o Governo Federal somente dará assistência financeira aos Estados e ao Distrito Federal para a construção de penitenciárias em áreas afastadas dos centros urbanos*, enquanto o art. 90 da vigente Lei de Execução Penal preceitua que a *penitenciária de homens será construída em local afastado do centro urbano a distância que não restrinja a visitação*.

Como a transferência de recursos da União aos entes federados para que procedam à construção, ampliação, reforma e aprimoramento dos estabelecimentos penitenciários se dá por intermédio da Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, que criou o Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), consoante seu art. 3º, I e § 1º, é de se reconhecer que tais transferências devam observar a Lei de Execução Penal, da qual decorrem as diretrizes baixadas pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária expressamente prestigiadas na regulamentação do FUNPEN.

Também o PLS nº 50, de 2003, com o propósito de autorizar os Estados e o DF a efetuar entre si, em caráter extraordinário, a transferência de presos condenados por sentença transitada em julgado, sempre que tal medida for necessária à desarticulação do crime organizado, à garantia da paz pública ou à segurança dos condenados, encontra paralelo no art. 86 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, que dispõe:

Art. 86. As penas privativas de liberdade aplicadas pela Justiça de uma Unidade Federativa podem ser executadas em outra unidade, em estabelecimento local ou da União.

§ 1º A União Federal poderá construir estabelecimento penal em local distante da condenação para recolher os condenados, quando a medida se justifique no interesse da segurança pública ou do próprio condenado.

§ 2º Conforme a natureza do estabelecimento, nele poderão trabalhar os liberados ou egressos que se dediquem a obras públicas ou ao aproveitamento de terras ociosas.

§ 3º Caberá ao juiz competente, a requerimento da autoridade administrativa definir o estabelecimento prisional adequado para abrigar o preso provisório ou condenado, em atenção ao regime e aos requisitos estabelecidos.

Aliás, entre a apresentação da referida proposição e a confecção do presente relatório, podemos registrar que a inauguração das primeiras penitenciárias federais parece estar contribuindo efetivamente para a pacificação e o controle dos presídios do país, tendo motivado a edição de lei específica sobre a transferência de presos em tais casos: Lei nº 11.671, de 8 de maio de 2008.

Nesses termos, à vista do que consta da legislação vigente, optamos pela rejeição dos Projetos de Lei do Senado nºs 49 e 50, de 2003.

Quanto ao Projeto de Lei do Senado nº 496, de 2003, que pretende aumentar o lapso temporal para a progressão de regime para ao menos 1/3 (um terço) da pena, ao argumento de que o sistema atual propiciaria a impunidade ao exigir apenas 1/6 (um sexto) da pena, somos do entendimento de que tal iniciativa perdeu oportunidade diante da recente aprovação por esta Casa Legislativa do Projeto de Lei do Senado nº 421, de 2008, de semelhante objetivo.

O Projeto de Lei do Senado nº 719, de 2007, por sua vez, incorre, a nosso sentir, em usurpação da competência dos Estados para legislar sobre direito penitenciário, por transbordar o estabelecimento de regras gerais, nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 24 da Constituição Federal.

Referida proposição busca estabelecer, por acréscimo de parágrafos ao art. 83, da Lei de Execução Penal, que:

As ligações realizadas pelos presos, originadas de telefones ou similares instalados nas dependências dos estabelecimentos penais, **dependerão de prévia autorização e serão monitoradas pela respectiva administração**, a fim de vedar a comunicação indevida, clandestina ou para fins ilícitos com o ambiente externo.

Nosso Código Penal estabelece que “o preso conserva todos os direitos não atingidos pela perda da liberdade, impondo-se a todas as autoridades o respeito à sua integridade física e moral” (art. 38); tal garantia encontra amparo constitucional no art. 5º, XLIX, da CF.

Para bem balizar quais direitos poderiam ser atingidos pela perda da liberdade, dispôs ainda a Lei de Execução Penal, *verbis*:

Art. 41. Constituem direitos do preso:

.....
XV – **contato com o mundo exterior** por meio de correspondência escrita, da leitura e de outros meios de informação que não comprometam a moral e os bons costumes.

.....
Parágrafo único. Os direitos previstos nos incisos V, X e XV poderão ser suspensos ou restringidos mediante ato motivado do diretor do estabelecimento.

Ou seja, temos que o uso do telefone para contato com o ambiente externo não constitui, a toda evidência, um direito do preso que obrigaria ao Estado proporcionar, restando seu acesso atingido pela perda de liberdade determinada por decisão judicial.

Desse modo, a eventual utilização de aparelho telefônico instalado no estabelecimento prisional pelos presos só se justifica como uma **regalia**, espécie de recompensa concedida tendo “*em vista o bom comportamento reconhecido em favor do condenado, de sua colaboração com a disciplina e de sua dedicação ao trabalho*”, disciplinadas pelo art. 55 da Lei de Execução Penal.

Sobre o tema das sanções e recompensas, estabeleceu ainda a LEP, a corroborar a repartição concorrente da competência para legislar sobre direito penitenciário prevista em disposição constitucional, que “**a legislação local e os regulamentos estabelecerão a natureza e a forma de concessão de regalias**”, o que impede a análise do PLS nº 719, de 2007.

