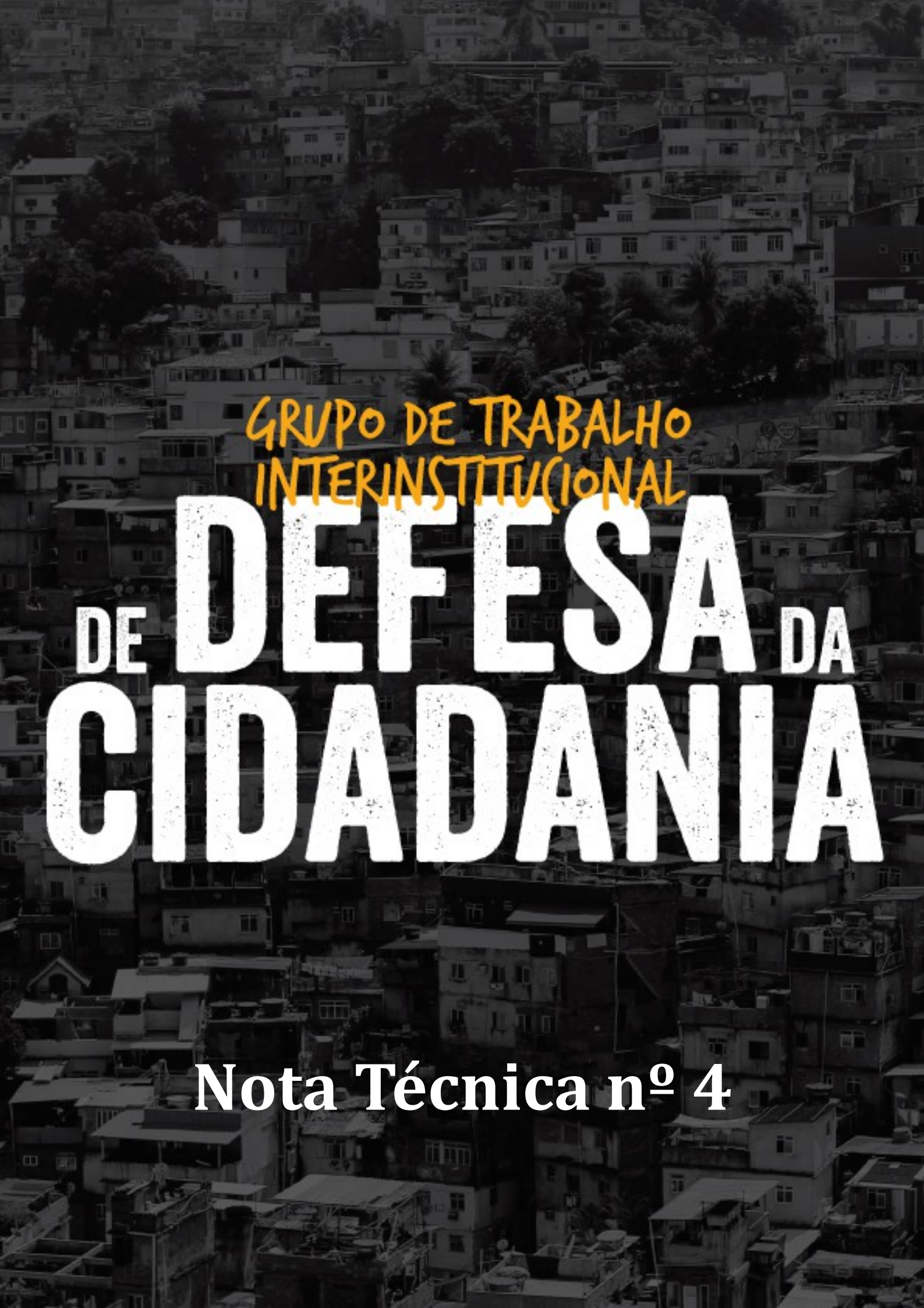




GRUPO DE TRABALHO
INTERINSTITUCIONAL

DE DEFESA DA CIDADANIA

Nota Técnica nº 4

NOTA TÉCNICA Nº 04/2019

I- **Resumo do Processo Legislativo e o conteúdo do PL 580/2015**

O Projeto de Lei analisado neste documento é de autoria do Senador Waldemir Moka (MDB/MS), tendo como intuito alteração da Lei de Execuções Penais (Lei 7.210/1984) para que presos e presas sejam obrigados a ressarcir o Estado pelo tempo que passarem encarcerados.

O projeto é proposto em 03 de setembro de 2015, vindo a receber somente em 06 de junho de 2018 parecer favorável pela Comissão de Constituição e Justiça, cujo relator foi o Senador Reinaldo Caiado. Recebeu ainda uma série de emendas, sendo anexado ao processo ofício contendo parecer dado pela Associação Nacional de Magistrados da Justiça do Trabalho, no qual são apontados vícios do projeto, inclusive, os riscos deste vir a caracterizar trabalho forçado, assim como sugestões de alteração da proposta normativa.

Em 24 de abril do presente ano o Projeto de Lei é recebido pela Comissão de Direitos Humanos do Senado, sendo aprovado com parecer favorável à proposta no dia 14 de maio, após realização de audiência pública. Desde essa mesma data está pronto para debate em plenário, aguardando inclusão na ordem do dia.

O texto final a ser votado é transcrito na sequência:

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 580, DE 2015

Altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal, para estabelecer a obrigação de o preso ressarcir o Estado das despesas com a sua manutenção. O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Os arts. 12 e 39 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, passam a vigorar com as seguintes redações:

“Art. 12.

§ 1º O preso ressarcirá ao Estado às despesas realizadas com a sua manutenção no estabelecimento prisional.

§ 2º Se não possuir recursos próprios para realizar o ressarcimento, o preso valer-se-á do trabalho, nos termos do art. 29 desta Lei, fixado o respectivo desconto mensal em até 1/4 (um quarto) da remuneração recebida.

§ 3º Na hipótese do não pagamento das despesas a que se refere o § 1º deste artigo, dar-se-á a sua conversão em dívida de valor, aplicando-se-lhes a legislação relativa à cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública.

§ 4º Em caso de hipossuficiência comprovada, ficará suspensa a exigibilidade do débito, o qual somente poderá ser cobrado se, nos 05 (cinco) anos subsequentes à conversão de que trata o § 3º deste artigo, deixar de existir a situação de hipossuficiência, extinguindo-se, passado esse prazo, a obrigação do preso.

§ 5º Os valores decorrentes das despesas de manutenção do preso provisório serão descontados da remuneração ou pagos com recursos próprios e depositados judicialmente, devendo ser revertidos para o pagamento das despesas de manutenção, no caso de condenação transitada em julgado, ou restituídos, no caso de absolvição.”

(NR) “Art. 39.....

VIII – indenização ao Estado pelas despesas realizadas com a sua manutenção;.....”

(NR) Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Conforme será analisado no decorrer desta nota técnica, o PL 850/2015 está eivado de vícios de constitucionalidade, convencionalidade e legalidade, motivos estes que expomos na sequência.

II- Responsabilidade do Estado sobre a garantia do bem-estar das pessoas privadas de liberdade

Em primeiro plano, ressalta-se que é dever do Estado a garantia do bem-estar das pessoas presas, tendo em vista a situação de vulnerabilidade agravada imposta pela privação de liberdade. Neste sentido, aponta-se decisão recente de renovação de medidas provisórias em relação ao Complexo do Curado (Recife/PE), tomada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em 2018, na qual é exposto:

Este Tribunal ressalta a posição de garantia do Estado, no que se refere às pessoas privadas de liberdade, em virtude de as autoridades penitenciárias sobre elas exercerem um controle total, caso em que as obrigações gerais adquirem um matiz particular que obriga o Estado a oferecer aos internos, com o objetivo de proteger e garantir seus direitos à vida e à integridade pessoal, condições mínimas compatíveis com sua dignidade, enquanto permaneçam nos centros de detenção. Por esse motivo, independentemente da existência de medidas provisórias específicas, encontra-se especialmente obrigado a garantir os direitos das pessoas em circunstâncias de privação de liberdade. As lesões, sofrimentos, prejuízos à saúde ou danos sofridos por uma pessoa, enquanto se encontra privada de liberdade, podem chegar a constituir uma forma de tratamento ou pena cruel quando, devido às condições do encarceramento, exista deterioração da integridade física, psíquica e moral, o



que está estritamente proibido pelo parágrafo 2 do artigo 5 da Convenção.¹

O dever do Estado de garantir condições mínimas aos presos, que difiram do tratamento desumano, degradante e cruel, também pode ser percebido dentro do prescrito nas Regras Mínimas da ONU para Tratamento de Pessoas Privadas de Liberdade (“Regras de Mandela”).

Regra 1: Todos os presos devem ser tratados com respeito, devido a seu valor e dignidade inerentes ao ser humano. Nenhum preso deverá ser submetido a tortura ou tratamentos ou sanções cruéis, desumanos ou degradantes e deverá ser protegido de tais atos, não sendo estes justificáveis em qualquer circunstância. [...]”

Há uma ausência de informação no que diz respeito às condições de detenção, especialmente no que se refere a insumos e serviços, levando a falsa concepção que o grande problema do alto custo da estrutura penitenciária se dá pelo elevado gasto com o sustento de presos. No entanto, a realidade dos presídios brasileiros é a ausência de acesso a itens e serviços básicos por parte das pessoas privadas de liberdade, levando a uma sobrecarga financeira de seus familiares que garantem sua sobrevivência dentro destes espaços.

O relatório da visita² ao Brasil do Subcomitê de Prevenção à Tortura da Organização das Nações Unidas (“SPT”) expõe uma séria preocupação do órgão no que diz respeito à ausência de condições materiais em presídios, nos quais não apenas havia um ambiente de plena insalubridade, como também ausência de acesso à material de higiene pessoal. Esses somente eram entregues aos presos pela custódia realizada por familiares, que terminam por minorar o déficit do cumprimento da obrigação estatal de cuidado com pessoas privadas de sua liberdade. Neste sentido, emitiu à época a seguinte recomendação³

“O subcomitê requer que o Estado providencie aos detentos materiais de higiene suficientes para satisfação de necessidades gerais e específicas, assim como toalhas, lençóis e roupas para garantir o nível básico de saúde. Também requer que o Estado-parte tire de serviço, tão logo seja possível, celas que não alcancem os padrões internacionais de ocupação” (*tradução própria*)

O documento ainda segue informando a ausência completa de acesso a saúde, seja por falta de material, de enfermarias e ambulatorios ou de profissionais.

No ano de 2015 também foi realizada visita⁴ ao país pelo Sr. Juan Mendez, então Relator Especial da Organização das Nações Unidas Contra a Tortura. Em seu relatório apontou que as condições em grande parte dos centros de detenção equivaliam a tratamento desumano, cruel e degradante, derivadas prioritariamente da extrema superlotação e da insalubridade encontradas em

1 Corte IDH. Asunto del Complejo Penitenciario de Curado respecto de Brasil. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 28 de noviembre de 2018, parr. 30, disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/curado_se_06_por.pdf>

2 A visita ocorreu entre os dias 19 e 30 de outubro de 2016.



todos os espaços, não havendo acesso à tratamento médico, água, alimentação e saneamento. No que diz respeito à comida, o relator afirmou que *“uma das principais preocupações dos presos era em relação à comida. O Relator pôde verificar relatórios consistentes de pouca variedade e nutrientes na alimentação [...] muitas vezes tornando-se não comestíveis até chegar aos presos [...]”*⁵ (tradução própria)

A ausência de condições mínimas de salubridade, falta de acesso a material e condições dignas de aprisionamento, que devem ser garantidas pelo Estado, também se encontram presentes nos relatórios de inspeção do Mecanismo Nacional⁶ e Estaduais de Prevenção e Combate a Tortura⁷, assim como nos próprios dados fornecidos pelos relatórios realizados pelo Conselho Nacional de Justiça nos mutirões carcerários⁸.

Em visita ao país realizada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos no final de 2018, foi colocado em relatório preliminar que as condições dos presídios brasileiros são deploráveis, e

*“constituem riscos para a vida e integridade das pessoas presas e são, per se, um tratamento cruel, desumano e degradante. Essas condições apresentam níveis alarmantes de superlotação, infraestrutura precária, falta de separação entre pessoas processadas e sentenciadas e uma escassez considerável de agentes penitenciários de custódia. Do mesmo modo, foram recebidas queixas de centros penitenciários onde prevalece a negligência na atenção médica; completa falta de higiene; ausência de artigos de necessidades básicas; alimentação inadequada considerando sua escassez e deficiências nutricionais; ausência de programas efetivos de reintegração social e falta de tratamento diferenciado em relação aos diferentes tipos de população carcerária.”*⁹

