

PROJETO DE LEI Nº , DE 2015
(Do Sr. Giovanni Cherini e outros)

Altera a redação do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940) e da Lei de Execuções Penais (Lei 7.210 de 11 de julho de 1984), dispondo sobre o regime de cumprimento de pena, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei estabelece o regime fechado e aberto para cumprimento da pena privativa de liberdade, altera as condições do livramento condicional e do cumprimento de pena no regime aberto.

Art. 2º. Altera o caput do art. 33 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, e as alíneas “c” do §1º e “a” do §2º, que passam a vigorar com a seguinte redação:

“Regime de cumprimento

Art. 33 - A pena de reclusão deve ser cumprida em regime fechado ou aberto. A de detenção em regime aberto salvo necessidade de transferência a regime fechado.

§ 1º ...

c) regime aberto a execução da pena em domicílio.

§ 2º ...

a) condenado à pena superior a 04 (quatro) anos deverá começar a cumpri-la em regime fechado;”

Art. 3º. Altera o §1º e o §2º do art. 36 do Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, que passam a vigorar com a seguinte redação:

“Regras do regime aberto

Art. 36 ...

§ 1º - O condenado deverá, fora do seu domicílio e sem vigilância, trabalhar, freqüentar curso ou exercer outra atividade autorizada, permanecendo em seu domicílio com monitoração eletrônica durante o período noturno e nos dias de folga.

§ 2º - O condenado retornará ao regime fechado, se praticar fato definido como crime doloso, se frustrar os fins da execução ou se, podendo, não pagar a multa cumulativamente aplicada.”

Art. 4º. Altera a redação dos incisos I, e V, do art. 83 do Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, e acrescenta novo inciso VI, conforme segue:

“Requisitos do livramento condicional

Art. 83 ...

I - cumprida mais de dois terços da pena se o condenado não for reincidente em crime doloso e tiver bons antecedentes;

...

V – ter sido considerado apto em avaliação criminológica realizada por equipe multidisciplinar;

VI - cumprido mais de quatro quintos da pena, nos casos de condenação por crime hediondo ou se o condenado for reincidente em crime doloso, prática da tortura, tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, e terrorismo.

Art. 5º Acrescenta parágrafo, que será o 6º, ao art. 83 da Lei 7.210 de 11 de julho de 1984:

“Art. 83 (...)

...

§ 6º - Os estabelecimentos penais deverão ter local específico destinado ao trabalho interno.”

Art. 6º Altera o caput dos arts. 112 e 114, o inciso I do art. 115 e o caput do art 117, da Lei 7.210 de 11 de julho de 1984, que passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 112. A pena privativa de liberdade será executada em forma progressiva com a transferência para regime menos rigoroso, a ser determinada pelo juiz, quando o preso tiver cumprido ao menos dois terços da pena no regime anterior ou quatro quintos no caso de crimes hediondos, prática da tortura, tráfico de entorpecentes e afins e terrorismo ou reincidente em crime doloso, ostentar bom comportamento carcerário, comprovado pelo diretor do estabelecimento, e avaliação interdisciplinar, respeitadas as normas que vedam a progressão.

...

Art. 114. O condenado poderá ingressar no regime aberto, a ser cumprido em seu domicílio mediante monitoração eletrônica, desde que:

...

Art. 115. (...)

I - permanecer no local de seu domicílio durante o repouso e nos dias de folga;”

...

Art. 117. Somente se admitirá o recolhimento do beneficiário de regime aberto em seu domicílio sem uso de monitoração eletrônica quando se tratar de:”

Art. 7º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 8º Ficam revogadas as disposições contrárias, em especial:

I – do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940:

- a) art. 33, caput, e as alíneas “b” do seu §1º e “b” do seu §2º;
- b) art. 35;
- c) inciso II do art. 83.

II – da Lei 7.210, de 11 de julho de 1984:

- a) arts. 91, 92, 93, 94, 95, 122, 123, 124, 125;
- b) inciso II do art. 146B;
- c) inciso II do parágrafo único do art. 146C.

Sala das Sessões, em de de 2015.