Mas ainda que assim não fosse, mesmo diante da controversa interpretação que muitos emprestam à decisão do E. Supremo Tribunal Federal nos autos do Habeas Corpus nº 70.814-SP, não haveria como se afastar a exigência constitucional de ordem judicial para monitorar o conteúdo das comunicações telefônicas, o que também está a recomendar a rejeição da proposição.

Passemos, então, ao exame do Projeto de Lei do Senado nº 582, de 2007, de autoria do Senador Marcelo Crivella, que pretende equalizar o tema da prisão especial no texto da Lei de Execução Penal.

Para tanto, rememoremos a solução encontrada pela Casa para a revogação do instituto da prisão especial, o que fez pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 111, de 2008, do Poder Executivo, e do Projeto de Lei do Senado nº 50, de 2007, de autoria do Senador Expedito Júnior.

A opção legislativa adotada nos relatórios subscritos pelo Senador Demóstenes Torres corretamente priorizou a reforma do disposto no art. 295 e seus incisos do Código de Processo Penal, não se ocupando do texto da Lei de Execução Penal. Há que se registrar, no entanto, que se chegou a solução muito próxima da pretendida pelo Senador Marcelo Crivella:

“**Art. 295.** É proibida a concessão de prisão especial, salvo a destinada à preservação da vida e da incolumidade física e psíquica do preso, assim reconhecida por decisão fundamentada da autoridade judicial ou, no caso de prisão em flagrante ou cumprimento de mandado de prisão, da autoridade policial encarregada do cumprimento da medida.

.....” (NR)

Diante dessa feliz coincidência, restou ao PLS nº 582, de 2007, apenas proceder à adequação do texto da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, ao que recentemente deliberou o Plenário desta Casa, razão pela qual somos pela sua aprovação, alterando-se o § 2º do art. 83 da LEP, na forma do substitutivo consolidado que, ao final, apresentamos.

Por fim, passamos à análise em bloco das demais iniciativas das Senadoras Serys Slhessarenko e Roseana Sarney, pois as proposições se ocupam do tratamento da mulher encarcerada.

A própria Constituição Federal determina, no inciso XLVIII, de seu art. 5º, que “*a pena será cumprida em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e o sexo do apenado*”.

Ainda assim, ocorrem situações em que *mulheres estão sendo presas em cadeias junto a homens e sofrendo ou estando sujeitas a toda sorte de abusos ou violência*, como ficou registrado na Justificação do PLS nº 674, de 2007. Não se pode realmente admitir tal ocorrência, em nenhuma circunstância, razão pela qual contemplamos o reforço da proibição existente em nosso substitutivo.

Do mesmo modo procedemos quanto ao PLS nº 683, de 2007, não só por entendermos que a visita íntima deve ser estendida às mulheres e aos homossexuais, bem como por reconhecermos que o benefício, embora amplamente aplicado com base em Resolução do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária de 30 de março de 1999, ainda carece de autorização legislativa.

Já o Projeto de Lei do Senado nº 23, de 2008, que prevê a possibilidade de permanência do filho com a mãe encarcerada até que complete quatro anos de idade, acabou prejudicado pela edição da Lei nº 11.942, de 28 de maio de 2009.

III – VOTO

Em face do exposto, votamos:

- 1) pela **declaração de prejudicialidade** dos Projetos de Lei do Senado nºs 496, de 2003, 634, de 2007, e 23, de 2008, que deverão ser encaminhados ao Presidente do Senado Federal, nos termos do art. 334 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), por haverem perdido a oportunidade, respectivamente, ante a aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 421, de 2008, e a edição das Leis nº 11.983, de 16 de julho de 2009, e 11.942, de 28 de maio de 2009;
- 2) pela **rejeição** dos Projetos de Lei do Senado nºs 49 e 50, de 2003; 674, 683 e 719, de 2007; e
- 3) pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 582, de 2007, na forma do substitutivo apresentado em anexo.

EMENDA N° – CCJ (SUBSTITUTIVO) PROJETO DE LEI DO SENADO N° 582, DE 2007

Altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal, para modificar os institutos que especifica.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal, passa a vigorar com alterações nos seguintes artigos:

“**Art. 41.**
.....
X – visita de cônjuge, de companheiro, de parentes e amigos em dias determinados;
.....
XVII – acesso a métodos contraceptivos e de prevenção de doenças sexualmente transmissíveis.

§ 1º (*atual parágrafo único*)
§ 2º O direito previsto no inciso X contempla a visita íntima a presos de ambos os sexos, sem restrição de orientação sexual.” (NR)

“Art. 82.

.....
§ 3º A manutenção de homens e mulheres presos no mesmo ambiente sujeita o responsável pela custódia às penas do art. 322 do Código Penal, sem prejuízo das providências elencadas nos arts. 185 e 186 desta Lei.” (NR)

“Art. 84.

.....
§ 2º O preso que possa ter a sua integridade física, moral ou psicológica ameaçada pelo convívio com os demais presos ficará em dependência separada, individual ou coletivamente ocupada por outros na mesma condição, ou em estabelecimento próprio, se assim for determinado pelo juiz na decisão que decretar a prisão ou pela autoridade policial no auto de prisão em flagrante.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator