



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 127, DE 2023

Institui a Política Nacional da Execução das Penas Restritivas de Direito.

**AUTORIA:** Senadora Leila Barros (PDT/DF)



[Página da matéria](#)



## PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº, DE 2023

Institui a Política Nacional da Execução das Penas Restritivas de Direito.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

### CAPÍTULO I

#### DISPOSIÇÕES GERAIS

**Art. 1º** Esta lei institui a Política Nacional da Execução das Penas Restritivas de Direito.

### CAPÍTULO II

#### DOS PRINCÍPIOS E CONCEITOS

**Art. 2º** São princípios da Política Nacional da Execução das Penas Restritivas de Direito:

I – a prevenção penal e criminal de conduta dolosa, violenta e com grave ameaça;

II – a redução da taxa de encarceramento mediante o emprego restrito da privação de liberdade, na forma da lei;

III – a presunção de inocência, proporcionalidade, idoneidade das sanções penais e a valorização da liberdade;

IV – a dignidade, a autonomia e a liberdade das partes envolvidas nos conflitos;

V – a responsabilização da pessoa submetida à sanção penal e a manutenção do seu vínculo com a comunidade;

■





VI – a subsidiariedade da intervenção penal com adoção de mecanismos horizontalizados e autocompositivos, a partir de soluções participativas e ajustadas às realidades das partes;

VII – a restauração das relações sociais, a reparação dos danos e a promoção da cultura da paz;

VIII – a proteção social da pessoa em cumprimento de penas restritivas de direito e medidas congêneres, bem como a sua inclusão em serviços e políticas públicas;

IX – o respeito à equidade, atenção às diversidades e enfrentamento às discriminações de raça, faixa etária, gênero, orientação sexual, deficiência, origem étnica, social e regional;

X – a articulação entre os órgãos responsáveis pela aplicação, fiscalização e monitoramento das penas restritivas de direito, considerada a prevalência do papel dos Municípios e do Distrito Federal como órgão primário de execução das penas restritivas de direito e medidas congêneres;

XI – os órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e na OAB que atuam no processo criminal, nos juizados especiais criminais e na execução penal constituem o Sistema de Justiça Criminal;

XII – os órgãos competentes para a execução penal do Poder Judiciário e do Ministério Público são responsáveis pela aplicação e fiscalização das penas restritivas de direito e medidas congêneres;

XIII - o Poder Executivo sede de Comarca é responsável pelo monitoramento da pessoa em cumprimento de penas restritivas de direito e medidas congêneres, através de um sistema de gestão integrado com protocolos de avaliação, encaminhamento e acompanhamento, em cooperação com a comarca local.

**Art. 3º** As penas restritivas de direito são:

I – prestação pecuniária;

II – perda de bens e valores;

III – limitação de fim de semana;





IV – prestação de serviço à comunidade ou a entidades públicas;

V – interdição temporária de direitos;

VI – outra que o juiz considerar adequada e de utilidade pública, considerando as aptidões e a capacidade da pessoa em cumprimento de penas restritivas de direito e medidas congêneres.

*Parágrafo único.* São equiparáveis às penas restritivas de direito, para os fins de aplicação das medidas previstas nesta Lei, as medidas de intervenção em conflitos, diversas do encarceramento, orientadas para a restauração das relações e a promoção da cultura da paz, a partir da responsabilização com dignidade, autonomia e liberdade, decorrentes da aplicação de:

I - transação penal e suspensão condicional do processo;

II - suspensão condicional da pena privativa de liberdade;

III - conciliação, mediação e técnicas de justiça restaurativa e comunitária;

IV – medidas cautelares diversas da prisão;

V – acordo de não persecução penal;

VI – medidas protetivas de urgência; e

VII – monitoração eletrônica.

**Art. 4º** As penas restritivas de direito são autônomas e substituem as privativas de liberdade, quando:

I – aplicada pena privativa de liberdade não superior a quatro anos e o crime não for cometido com violência ou grave ameaça à pessoa ou, qualquer que seja a pena aplicada, se o crime for culposos;

II – a culpabilidade, os antecedentes, a conduta social e a personalidade da pessoa condenada, bem como os motivos e as circunstâncias indicarem que essa substituição seja suficiente.

§ 1º Na condenação igual ou inferior a um ano, a substituição será por uma





pena restritiva de direito; se superior a um ano, a pena privativa de liberdade será substituída por duas restritivas de direito.

§ 2º A pena restritiva de direito converte-se em privativa de liberdade quando ocorrer o descumprimento injustificado da restrição imposta, ouvidos o órgão municipal e distrital competentes para o monitoramento, em cooperação com a fiscalização da comarca local. No cálculo da pena privativa de liberdade a executar será deduzido o tempo cumprido da pena restritiva de direito, respeitado o saldo mínimo de trinta dias de detenção ou reclusão.

§ 3º Sobrevindo condenação a pena privativa de liberdade, por outro crime, o juiz da execução penal decidirá sobre a conversão, podendo deixar de aplicá-la se for possível cumprir a pena substitutiva anterior, ouvido o órgão municipal e distrital competentes para o monitoramento, em cooperação com a fiscalização da comarca local.

**Art. 5º** A prestação pecuniária consiste no pagamento em dinheiro à vítima, a seus dependentes ou a entidade pública ou privada com destinação social, de importância fixada pelo juiz, consideradas, no mínimo, a gravidade do crime e a condição econômica do autor. O valor pago será deduzido do montante de eventual condenação em ação de reparação civil, se coincidentes os beneficiários.

**Art. 6º** A perda de bens e valores pertencentes aos condenados dar-se-á, ressalvada a legislação especial, em favor do Fundo Penitenciário Nacional, e seu valor terá como teto – o que for maior – o montante do prejuízo causado ou do provento obtido pelo agente ou por terceiro, em consequência da prática do crime.

**Art. 7º** A prestação de serviços à comunidade ou a entidades públicas consiste na atribuição de tarefas gratuitas à pessoa em cumprimento de penas restritivas de direito e medidas congêneres, considerados, quando possível, sua capacidade, aptidões e antecedentes laborais.

§ 1º A prestação de serviço à comunidade poderá se dar em entidades assistenciais, hospitais, escolas, orfanatos e outros estabelecimentos congêneres, em programas comunitários ou estatais, indicados pelo Município da comarca responsável pelo monitoramento da sanção penal.

§ 2º A prestação de serviço à comunidade também poderá ser dirigida à





própria vítima, se houver expressa manifestação de concordância, e se o serviço prestado pela pessoa em cumprimento de penas restritivas de direito e medidas congêneres lhe for útil, ou quando tornar-se inviável o pagamento da prestação pecuniária.

§ 3º A duração e a forma da prestação de serviços à comunidade dependerão da espécie de tarefa gratuita prestada, se consistente em serviços físicos ou intelectuais, considerados os princípios restaurativos que norteiam esta Lei, e ouvido, quando possível, o destinatário da tarefa.

§ 4º As tarefas a que se refere o § 1º deverão ser fixadas de modo a não prejudicar a jornada normal de trabalho da pessoa em cumprimento de penas restritivas de direito e medidas congêneres e podem ser cumpridas à razão de uma hora de tarefa por dia de condenação ou de outro modo que seja útil à entidade beneficiada e adequado aos princípios restaurativos desta Lei.

§ 5º O Município da comarca responsável pelo monitoramento da sanção penal e o Distrito Federal deverão publicar editais, no mínimo anualmente, por meio de veículos de comunicação oficial ou por mídias sociais de grande alcance digital, para cadastrar as entidades mencionadas no § 1º.

**Art. 8º** As penas de interdição temporária de direitos são:

I – proibição do exercício de cargo, função ou atividade pública, bem como de mandato eletivo;

II – proibição do exercício de profissão, atividade ou ofício que dependam de habilitação especial, de licença ou autorização do poder público;

III – suspensão de autorização ou de habilitação para dirigir veículo;

IV – proibição de frequentar determinados lugares;

V – proibição de inscrever-se em concurso, avaliação ou exame públicos, ou tomar posse no cargo ou função pertinente.

*Parágrafo único.* As penas previstas nos incisos I a V deste artigo também podem ser cumuladas com as penas privativas de liberdade, desde que sejam adequadas à repressão e prevenção penais, e guardem relação com a prática do crime.





**Art. 9º** A limitação de fim de semana consiste na obrigação de permanecer, aos sábados ou domingos, por determinadas horas diárias, em casa de albergado ou outro estabelecimento adequado, indicado pelo Município e o Distrito Federal.

§ 1º Durante a permanência deverão ser ministrados ao cumpridor de penas restritivas de direito e medidas congêneres cursos e palestras ou atribuídas atividades educativas ou profissionais, que sejam adequadas à prevenção penal e tenham como diretriz os princípios restaurativos que norteiam esta Lei.

§ 2º O Município da comarca responsável pelo monitoramento da sanção penal e o Distrito Federal deverão publicar editais, no mínimo anualmente, por meio de veículos de comunicação oficial ou por mídias sociais de grande alcance digital, para cadastrar as entidades interessadas em ministrar os cursos e palestras previstos no § 1º.

### CAPÍTULO III

#### DA ESTRUTURA E DAS ATRIBUIÇÕES

**Art. 10.** A Política Nacional da Execução das Penas Restritivas de Direito será desenvolvida a partir de uma ação integrada entre as instituições que compõem o sistema penal em todas as suas fases, envolvendo o Poder Executivo Estadual, Distrital e Municipal, o Tribunal de Justiça, o Ministério Público, a Defensoria Pública e a Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, conselhos comunitários e organizações da sociedade civil.

*Parágrafo Único.* Será firmado, em cada Município que seja sede de Comarca e no Distrito Federal, Termo de Cooperação Técnica entre as instituições que integram o Sistema de Justiça Criminal e o Poder Executivo, visando a efetividade e o estabelecimento das responsabilidades quanto à aplicação e fiscalização da política de execução das penas restritivas de direito e medidas congêneres.

**Art. 11.** A gestão da política será competência da Secretaria Municipal, sede de comarca, e da respectiva Secretaria Distrital responsáveis pelo monitoramento da execução das políticas restaurativas e comunitárias penais, que terá atribuição para:

I – coordenar a execução da política;







II – implantar as Centrais Integradas de Penas Restritivas de Direito e Medidas Congêneres (CIPRDs), com equipes multiprofissionais qualificadas conforme as demandas da comarca local;

III – executar, por meio das CIPRDs, as ações necessárias para o monitoramento das pessoas em cumprimento de penas restritivas de direito e medidas congêneres, dando suporte técnico para o devido cumprimento da sanção imposta, em cooperação com a fiscalização da comarca local; e

IV – impulsionar a criação de Fundo Municipal e Distrital destinados à financiamento de serviços relacionados às penas restritivas de direito e medidas congêneres, podendo ainda, buscar outros recursos para garantir a sustentabilidade, expansão e aprimoramento da política local.

**Art. 12.** As Centrais Integradas de Penas Restritivas de Direito e Medidas Congêneres (CIPRDs) são equipamentos públicos constituídos por equipe multidisciplinar, de nível local, com finalidade de monitorar o cumprimento das penas restritivas de direito e medidas congêneres previstas no art. 3º desta Lei, com atribuição para:

I – prestar o serviço de atendimento à Pessoa Custodiada junto à audiência de custódia, com assistência técnica prévia e posterior à audiência;

II – acompanhar o cumprimento das modalidades de penas restritivas de direito e medidas congêneres estabelecidas durante a fase de conhecimento do processo penal e durante a execução penal;

III – avaliar, acompanhar e encaminhar os cumpridores de penas restritivas de direito e medidas congêneres, por meio dos serviços técnicos-penais, além de ações interdisciplinares e em grupo;

IV – incentivar a autonomia e o protagonismo do cumpridor de penas restritivas de direito e medidas congêneres, a restauração de vínculos familiares, sociais e comunitários, o entendimento e a ressignificação dos processos de criminalização, dos conflitos e das violências vivenciadas, e a busca por reversão das vulnerabilidades sociais;

V – desenvolver metodologias como grupos reflexivos e práticas restaurativas, visando maior efetividade quanto à responsabilização dos cumpridores de penas restritivas de direito e medidas congêneres;







VI – fomentar projetos para autores de violências contra as mulheres, em parceria com os órgãos do Sistema de Justiça Criminal, instituições da rede de proteção das mulheres e instituições especialistas em gênero, a fim de acompanhar as medidas protetivas de urgência, previstas na Lei nº 11.340, de 2006 – Lei Maria da Penha;

VII – garantir o direito à informação pelas pessoas em cumprimento de penas restritivas de direito e medida congênere, quanto à situação processual, aos serviços e assistências oferecidos, e às condições de cumprimento da restrição imposta;

VIII – instituir fluxos, metodologias especializadas e dinâmicas de trabalho interinstitucionais com a rede de proteção social municipal, distrital e estadual, observando as habilidades, aptidões, local de moradia e horários disponíveis da pessoa submetida às penas restritivas de direito e medidas congêneres;

IX – garantir vagas de encaminhamentos relativos à atenção à saúde, inclusive saúde mental, de cunho não obrigatório;

X – constituir e participar de redes de proteção social para a garantia de direitos das pessoas nos campos da assistência social, assistência jurídica, atenção à saúde, atendimento para uso abusivo de álcool e outras drogas, atenção à saúde mental, educação, trabalho, renda e qualificação profissional;

XI – construir fluxos e procedimentos com as varas criminais, varas de execução penal, varas especializadas em penas restritivas de direito e varas ou núcleos competentes para realização da audiência de custódia, quanto às penas restritivas de direito e medidas congêneres atendidas pela CIPRD e as dinâmicas de trabalho, de forma complementar com o Poder Judiciário;

XII – promover capacitações, palestras, seminários e cursos sobre penas restritivas de direito e medidas congêneres, a fim de disseminá-las junto à sociedade, órgãos governamentais, conselhos comunitários e da sociedade civil;

XIII – realizar o tratamento dos dados pessoais do público atendido, observado o sigilo sobre dados sensíveis, para coleta, sistematização e desagregação de dados relativos à:





a) pessoa, considerando as variáveis sobre raça, gênero, idade, ocupação, educação, endereço e status migratório;

b) medida, incluindo os tipos penais, quantidade, descumprimento, atividades desenvolvidas, metodologias como grupos reflexivos e práticas restaurativas e comunitárias, dentre outras.

XIV – disponibilizar regularmente, em *sites* institucionais, dados anonimizados e desagregados relativos ao público atendido, a fim de facilitar o monitoramento e avaliação dos serviços e seu aperfeiçoamento junto ao Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

§ 1º A equipe multidisciplinar da CIPRD será composta por profissionais das áreas de serviço social, psicologia, sociologia, pedagogia e direito, em número proporcional à quantidade de pessoas acompanhadas, com especialidade e afinidade para o trabalho, periodicamente capacitados por meio de formação continuada.

§ 2º A monitoração eletrônica será diretamente monitorada pelos policiais penais estaduais e distritais em articulação com a CIPRD.

§ 3º Serão promovidos mecanismos para a sustentabilidade da política por meio da criação de cargos específicos para a CIPR providos por concurso público.

§ 4º O tratamento de dados pessoais pela CIPR respeitará os princípios elencados no art. 8º da Lei nº 13.709, de 2018 – Lei Geral de Proteção de Dados, especialmente os princípios da privacidade, finalidade, adequação, necessidade e não discriminação.

**Art. 13.** A CIPRD atuará no Município sede da Comarca e na região administrativa do Distrito Federal sede da Comarca, em local próprio integrado ao espaço urbano e comunitário, preferencialmente distinto do fórum e dos estabelecimentos penais.

*Parágrafo único.* A CIPRD poderá contar com núcleo ou polo no local onde se realize a audiência de custódia, onde atuará o Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada.

**Art. 14.** Poderão ser criadas CIPRDs para atuação localizada em bairros ou





zonas urbanas, podendo considerar a divisão territorial de unidades judiciárias locais, como os juizados especiais criminais.

**Art. 15.** Será proporcionada à CIPRD os insumos, meios e recursos humanos para a implementação de metodologias qualificadas e específicas para o monitoramento de todas as modalidades de penas restritivas de direito e medidas congêneres, a partir de prévio alinhamento com o Sistema de Justiça Criminal.

**Art. 16.** O monitoramento do cumprimento das penas restritivas de direito e medidas congêneres deverá adotar a metodologia aprovada pelo Departamento Penitenciário Nacional e pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

**Art. 17.** A Política Nacional da Execução de Penas Restritivas de Direito será incluída na legislação orçamentária dos entes subnacionais com recursos específicos destinados à sua implementação.

§ 1º Poderão ser criados Fundo Municipal e Distrital destinados à financiamento de serviços de penas restritivas de direito e medidas congêneres;

§ 2º Poderão captar outros recursos federais e internacionais através de convênios, fundos, editais, premiações ou outros meios para garantir a sustentabilidade, expansão e aprimoramento da política de penas restritivas de direito nos Municípios e Distrito Federal; e

§ 3º Poderão ser destinados recursos estaduais para a criação das CIPRDs.

**Art. 18.** O Sistema de Justiça Criminal articular esforços para o desenvolvimento de ações conjuntas no sentido de:

I – constituir com o Município e o Distrito Federal as modalidades de penas restritivas de direito que serão monitoradas pelas CIPRDs, bem como delimitar os fluxos de avaliação, encaminhamento e acompanhamento;

II – fomentar ações e projetos de Grupos Reflexivos, de Justiça Restaurativa e Comunitária, em parceria com as CIPRDs, visando incentivar a participação da comunidade e da vítima na resolução dos conflitos, bem como o fomento a mecanismos horizontalizados e autocompositivos;





III – promover o encaminhamento de casos para projetos de Justiça Restaurativa e Comunitária, garantindo a substituição e ou suspensão do processo penal sempre que possível, contribuindo para a redução dos processos de criminalização de pessoas;

IV – indicar representante da CIPRDs para compor o Comitê Nacional de Políticas de Penas Restritivas de Direito - CONAPRD

*Parágrafo único.* Caberá à Comarca local:

I – estabelecer fluxo, nas situações em que for aplicada a medida cautelar de comparecimento obrigatório em juízo e outras medidas, para que as pessoas submetidas à medida compareçam à CIPRD, em substituição ao comparecimento às Varas, possibilitando acompanhamento técnico especializado;

II – promover a criação de varas especializadas em penas restritivas de direito, com atenção especial para as Comarcas do interior dos estados onde já exista vara especializada implantada na capital;

III – priorizar a destinação de penas pecuniárias para o fomento e fortalecimento dos projetos e serviços afetos às políticas de penas restritivas de direito, tais como para a realização de grupos reflexivos e práticas restaurativas e comunitárias.

## CAPÍTULO IV

### DISPOSIÇÕES FINAIS

**Art. 19.** Será constituído Comitê Nacional de Penas Restritivas de Direito - CONAPRD, ou outra instância interinstitucional de caráter consultivo para assessoramento à Política Nacional da Execução de Penas Restritivas de Direito, no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, de forma tripartite, com profissionais com atuação ou experiência nessa área, sejam membros efetivos dos Poderes do Estado em todas as esferas públicas, representantes de conselhos e entidades da sociedade civil e gestores das CIPDRs para:

I – sensibilizar a sociedade e o Sistema de Justiça Criminal sobre a aplicação das penas restritivas de direito e medidas congêneres como sistema penal alternativo à prisão;





II – acompanhar a implantação dos serviços especializados na segurança jurídica de pessoas monitoradas desde a audiência de custódia até a fase de execução das penas restritivas de direito e medidas congêneres;

III – fomentar a qualificação da rede de serviços para monitoramento das pessoas em cumprimento de penas restritivas de direito e medidas congêneres, bem como para garantir o acesso a direitos;

IV – fomentar a transparência, o controle e a participação social na política de penas restritivas de direito;

V – promover o enfoque restaurativo e comunitário nas práticas de penas restritivas de direito;

VI – acompanhar a gestão da informação, a produção de dados e o aprimoramento de uma política baseada em evidências.

**Art. 20** A Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, passa a vigor com as seguintes alterações:

“Art. 3º .....

.....

§ 5º No mínimo, 30% (trinta por cento) dos recursos do Funpen serão aplicados nas atividades previstas no inciso I, e 20% (vinte por cento) nas atividades previstas no inciso XVI do caput deste artigo.

.....

§ 8º Os recursos a serem aplicados nas atividades previstas no inciso XVI deste artigo serão transferidos fundo a fundo para os Municípios sede de Comarca, e a execução será de responsabilidade da Secretaria competente para execução das penas restritivas de direitos e medidas congêneres, e estará condicionada à estruturação de um sistema para monitoramento e fiscalização de penas restritivas de direitos.” (NR)

**Art. 21.** A Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, passa a vigor com as seguintes alterações:

“Art. 66. ....





.....  
V – .....

a) a forma de cumprimento da pena restritiva de direitos e fiscalizar sua execução, em cooperação com a secretaria municipal responsável;

.....” (NR)

“Art. 72. ....

.....