Ressalta-se ainda que esse quadro faz com que o Brasil hoje possua três medidas provisórias em relação ao sistema prisional vigentes na Corte Interamericana de Direitos Humanos, determinadas somente caso haja risco eminente e gravíssimo de dano irreparável à integridade física ou vida. São essas: Complexo Prisional de Pedrinhas (Maranhão), Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho (Rio de Janeiro) e Complexo do Curado (Pernambuco). Destacamos também que no decurso dos últimos trinta anos (1989-2019) o Brasil foi alvo de mais de uma dezena de medidas cautelares e casos na Comissão Interamericana de Direitos Humanos que versavam sobre violações massivas e sistemáticas ocorridas em prisões e espaços utilizados para o mesmo fim, espalhados por diversos estados como São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Rio Grande do Sul, Rondônia, dentre outros.

3 <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/01/Relatorio-SPT-2016-1.pdf>

4 Visita ocorrida entre os dias 3 e 14 de agosto de 2015

5 <http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2016/03/Relatorio-Juan-Mendez-Espanhol-3.pdf>

6 <https://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/mecanismo-nacional-de-prevencao-e-combate->

Neste mesmo sentido, destaca-se o reconhecimento de tal situação de precariedade na liminar da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347, que versa sobre estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário. O mesmo entendimento a respeito das condições das prisões brasileiras é reproduzido mais uma vez pela Suprema Corte em acórdão abaixo transcrito, prolatado em sede de Recurso Extraordinário com repercussão geral, no qual é reconhecido o dever de reparação pelo estado aos presos pelas condições degradantes de seu encarceramento:

“Recurso extraordinário representativo da controvérsia. Repercussão Geral. Constitucional. Responsabilidade civil do Estado. Art. 37, § 6º. **2. Violação a direitos fundamentais causadora de danos pessoais a detentos em estabelecimentos carcerários. Indenização. Cabimento. O dever de ressarcir danos, inclusive morais, efetivamente causados por ato de agentes estatais ou pela inadequação dos serviços públicos decorre diretamente do art. 37, § 6º, da Constituição, disposição normativa autoaplicável. Ocorrendo o dano e estabelecido o nexo causal com a atuação da Administração ou de seus agentes, nasce a responsabilidade civil do Estado. 3. “Princípio da reserva do possível”. Inaplicabilidade. O Estado é responsável pela guarda e segurança das pessoas submetidas a encarceramento, enquanto permanecerem detidas. É seu dever mantê-las em condições carcerárias com mínimos padrões de humanidade estabelecidos em lei, bem como, se for o caso, ressarcir danos que daí decorrerem. 4. A violação a direitos fundamentais causadora de danos pessoais a detentos em estabelecimentos carcerários não pode ser simplesmente relevada ao argumento de que a indenização não tem alcance para eliminar o grave problema prisional globalmente considerado, que depende da definição e da implantação de políticas públicas específicas, providências de atribuição legislativa e administrativa, não de provimentos judiciais. Esse argumento, se admitido, acabaria por justificar a perpetuação da desumana situação que se constata em presídios como o de que trata a presente demanda. 5. A **garantia mínima de segurança pessoal, física e psíquica, dos detentos, constitui dever estatal que possui amplo lastro não apenas no ordenamento nacional** (Constituição Federal, art. 5º, XLVII, “e”; XLVIII; XLIX; Lei 7.210/84 (LEP), arts. 10; 11; 12; 40; 85; 87; 88; Lei 9.455/97 - crime de tortura; Lei 12.874/13 – Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura), como, também, em fontes normativas internacionais adotadas pelo Brasil (Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos das Nações Unidas, de 1966, arts. 2; 7; 10; e 14; Convenção Americana de Direitos Humanos, de 1969, arts. 5º; 11; 25; Princípios e Boas Práticas para a Proteção de Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas – Resolução 01/08, aprovada em 13 de março de 2008, pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos; Convenção da ONU contra Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, de 1984; e Regras Mínimas para o Tratamento de Prisioneiros – adotadas no 1º Congresso das Nações Unidas para a Prevenção ao Crime e Tratamento de Delinquentes, de 1955). 6. Aplicação analógica do art. 126 da Lei de Execuções Penais. Remição da pena como indenização. Impossibilidade. A reparação dos danos deve ocorrer em pecúnia, não em redução da pena. Maioria. 7. **Fixada a tese: “Considerando que é dever do Estado, imposto pelo sistema normativo, manter em seus presídios os padrões mínimos de humanidade previstos no ordenamento jurídico, é de sua responsabilidade, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição, a obrigação de ressarcir os danos, inclusive morais, comprovadamente causados aos detentos em decorrência da falta ou insuficiência das condições legais de encarceramento”.** 8. Recurso extraordinário provido para restabelecer a condenação do Estado ao pagamento de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) ao autor, para reparação de danos extrapatrimoniais, nos termos do acórdão proferido no julgamento da apelação.” (*grifo nosso*, RE 580252/MS, Rel. Min. Teori Zavascki, 16.02.217)**

