



SENADO FEDERAL

PARECER Nº 1.839, DE 2003

Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania de autoria do Senador Paulo Octávio, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 74/2003 que dispõe sobre a instalação de presídios federais de segurança máxima, nas condições em que especifica.

Relator do vencido “Ad hoc”: Senador **Antônio Carlos Valadares**

Relator do vencido: Senador **Amir Lando**

I – Relatório

Vem a esta Comissão, para exame, o Projeto de Lei nº 74, de 2003, de autoria do Senador Paulo Octávio que trata da instalação de presídios federais de segurança máxima.

O Projeto veda a instalação de estabelecimentos prisionais dessa natureza em conglomerados urbanos com população superior a cinqüenta mil habitantes e estabelece que, nas localidades permitidas, devem situar-se a pelo menos vinte quilômetros da área central das comunidades urbanas.

Na justificativa da proposição, o ilustre autor afirma ser essa uma medida que contribuirá para o combate ao crime e qualifica de infeliz a idéia de se promover a instalação dessas tenebrosas unidades em plena Capital Federal.

O Senador Demóstenes Torres, relator da matéria, apresenta relatório favorável à proposição, mas pondera que o tema deveria integrar a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, e não norma

autônoma, porquanto essa orientação está contida na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

II – Análise

No que concerne aos pré-requisitos processuais, há de se reconhecer que a proposição está revestida de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade; no entanto, ainda que sobreleve a nobre intenção do Senador Paulo Octávio de oferecer proteção aos aglomerados urbanos e em especial à Capital Federal, acreditamos que, no mérito, não deve o projeto prosperar.

De fato, a estrutura normativa penal brasileira adota o caráter de ressocialização do preso, sob sistemas de progressão de regimes e outros estímulos à não-reincidência delitiva. Por seu turno, a Constituição Federal repele a hipótese de pena de prisão perpétua, a que se soma a idéia de reforço à organização penitenciária de recuperação dos detentos.

Esse conceito de recuperação encontra amparo na ciência da Criminologia, como o ilustra o jurista espanhol Carlos Garcia Valdes que afirma em sua obra “La Nueva Penología” que, se é possível encontrar algum nível de consenso no papel retríbutivo e preventivo da pena, há concordância plena em dizer que o primordial objetivo da privação da liberdade [é] ressocializar o delinquente. Neste sentido, a possibilidade de contato com pessoas externas ao mundo penitenciário, sobretudo com a família, é essencial para o processo de ressocialização.

Por sua vez, a Resolução nº 5, de 19 de julho de 1999, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) é bastante clara quando

descreve como diretriz básica de política penitenciária, em seu art. 15: possibilitar o cumprimento de pena privativa de liberdade em estabelecimentos prisionais próximos à residência da família do condenado.

A aludida diretriz é consequência direta do art. 41, inciso X, da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), que estabelece a visita de familiares como direito subjetivo do réu. Em legislações estaduais, encontram-se previsões no mesmo sentido.

De fato, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro estabelece:

Art. 27. O Estado garantirá a dignidade e a integridade física e moral dos presos, facultando-lhes assistência espiritual, assegurando o direito de visita e de encontros íntimos a ambos os sexos, assistência médica e jurídica, aprendizado profissionalizante, trabalho produtivo e remunerado, além de acesso a dados relativos ao andamento dos processos em que sejam partes e à execução das respectivas penas.

A citada Resolução 5/99, do CNPCP, no art. 18, estabelece como diretriz de política penitenciária a construção de estabelecimentos prisionais federais em "zonas de grande concentração de criminalidade violenta".

A instalação de presídios em locais distantes dos grandes centros evidentemente aumenta os custos de manutenção da penitenciária, além de dificultar o processo de ressocialização dos presos.

Além disso, construção de presídios em localidades muito afastadas poderia desencadear processo de adensamento populacional de seu entorno em médio prazo, fazendo com que a medida se tornasse inócuca.

Outrossim, não prospera, tampouco, o argumento de que o controle de fugas pode ser feito

mais facilmente nos locais mais afastados. O novo conceito de presídio de segurança máxima, apresentado pelo Ministério da Justiça, recomenda sua instalação em regiões metropolitanas para impossibilitar as fugas de detentos e a comunicação por telefone celular dentro dos presídios.

Também não corresponde à realidade a idéia de que presídios em locais afastados são mais propícios ao controle de rebeliões. É importante lembrar que os efetivos policiais nas grandes concentrações urbanas são muito mais numerosos e, em geral, têm melhor preparo. Não é razoável imaginar que se tenha de mobilizar um verdadeiro exército de policiais para exercer a segurança de uma penitenciária em localidade distante dos grandes centros.

Dessa forma, acreditamos não poder o projeto prosperar por ir de encontro à política penitenciária mais moderna, contrariar as diretrizes do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária e mostrar-se prejudicial no combate à criminalidade violenta no Brasil.

III – Voto

Com fundamento nessas razões, voto pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 74, de 2003.

Sala das Sessões, 22 de outubro de 2003. – **Edison Lobão**, Presidente – **Antonio Carlos Valadares**, Relator do Vencido – **Amir Lando** – **Serys Slhessarenko** – **Fernando Becerra** – **Marcelo Crivella** – **Pedro Simon** – **Demóstenes Torres** – **Tasso Jereissati** – **Jefferson Péres** – **Eduardo Suplicy** – **Ana Julia Carepa** – **Ney Suassuna** – **Luiz Otávio** – **Jorge Bornhausen** – **Rodolpho Tourinho** – **Eduardo Azeredo**.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

LISTA DE VOTAÇÃO NOMINAL

PROPOSIÇÃO: PLSNº 74 , DE 2003

TITULARES - BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PSB, PTB E PL)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PSB, PTB E PL)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
SÉRGIO SLIESSARENKO	X				1 - EDUARDO SUPlicY		X		
ALOIZIO MERCADANIE					2 - ANA JULIA CAREPA		X		
TAÍO VIANA					3 - SIBA MACHADO				
ANTÔNIO CARLOS VALADARES	X				4 - DUCIMAR COSTA				
MAGNO MALTA					5 - GERALDO MESQUITA JUNIOR				
FERNANDO BEZERRA	X				6 - JOÃO CAPIBERIBE				
MARCELO CRIVELLA	X				7 - AELTON FREITAS				
TITULARES - PMDB	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - PMDB	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
AMIR LANDO					1 - NEY SUASSUNA	X			
GRIBALDI ALVES FILHO					2 - LUIZ OTAVIO		X		
JOSÉ MARANHÃO					3 - RAMEZ TEbet				
RENAN CALHEIROS					4 - JOAO ALBERTO SOUZA				
ROMERO JÚCÁ					5 - MAGUITO VILELA				
PEDRO SIMON	X				6 - SÉRGIO CABRAL				
TITULARES - PFL	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - PFL	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
ANTÔNIO CARLOS MAGALHÃES					1 - PAULO OCTAVIO				
CÉSAR BORGES					2 - JOÃO RIBEIRO				
DEMÓSTENES TORRIS	X				3 - JORGE BORNHAUSEN	X			
EDISON LOBÃO					4 - EFRAIM MORAIS				
JOSE JORGE					5 - RODOLPHO TOURINHO	X			
TITULARES - PSDB	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - PSDB	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
ALVARO DIAS					1 - ANTERO PAES DE BARROS				
TASSO JEFERISSATI	X				2 - EDUARDO AZEREDO	X			
ARTHUR VÍRGILIO					3 - LEONEL PAIAN				
TITULAR - PDT					TITULAR - PDT				
EFFERSON PERES					X				
TITULAR - PPS	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE - PPS	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
JOÃO BATISTA MOTTA*					1 - MOZARILDO CAVALCANTI				

TOTAL: 16 SIM: 6 NÃO: 9 ABSTENÇÃO: 1 AUTOR: 1 PRESIDENTE 1

SALA DAS REUNIÕES, EM 22/10 / 2003
Senador EDISON LOBÃO

Presidente

* Desfilou-se do PPS, passando a integrar a bancada do PMDB em 02/10/2003.

O VOTO DO AUTOR DA PROPOSIÇÃO NÃO SERÁ COMPUTADO, CONSIGNANDOSE SUA PRESENÇA PARA EFEITO DE QUORUM (§ 8º, art. 132, do RISF).
U:ACCJ2003Votação nominal.doc (atualizado em 08/10/2003)

**LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
SECRETARIA-GERAL DA MESA**

LEI Nº 7.210, DE 11 DE JULHO DE 1984

Institui a Lei de Execução Penal.

Art. 41. Constituem direitos do preso:

X – visita do cônjuge, da companheira, de parentes e amigos em dias determinados;

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, mediante decisão judicial, os condenados à pena superior a 15 (quinze) anos, 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.

**LEI COMPLEMENTAR Nº 95,
DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998**

Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

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

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

**DOCUMENTO ANEXADO PELA
SECRETARIA-GERAL DA MESA, NOS TERMOS
DO ART. 250, PARÁGRAFO ÚNICO, DO
REGIMENTO INTERNO**

**VOTO EM SEPARADO VENCIDO DO RELATOR,
SENADOR DEMÓSTENES TORRES**

Relator: Senador **Demóstenes Torres**

I – Relatório

Vem a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, para análise em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado nº 74/2003, de autoria do ilustre Senador Paulo Octávio, que dispõe sobre a instalação de presídios federais de segurança máxima.

Justificou a proposição argumentando, em suma, que diante dos alarmantes e crescentes indícies de criminalidade registrados no País, aumentou a preocupação das autoridades responsáveis no sentido de dotar o Estado de planejamento estratégico de combate ao crime, inclusive com medidas que melhorem "... a estrutura e a segurança de nossos estabelecimentos penais".

Busca, o insigne autor do Projeto em comento, que se proíba a construção de presídios federais de segurança máxima "... no centro ou nas adjacências de qualquer localidade, senão em áreas isoladas..."

Tacha, alísim, de infeliz a "... idéia de se promover a instalação de uma dessas tenebrosas unidades em plena Capital federal."

II – Análise da Matéria

Nos termos do artigo 101, do Regimento Interno do Senado Federal, à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania compete opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas, e, ressalvadas as atribuições das demais comissões, emitir parecer, quanto ao mérito, sobre as matérias de competência da União.

O projeto versa sobre direito penitenciário, matéria cuja competência legislativa é concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal, devendo a primeira limitar-se a estabelecer normas gerais nos termos determinados pelo artigo 24, inciso I e § 1º, da Constituição Federal.

Portanto, nos termos do art. 48, **caput**, da Constituição Federal, cabe ao Congresso Nacional dispor sobre o assunto objeto do projeto, através de lei ordinária, de acordo com os limites materiais constitucionais.

Não há, portanto, qualquer óbice, quanto a regimentalidade e a constitucionalidade, à aprovação do projeto.

No mérito, o projeto é de inquestionável pertinência.

Os criminosos que, de qualquer forma, exercem influência sobre organizações criminosas, mesmo dentro de presídios, devem estar afastados dos grandes centros urbanos. A medida facilita sobremaneira o controle das comunicações, principalmente através da telefonia celular, além de reduzir ao máximo as possibilidades de fuga.

Outro aspecto que necessita ser considerado diz respeito ao controle de possíveis rebeliões. Os especialistas em gerenciamento de crises são unâimes em afirmar que controlar uma rebelião instalada em uma unidade prisional isolada é muito mais fácil do que em um complexo localizado em centros urbanos. Dizem que as negociações se desenvolvem com mais rapidez e o número de vidas ceifadas, tanto de presos quanto de agentes estatais, é significativamente inferior.

Insta salientar que a matéria versa sobre presídios de segurança máxima, ou seja, sobre unidades prisionais que abrigam presos de altíssima periculosidade, cuja possibilidade de recuperação é escassa. São pessoas que necessitam, obviamente, de tratamento diferenciado daquele que é dispensado aos criminosos comuns, cujo cumprimento da pena acompanhado de perto por seus respectivos familiares serve como estímulo à ressocialização.

Mas se no mérito, constitucionalidade e regimentalidade o projeto é de nítida viabilidade, quanto à juridicidade, uma questão carece ser levantada.

Estabelece o inciso IV, do artigo 7º, da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, que “o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei...”

E o assunto, sobre do qual cuida o Projeto apresentado pelo nobre Senador Paulo Octávio, já é tratado pela Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Deve, pois, a matéria, de mérito pertinente e inquestionável, ser tratada na referida Lei e não em uma lei esparsa.

III – Voto

Em face do exposto, objetivando o aprimoramento da iniciativa, o voto é pela aprovação do PLS nº 74/2003, nos termos do seguinte substitutivo:

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 74, DE 2003 (Substitutivo)

Acrescenta o parágrafo 3º no artigo 86, da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal, proibindo a construção e instalação de presídios de segurança máxima no Distrito Federal e em município ou conglomerado urbano cuja população exceda a 50.000 (cinquenta mil) habitantes e, nos casos permitidos, que a construção ou instalação respeite a distância mínima de 20 (vinte) quilômetros da área central de sede de município ou conglomerado urbano.

Art. 1º O art. 86 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 86

§ 3º É proibida a construção e instalação de presídios de segurança máxima no Distrito Federal e em município ou conglomerado urbano cuja população exceda a 50.000 (cinquenta mil) habitantes e, nos casos permitidos, a construção ou instalação deve respeitar a distância mínima de 20 (vinte) quilômetros da área central de sede de município ou conglomerado urbano. (NR)

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

Sala da Comissão, – **Demóstenes Torres**, Relator.