VIII – desenvolver e executar a Política Nacional da Execução de Penas Restritivas de Direito, em colaboração com os Municípios e o Distrito Federal, produzindo, consolidando e divulgando informações e métodos que fomentem o monitoramento e a fiscalização das penas restritivas de direitos.

.....” (NR)

“Art. 72-A. Incumbe às Secretarias Municipais e Distrital competentes para o monitoramento da execução das penas restritivas de direitos e medidas congêneres monitorar e fiscalizar a execução de penas restritivas de direitos, a transação penal, a suspensão condicional do processo, a suspensão condicional da pena privativa de liberdade, as medidas cautelares diversas da prisão, a monitoração eletrônica, as práticas de justiça restaurativa, o acordo de não persecução penal e as obrigações de medidas protetivas de urgência, assim como:

I – integrar a rede dos serviços públicos necessários à efetividade da execução das penas restritivas de direito e medidas congêneres;

II – cadastrar entidades, alimentar e atualizar dados e informações referentes à execução das penas restritivas de direito e medidas congêneres;

III – acompanhar determinações provenientes de acordos oriundos de conciliações, mediações e técnicas de Justiça Restaurativa;

IV – orientar os submetidos às penas restritivas de direito e medidas congêneres; e

V – fiscalizar o cumprimento das penas restritivas de direito e medidas congêneres.”

“Art. 147. Transitada em julgado a sentença que aplicou a pena





restritiva de direitos ou medida congênere, o Juiz da execução competente, de ofício ou a requerimento do Ministério Público, promoverá a execução em cooperação com a secretaria municipal e distrital responsáveis da sua respectiva jurisdição. ” (NR)

“**Art. 148.** Em qualquer fase da execução, ouvidos os órgãos municipais responsáveis pela execução da pena restritiva de direito ou medida congênere, poderá o Juiz, motivadamente, alterar, a forma de cumprimento das penas, ajustando-as às condições pessoais da pessoa em cumprimento da sanção penal e às características do estabelecimento, da entidade ou do programa comunitário ou estatal. ” (NR)

“**Art. 149.** Caberá ao Juiz da execução competente, em cooperação com a secretaria municipal e distrital responsáveis:

.....

§ 1º A duração e a forma da prestação de serviços à comunidade dependerão da espécie de tarefa gratuita prestada, se consistente em serviços físicos ou intelectuais, considerados princípios restaurativos e comunitários que norteiam as penas restritivas de direito, e ouvido, quando possível, o destinatário da tarefa.

.....” (NR)

“**Art. 152.** A limitação de fim de semana consiste na obrigação de permanecer, aos sábados ou domingos, por determinadas horas diárias, em casa de albergado ou outro estabelecimento adequado, indicados pelas Secretarias Municipais e Distrital competentes para o monitoramento da execução das penas restritivas de direitos e medidas congêneres.

§ 1º Nos casos de violência doméstica e familiar contra a criança, o adolescente e a mulher e de tratamento cruel ou degradante, ou de uso de formas violentas de educação, correção ou disciplina contra a criança e o adolescente, o juiz determinará o comparecimento obrigatório do agressor a programas de recuperação e reeducação.

§ 2º Durante a permanência deverão ser ministrados ao cumpridor de penas restritivas de direitos e medidas congêneres cursos e palestras ou atribuídas atividades educativas ou profissionais, que sejam adequadas à prevenção penal e tenham como diretriz os princípios restaurativos e comunitários.”

**Art. 22.** O Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, passa a vigor com as seguintes alterações:







“Art. 59. ....

.....

III – o regime inicial de cumprimento da pena privativa de Liberdade, e fundamentará quando aplicar o regime fechado;

IV – a substituição da pena privativa de liberdade aplicada, por outra espécie de pena, e fundamentará quando a substituição, se cabível, não for feita. ” (NR)

**Art. 23.** O art. 8º da Lei 13.756, de 12 de dezembro de 2018, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 8º .....

II – .....

c) plano de monitoramento das penas restritivas de direitos e medidas congêneres, a cargo dos municípios sede de comarca e do distrito federal.

.....”

**Art. 24.** Revoga-se a Seção II do Título V da Parte Geral do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, e os arts. 180 e 181 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal.

**Art. 25.** Esta Lei entra em vigor após decorridos cento e vinte dias de sua publicação oficial.

## JUSTIFICAÇÃO

Por imperativo constitucional, a restrição da liberdade individual constitui medida excepcional, somente justificável nos casos expressos em lei, em consonância com o disposto no artigo 7, item 5, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), promulgada pelo Decreto Presidencial nº 678, de 06 de novembro de 1992.