Deputado GIOVANI CHERINI

JUSTIFICAÇÃO

Este projeto de lei tem por objetivo precípua extinguir o regime semiaberto, permanecendo o cumprimento da pena privativa de liberdade no regime fechado em estabelecimento prisional ou no aberto em prisão domiciliar e alterar as condições para o livramento condicional.

1. Os regimes semiaberto e aberto no ordenamento jurídico brasileiro:

Há três tipos de penas previstas no ordenamento jurídico brasileiro, conforme o artigo 32 do Código Penal: penas privativas de liberdade, penas restritivas de direito e penas de multa.

As penas privativas de liberdade podem, ainda, ser classificadas em detenção ou reclusão. Esta última admite seu cumprimento em três regimes, conforme artigo 33 do Código Penal: fechado, semiaberto e aberto, dependendo da quantidade material de anos determinados na sentença e de acordo com os limites estabelecidos no preceito secundário.

Caso o delito receba pena concreta superior a 8 anos de pena privativa de liberdade reclusiva, o magistrado está obrigado a estabelecer o regime inicial de cumprimento fechado, independentemente de o condenado ser primário ou reincidente. Do mesmo modo, o magistrado está obrigado a determinar regime fechado para delitos que recebem pena superior a 4 anos, caso o condenado seja reincidente.

Nos demais casos (pena inferior a 8 anos com réu não reincidente ou pena detentiva), o magistrado está livre para determinar o regime de cumprimento de pena que melhor lhe aprouver, respeitado o instituto

da pena alternativa (pena restritiva de direitos para penas iguais ou inferiores a 4 anos).

O Código Penal ainda determina que o regime fechado deve ser cumprido em estabelecimento de segurança máxima ou média, o regime semiaberto deve ser cumprido em colônia penal agrícola, colônia penal industrial ou estabelecimento similar¹ e o regime aberto em casa de albergado ou estabelecimento similar.

No regime semiaberto há duas significativas possibilidades: (I) a pena iniciar em tal circunstância ou (II) iniciar em regime fechado e haver progressão de pena para o semiaberto.

A Exposição de Motivos do Código Penal (item 34), assim como a Exposição de Motivos da Lei de Execução Penal (item 118) previram o método progressivo de cumprimento de pena.

No quesito objetivo, a progressão penal se dá pelo cumprimento de 1/6 da pena no regime em que está o reeducando. Uma vez iniciado o cumprimento, a passagem do lapso temporal permite que objetivamente se requeira a ida ao próximo regime menos severo.

No caso de delitos hediondos, a legislação autoriza o pedido de progressão após cumprimento de 2/5 da pena para réus primários e 3/5 para réus reincidentes. Tal conquista ocorreu após o julgamento da inconstitucionalidade do artigo 2º da Lei 8.072/90, em especial seu parágrafo segundo, pelo STF (HC 82.959-7/SP). Em seguida, os lapsos apresentados foram devidamente regulamentados pela Lei nº 11.464/07.

No que diz respeito ao requisito subjetivo, podemos verificar que o quesito bom comportamento é aquele pautado atualmente no atestado de bom comportamento carcerário.

¹ Colônias penais eram originalmente locais afastados dos grandes centros urbanos, regularmente ilhas ou até mesmo outros continentes, no intuito de afastar o condenado do convívio social e gerar algum desenvolvimento para a região. No Brasil, a ilha de Fernando de Noronha foi colônia penal até 1945.

Até o advento da reforma introduzida pela Lei nº 10.792/03, a lei exigia expressamente o mérito para a concessão da progressão de regime e, portanto, a jurisprudência apontava para a negativa da concessão dessa forma de execução de pena em casos como a manutenção do caráter periculoso do condenado, à posse de entorpecentes dentro da prisão, o desequilíbrio emocional e principalmente a questão do cometimento das faltas graves previstas no artigo 50 da Lei de Execução Penal dentro do estabelecimento carcerário.

Com a mudança, não se fala mais em mérito e sim, em bom comportamento carcerário, requisito este que se cumpre pela lavratura de tal atestado pelo diretor do presídio no qual o condenado cumpre a pena. Isso definitivamente representou um enfraquecimento do requisito, pois este independe, por exemplo, do exame criminológico, antes utilizado para a aferição deste mérito.

2. Estatísticas prisionais sobre o regime semiaberto:

Preliminarmente, é de se destacar que as estatísticas aqui apresentadas são fundadas em dados oficiais apresentados pelo Departamento Penitenciário (DEPEN), que por sua vez está ligado ao Ministério da Justiça do país.

A partir de tais números, algumas conclusões podem ser atingidas:

a) total de presos no Brasil em dezembro de 2012 (dados mais recentes disponíveis), incluindo homens e mulheres e desconsiderando pessoas em prisão domiciliar: 548 mil²;

b) total de presos em regime semiaberto no Brasil: 74.647. Portanto, 13,62% dos presos no Brasil estão em regime semiaberto. Em dezembro de 2007 eram 41.731 presos em semiaberto no país. Visualiza-se um aumento de 78,87% em 6 anos;

² Considerando os dados do Conselho Nacional de Justiça, o Brasil em até junho de 2014 tinha 567.655 presos e, incluindo as pessoas com prisão domiciliar, chega a 715.655. Com este número o Brasil só perderia para Estados Unidos e Rússia em número de detentos no mundo.

c) existem 1.429 estabelecimento prisionais no país, sendo 74 estabelecimentos para cumprimento de regime semiaberto de privação de liberdade. Isso representa 5,17% dos estabelecimentos penais. Há uma desproporção entre o número de presos em regime semiaberto (13,62%) e o número de estabelecimentos para cumprimento de tal regime (5,17%). O déficit proporcional é de 61,9%.

Baseados nas informações já mencionadas, observemos o quadro de presos no regime semiaberto no Brasil:

Estado	Homens	Mulheres
AC	633	1
AL	946	49
AM	641	81
AP	502	10
BA	1925	58
CE	2137	74
DF	3220	163
ES	2100	281
GO	2086	114
MA	719	43
MG	4849	216
MS	1209	133
MT	1051	38
PA	911	37
PB	1144	77
PE	2877	256
PI	270	12
PR	1858	157
RJ	7511	322
RN	904	70
RO	1631	93
RR	0	0
RS	5453	420
SC	3163	251
SE	656	0
SP	21302	1783
TO	197	13

Em levantamento divulgado em outubro de 2013 pela Superintendência de Serviços Penitenciários do RS (Susepe) mostrou a relação entre o número de presos do regime semiaberto no Estado e os índices de cometimento de crimes por parte dos apenados que recebem o benefício.³

Os dados mostram que um preso é solto a cada 30 minutos no Rio Grande do Sul. Só em 2012, foram 19,4 mil benefícios

³ http://www.jmijui.com.br/publicacao-13685-RS_tem_68_dos_presos_em_regime_semiaberto.fire

concedidos, o que significa que mais da metade, cerca de 68%, da população carcerária no Estado, de 28 mil presos, foi solta. E, em todo o Estado, quase 1,5 mil crimes foram cometidos por apenados do regime semiaberto no último ano.

Os números também mostraram que, em 2013, o semiaberto teve 3.585 fugas, o que representa 62% da população carcerária desse regime (5.768). Já em 2012, foram 3.646 e, em 2011: 4.884.⁴

3.Principais problemas do regime semiaberto:

Uma das premissas do Direito Penal é a aplicação de uma sanção em resposta ao cometimento de um delito tipificado em lei específica. Tal premissa surge como uma garantia a todos os cidadãos, tanto para a sociedade/vítima de que o infrator será responsabilizado pelo ato ilícito cometido, quanto para o próprio delinquente, que deverá ser reeducado e recolocado no convívio social. De forma geral, surge para que não seja confundida a tênue linha que separa a liberdade da impunidade.

O Código Penal, em seu artigo 59, prevê que as penas devem ser necessárias e suficientes à reprovação e prevenção do crime, ou seja, que a pena aplicada sirva como um resultado justo entre o mal praticado, a conduta realizada pelo agente e a prevenção de futuras infrações penais.

No atual ordenamento jurídico brasileiro, a função ressocializadora da pena pode ser observada através da concessão progressiva de privilégios ou liberdades, para que o criminoso possa, aos poucos, readquirindo a confiança do Estado e da sociedade, assegurando, mediante sua conduta, que está apto ao convívio social novamente.