RELATÓRIO

Relator: Senador **Demóstenes Torres**

I – Relatório

Vem a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, para análise em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado nº 74/2003, de autoria do ilustre Senador Paulo Octávio, que dispõe sobre a instalação de presídios federais de segurança máxima.

Justificou a proposição argumentando, em suma, que diante dos alarmantes e crescentes índices de criminalidade registrados no País, aumentou a preocupação das autoridades responsáveis no sentido de dotar o Estado de planejamento estratégico de combate ao crime, inclusive com medidas que melhorem "... a estrutura e a segurança de nossos estabelecimentos penais".

Busca, o insigne autor do Projeto em comento, que se proíba a construção de presídios federais de segurança máxima "... no centro ou nas adjacências de qualquer localidade, senão em áreas isoladas..."

Tacha, afim, de infeliz a "... idéia de se promover a instalação de uma dessas tenebrosas unidades em plena Capital Federal."

II – Análise da Matéria

Nos termos do artigo 101, do Regimento Interno do Senado Federal, à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania compete opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas, e, ressalvadas as atribuições das demais comissões, emitir parecer, quanto ao mérito, sobre as matérias de competência da União.

O projeto versa sobre direito penitenciário, matéria cuja competência legislativa é concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal, devendo a primeira limitar-se a estabelecer normas gerais nos termos determinados pelo artigo 24, inciso I e § 1º, da Constituição Federal.

Portanto, nos termos do art. 48, **caput**, da Constituição Federal, cabe ao Congresso Nacional dispor sobre o assunto objeto do projeto, através de lei ordinária, de acordo com os limites materiais constitucionais.

Não há, portanto, qualquer óbice, quanto a regimentalidade e a constitucionalidade, à aprovação do projeto.

No mérito, o projeto é de inquestionável pertinência.

Os criminosos que, de qualquer forma, exercem influência sobre organizações criminosas, mesmo dentro de presídios, devem estar afastados dos grandes centros urbanos. A medida, facilita sobremaneira o controle das comunicações, principalmente através da telefonia celular, além de reduzir ao máximo as possibilidades de fuga.

Outro aspecto que necessita ser considerado diz respeito ao controle de possíveis rebeliões. Os especialistas em gerenciamento de crises são unâimes em afirmar que controlar uma rebelião instalada em uma unidade prisional isolada é muito mais fácil do que em um complexo localizado em centros urbanos. Dizem que as negociações se desenvolvem com mais rapidez e o número de vidas ceifadas, tanto de presos quanto de agentes estatais, é significativamente inferior.

Insta salientar que a matéria versa sobre presídios de segurança máxima, ou seja, sobre unidades prisionais que abrigam presos de altíssima periculosidade, cuja possibilidade de recuperação é escassa. São pessoas que necessitam, obviamente, de tratamento diferenciado daquele que é dispensado aos criminosos comuns, cujo cumprimento da pena acompanhado de perto por seus respectivos familiares serve como estímulo à ressocialização.

Mas se no mérito, constitucionalidade e regimentalidade o projeto é de nítida viabilidade, quanto à juridicidade, uma questão carece ser levantada.

Estabelece o inciso IV, do artigo 7º, da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, que "o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei..."

E o assunto, sobre do qual cuida o Projeto apresentado pelo nobre Senador Paulo Octávio, já é tratado pela Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Deve, pois, a matéria, de mérito pertinente e inquestionável, ser tratada na referida lei e não em uma lei esparsa.

III – Voto

Em face do exposto, objetivando o aprimoramento da iniciativa, o voto é pela aprovação do PLS nº 74/2003, nos termos do seguinte substitutivo:

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 74, DE 2003 (Substitutivo)

Acrescenta o parágrafo 3º, no artigo 86, da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal, proibindo a construção e instalação de presídios de segurança máxima em

cidade ou conglomerado urbano cuja população exceda a 50.000 (cinquenta mil) habitantes.

Art. 1º O art. 86 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art.86.

§ 3º É proibida a construção e instalação de presídios de segurança máxima em cidade ou conglomerado urbano cuja população exceda a 50.000 (cinquenta mil) habitantes e, nos casos permitidos, a construção ou instalação deve respeitar

a distância mínima de 20 (vinte) quilômetros da área central de qualquer cidade ou conglomerado urbano. (NR)

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

Sala da Comissão, de 2003. – **Demóstenes Torres**, Relator.

Publicado no **Diário do Senado Federal** de 11 - 12 - 2003