Contudo, ao final de 2020, havia 1,7 milhão de execuções penais pendentes no Brasil (1,14 milhão de processos pendentes referentes à





pena privativa de liberdade somados com 0,6 milhão de processos pendentes referentes a penas não privativas de liberdade) – *Justiça em Números* (CNJ). A maioria das penas aplicadas em 2020 foram privativas de liberdade, um total de 164,2 mil execuções, 52,7% do total.

A prisão tem forte impacto em termos de custo social. São altos os investimentos com a construção de presídios e para a manutenção de presos (média de 2.000 reais por mês), ao mesmo tempo em que esses ambientes depreciam o capital humano (perda de habilidades do preso para o mercado de trabalho legal). A prisão, comparada com formas alternativas de punição, não previne reincidência. Além disso, a evidência sugere que há efeitos criminógenos no aprisionamento.

Com efeito, o aprisionamento aumenta o risco de organização das redes criminosas. Prisões são “escolas do crime” onde ingressantes entram em contato com sistemas de valores desviantes, aprendem novas habilidades (ao mesmo tempo em que seu capital humano para atividades não-criminosas deprecia), aumentam o ressentimento contra a sociedade e reafirmam a identidade criminosa.

Em um ambiente prisional degradante (superlotado e com escassez de bens e serviços essenciais, como água, alimento de qualidade, higiene etc.), esses efeitos são potencializados. As prisões brasileiras têm se mostrado ambientes favoráveis a isso.

Ainda assim, as penas restritivas de direitos, previstas atualmente no art. 43 e seguintes do Código Penal, assim como as penas restritivas de direito e medidas congêneres dispostas na Lei nº 9.099, de 1995, e na legislação penal esparsa, não logram se efetivar plenamente e ainda dependem muitos dos esforços públicos para sua estruturação e implementação.

Passados vinte e cinco anos, verifica-se um déficit estrutural na rede de atendimento das penas restritivas de direito e medidas congêneres no Brasil, em grave discrepância com a expansão do seu arcabouço legal desde a Lei nº 9814 de 1998.

Evidencia-se também que, nesse período, os esforços de programas e projetos de penas restritivas de direito que foram fomentados pelo então DEPEN/MJSP se concentraram junto aos estados, em quase todas as suas iniciativas às quais não se tornaram sustentáveis no médio prazo;





além de terem havido investimento inexpressivo do Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN.

Até o presente momento, o sistema de penas restritivas de direito não existe como uma política penal de Estado, a exemplo do que ocorre com o sistema penitenciário. E, ainda assim, as iniciativas pontuais de alguns governos estaduais só se tornaram razoavelmente institucionalizadas, quando atuam em cooperação com os Municípios para viabilizar a constituição da sua rede de apoio, com as vagas e os serviços necessários para eficiência da aplicação das penas restritivas de direito e medidas congêneres. A exemplo do estado do São Paulo, Paraná, Maranhão, Ceará, Bahia, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Espírito Santo.

O objetivo do presente projeto de lei, assim, é institucionalizar o sistema de penas restritivas de direitos e medidas congêneres, conhecidas como penas alternativas ou alternativas penais (à prisão), como um sistema penal autônomo como está previsto no Código Penal brasileiro.

Para tanto, nos inspiramos na Resolução nº 288, de 2019 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que define a política institucional do Poder Judiciário para a promoção da aplicação de penas restritivas de direito, com enfoque restaurativo e comunitário, em substituição à privação de liberdade. Mas, ao contrário do entendimento vigente no CNJ, compreendemos que compete ao Poder Executivo Municipal e Distrital o monitoramento da execução das penas restritivas de direito e medidas congêneres.

Veja-se que a Constituição Federal prevê que compete ao Município e ao Distrito Federal a estruturação de unidades de base das políticas de prevenção primária e secundária referente aos serviços essenciais do Estado, sejam estes na área de saúde, educação ou segurança, no amplíssimo art. 30.

As penas restritivas de direito e medidas congêneres como política pública se enquadram na prevenção de violências e crimes que afetam diretamente a segurança pública e o bem estar social.