⁴ <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2014/04/semiaberto-no-diva-uma-discussao-sobre-o-que-ocorre-no-regime-prisional-4466877.html>

Contudo, a prática do regime semiaberto mostra o efeito contrário. E o que mais parece o “sempre aberto” tem traumatizado a população e, incentivado a criminalidade e a impunidade.

Diz-se isso, pois:

- O Brasil não tem estabelecimentos prisionais como descreve o artigo 33 do Código Penal: colônias agrícolas ou industriais. Esta situação faz com que os presos do regime semiaberto cumpram suas penas na forma do regime aberto, ou seja, fora do estabelecimento prisional. A presença no presídio se dá somente à noite;
- Ausência de controle externo nos albergues, que antes eram apenas utilizados para presos do regime aberto, facilita a fuga para prática de delitos e o retorno sem qualquer tipo de registro. Assim, muitas vezes o estabelecimento acaba servindo de álibi;
- Ausência de vagas em estabelecimentos no regime semiaberto;
- Não há projeto de ressocialização capaz de recuperar os presos. No Brasil, tecnicamente, somente é reincidente quem pratica novo crime depois de ter sido condenado definitivamente por outro, anteriormente. De acordo com o Informe Regional de Desenvolvimento Humano (2013-2014) do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), p. 129, o percentual de reincidência no Brasil é um dos mais altos do mundo: 70%.⁵ Ainda há de se levar em consideração que há muitos presos que não desejam se ressocializar e àqueles que não conseguem se ressocializar como os psicopatas;

⁵ latinamerica.undp.org

- Embora o sistema carcerário não seja o único fator que influencia na reincidência do delito, a deficiência nos programas de reabilitação, as condições prisionais difíceis e a exposição a redes criminosas nos cárceres combinam-se e influem negativamente como aspectos reprodutores da violência e do crime;⁶
- Não há fiscalização. O preso que tem a concessão para o trabalho externo ou às saídas temporárias fica totalmente livre, sem vigilância ou controle, utilizando deste benefício para a prática de novos crimes ou até mesmo a fuga do sistema prisional;
- Os presos do semiaberto exercem um papel de serviço externo às facções criminosas, cumprindo ordens e empoderando o crime organizado. O ambiente carcerário hoje no Brasil, além de não fornecer a possibilidade de trabalho em colônias agrícolas ou industriais, retira do indivíduo a capacidade de trabalhar, pois o tempo que ele dispõe dentro da cadeia serve apenas para ele aprender a sobreviver lá dentro e ser aceito pelos demais, o que muitas vezes significa a adesão às facções criminosas e um aumento significativo de sua periculosidade, ainda que isso se dê de uma forma velada. Logo, quando permitida sua liberação às ruas, a tendência não é exercer um trabalho honesto e formal;
- Retrabalho para a Brigada Militar e Polícia Civil diante o retorno dos presos às ruas com facilidade. Com a reincidência do crime e as fugas, os policiais acabam investindo tempo para captura destes elementos ao invés de prender novos delinquentes;
- Curto espaço de tempo para a concessão da progressão de regime. Conforme apresentado anteriormente, a

⁶ Pucci et al. 2009, Briceño-León et al., 2013

progressão para o regime semiaberto no Brasil se dá através do cumprimento da pena no percentual de 1/6 e o atestado de bom comportamento carcerário. Cita-se por exemplo o crime de homicídio simples, cuja pena mínima é de 6 anos. Neste caso, o preso fica apenas 1 ano no regime fechado e logo passa para o regime semiaberto, retirando todo rigor punitivo e a segurança da própria sociedade;

- Ausência de exame criminológico interdisciplinar para a concessão da progressão de regime para o semiaberto joga de volta ao convívio social pessoas que não estão preparadas ou sequer socializadas. Isso decorreu do advento da Lei nº 10.792/2003 que retirou da previsão legal do requisito subjetivo a expressão mérito e usou o atestado de bom comportamento carcerário;

Grande parte da doutrina guarda consenso na extinção do regime semiaberto:

“O semiaberto nasceu em um período de rigor punitivo, em uma época em que se acreditava que a prisão podia melhorar uma pessoa. Falar em diminuir as penas no Brasil, hoje, é algo utópico. Na história do direito penal, isso é tido como humanização. A pena foi concebida com o argumento de ressocializar e teve o efeito contrário.”⁷

“Esse sistema prisional brasileiro não funciona, ele é um incentivador da impunidade e da criminalidade. Depois de cumprir um sexto da pena, o preso já sai do fechado para o semiaberto”, argumenta. “Não há para a consciência do

⁷ Juiz Luís Carlos Valois, doutorando em Direito Penal pela Universidade de São Paulo (USP).

próprio infrator nem para a sociedade a sensação de punição.”⁸

“Regime de prisão semiaberto é "pura ilusão””⁹

Para o titular da 1ª Vara de Execuções Criminais de Ijuí, juiz Vinicius Borba Paz Leão, a obsolescência do Código Penal faz com que presos que deveriam estar em regime fechado tenham direito de pedir a troca para o semiaberto. Em suas palavras:

“É uma questão da qual não temos como fugir, porque infelizmente está prevista em lei. Digo infelizmente, pois juízes de varas de regiões metropolitanas, que têm de enfrentar essa questão diariamente, já encaminharam sugestões a instâncias superiores para que o regime semiaberto seja extinto.”

Por todo o exposto, considerando a falência do regime semi aberto, cujo resultado é o aumento da criminalidade e a insegurança da comunidade, propomos a modificação da lei penal no que tange a execução da pena e o modo de sua progressão.

A alteração da Lei de Execuções Penais (Lei 7.210 de 11 de julho de 1984) mostra-se, também, imprescindível para que haja a devida adequação às modificações ora instituídas no Código Penal (Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940), diante da extinção do regime do regime semiaberto, bem como das demais disposições contidas na proposição em tela.

⁸ Presidente da Agência Goiana do Sistema de Execução Penal (Agsep), Edemundo Dias de Oliveira Filho.

⁹ .Ministro Gilmar Mendes, do Supremo Tribunal Federal.

Tal necessidade se dá em razão das modificações e perfis dos crimes e criminosos que, em 1940, faziam parte do estudo que promulgou o Código Penal na época.

A presente proposição tem o apoio do MOVIMENTO #PAZ, composto por dezenas de entidades civis e milhares de cidadãos brasileiros, que após o aumento desenfreado da criminalidade no país resolveram se mobilizar e buscar alternativas práticas para a restauração da paz e segurança de todos, que passa obrigatoriamente pela readequação da legislação penal e do sistema prisional.

Certo de que meus nobres pares reconhecerão a relevância e conveniência desta proposição e sua importância para a sociedade brasileira, conclamo-os a apoiar a aprovação deste projeto de lei.

Sala das Sessões, em de de 2015.

Deputado GIOVANI CHERINI

DEPUTADO AFONSO HAMM

DEPUTADO DANRLEI DE DEUS
HINTERHOLZ

DEPUTADO AFONSO MOTTA

DEPUTADO DARCÍSIO PERONDI

DEPUTADO ALCEU MOREIRA

DEPUTADO FERNANDO MARRONI

DEPUTADO BOHN GASS

DEPUTADO HEITOR SCHUCH

DEPUTADO CARLOS GOMES

DEPUTADO HENRIQUE FONTANA

DEPUTADO COVATTI FILHO

DEPUTADO JERÔNIMO GOERGEN

DEPUTADO JOÃO DERLY

DEPUTADO MAURO PEREIRA

DEPUTADO JOSÉ FOGAÇA

DEPUTADO NELSON MARCHEZAN JUNIOR

DEPUTADO JOSÉ OTÁVIO GERMANO

DEPUTADO ONYX LORENZONI

DEPUTADO JOSE STÉDILE

DEPUTADO OSMAR TERRA

DEPUTADO LUIS CARLOS HEINZE

DEPUTADO PAULO PIMENTA

DEPUTADO LUIZ CARLOS BUSATO

DEPUTADO POMPEO DE MATTOS

DEPUTADO MARCO MAIA

DEPUTADO RENATO MOLLING

DEPUTADO MARCON

DEPUTADO RONALDO NOGUEIRA

DEPUTADA MARIA DO ROSÁRIO

DEPUTADO SÉRGIO MORAES