Ademais, o monitoramento técnico-penal, a fiscalização em cooperação com a comarca local e a articulação com as entidades parceiras dependem de uma rede institucional na ponta, pelo fato da execução das penas restritivas de direito e medidas congêneres se darem diretamente na





comunidade onde a pessoa reside ou trabalha.

Igualmente, o modelo do sistema nacional de atendimento socioeducativo – SINASE em processo de institucionalização nos Municípios desde a Lei nº 12.594, de 2012, se apresenta como referência à aplicação de um sistema de gestão com descentralização federativa na perspectiva da prevenção criminal no Brasil.

Quanto à natureza da aplicação no Brasil, é fato que o volume expressivo das penas restritivas de direito aplicáveis decorre de condutas culposas de baixo potencial ofensivo. As penas restritivas de direito não punem menos, punem melhor.

Apenas àquelas penas restritivas de direito oriundas de medidas cautelares, monitoração eletrônica ou de acordo de não persecuções penais podem ser derivadas de uma ação dolosa mais grave, em função da periculosidade do tipo penal praticado pela pessoa. E, nesses casos concretos, devem estar sob a tutela dos policiais penais da Secretaria de Administração Penitenciária das unidades da Federação.

Assim, com a finalidade de gerar o efetivo equilíbrio da administração da justiça criminal nas esferas públicas do Brasil, propomos um consenso em relação à necessidade de serem afirmadas as competências de ressocialização e prevenção da criminalidade concernentes aos Municípios e ao Distrito Federal, ainda que para crimes praticados sem violência ou grave ameaça.

Para viabilizar a iniciativa, veja-se que prevemos mecanismo de repasse financeiro fundo a fundo aos Municípios que detêm comarca e ao Distrito Federal, via FUNPEN, para institucionalização das penas restritivas de direito.

Precisamos que esse Parlamento reconheça que o sistema prisional brasileiro é o maior problema de segurança pública do Brasil. Dada a ineficiência e ausência do Estado nesses ambientes, facções criminosas têm surgido e ganhado força ao oferecer aos presos o que o Estado não consegue oferecer (serviços e segurança), e assim passam a coordenar e alimentar a criminalidade externa.

Assim, urge entregar à população o sistema de penas restritivas de direito para responsabilizar o agressor, reparar o dano à vítima, pacificar





conflitos, gerar segurança cidadã com práticas conciliadoras e restaurativa, romper com o ciclo da violência e fazer justiça comunitária com a prevenção das desordens e incivildades presentes no cotidiano das cidades brasileiras.

Por fim, ao pautar a institucionalização das penas restritivas de direito como sistema penal na agenda pública do Brasil, este projeto de lei pretende atender aos desafios da década atual e cumprir as metas dos objetivos de desenvolvimento sustentável – ODS 11 (Cidades e comunidades sustentáveis) e ODS 16 (Paz, justiça e instituições eficazes) junto às Nações Unidas para 2030.

As penas restritivas de direito não punem menos, punem melhor. Parece-nos inegável o avanço legislativo, para o qual pedimos o apoio deste Congresso Nacional.

Sala das Sessões,

Senadora LEILA BARROS



# LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - CON-1988-10-05 - 1988/88  
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>
- Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de Dezembro de 1940 - Código Penal - 2848/40  
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:decreto.lei:1940;2848>
- Lei Complementar nº 79, de 7 de Janeiro de 1994 - Lei do Fundo Penitenciário Nacional; Lei do Funpen - 79/94  
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei.complementar:1994;79>
  - art20
- Lei nº 7.210, de 11 de Julho de 1984 - Lei de Execução Penal - 7210/84  
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1984;7210>
  - art180
  - art181
- Lei nº 9.099, de 26 de Setembro de 1995 - Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais; Lei dos Juizados Especiais - 9099/95  
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1995;9099>
- urn:lex:br:federal:lei:1998;9814  
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1998;9814>
- Lei nº 11.340, de 7 de Agosto de 2006 - Lei Maria da Penha - 11340/06  
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2006;11340>
- Lei nº 12.594, de 18 de Janeiro de 2012 - LEI-12594-2012-01-18 - 12594/12  
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2012;12594>
- Lei nº 13.709, de 14 de Agosto de 2018 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) - 13709/18  
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2018;13709>
  - art8
- Lei nº 13.756, de 12 de Dezembro de 2018 - LEI-13756-2018-12-12 - 13756/18  
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2018;13756>
  - art8