Destaca-se ainda que este Projeto de Lei em comento versa que seja obrigatório para presos,

a-tortura-mnpct/relatorios

7 <http://mecanismo.mj.com.br/relatorios/>

8 <http://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario-e-execucao-penal/pj-mutirao-carcerario/relatorios>

9 <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/238OPport.pdf>

inclusive de baixa renda, arcar com o valor de seu custeio em presídios, diretriz absolutamente inconveniente tendo em vista o dever do Estado de garantia de prestação de todos os serviços necessários para que pessoas em privação de liberdade possam cumprir sua pena de acordo com os padrões estabelecidos pela dignidade humana. O respeito a vedação ao tratamento degradante também está insculpido no artigo 5º, III da Constituição Federal.

Para além das razões de direito, cabe destacar os problemas encontrados nos próprios exemplos citados no parecer proferido pela Comissão de Direitos Humanos do Senado, mostrando a urgência do aprofundamento do debate a respeito da questão prisional no Brasil, único caminho viável para a superação do atual cenário. Todas as unidades citadas no documento diziam respeito a presídios em que o trabalho não possui a função indicada pela proposta legislativa ou dizem respeito a presídios que neste ano já possuíram incidentes graves. Cita-se, por exemplo, como “sucesso” o caso do Complexo Prisional de Aparecida em Goiânia, que conforme notícias do início do mês de maio de 2019 estava sob alerta, com risco de rebelião por consequência de agressões e maus tratos com os detentos¹⁰; também a Penitenciária Estadual de Foz do Iguaçu em que um preso foi assassinado por seus colegas de cela no início de abril¹¹; ou a Penitenciária Central do Estado do Paraná considerada um projeto piloto no país justamente por respeitar o previsto na LEP, sendo um centro que o trabalho é exclusivamente voltado para a ressocialização, só aceitando presos com bom comportamento e funcionando com respeito ao limite de sua lotação, lógica adversa de todo o resto do sistema prisional¹²; ou, por fim, a unidade de Buritis em Rondônia, que o emprego é voltado a obras públicas e não a iniciativa privada, entendendo do mesmo modo que o trabalho do preso opera exclusivamente para sua ressocialização.

III- Acesso aos serviços públicos de forma equivalente à população extramuros

Neste mesmo mote, deve ser destacado o dever do Estado fornecer aos presos acesso aos serviços públicos equivalentes aos prestados caso estivessem em liberdade, diretriz fomentada especialmente pelo princípio da dignidade, que não pode sofrer nenhuma mitigação, especialmente de caráter discriminatório. Neste sentido, é fundamental destacar o exposto no próprio relatório emitido pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado, no qual é revelada a mitigação do acesso às garantias fundamentais por aqueles que cometam ato ilícito. Nos termos do relatório

10 < <https://www.emaisgoias.com.br/risco-de-rebeliao-e-iminente-no-complexo-prisional-de-aparecida-de-goiania-avaliam-especialistas/>>

11 < <https://foz.portaldacidade.com/noticias/policial/preso-e-espancado-ate-a-morte-na-penitenciaria-estadual-de-foz-do-iguacu>>

“Dessa forma, o ressarcimento das despesas com a manutenção de um preso, sobretudo daqueles que possuem recursos próprios, se mostra medida acertada e necessária, pois se trata da hipótese em que foi praticado ato ilícito (no caso, o crime cometido pelo condenado), conduta esta que gerou despesas posteriores em desfavor do erário (gastos com encarceramento)”

Confunde-se deliberadamente afetação do erário e dever de ressarcimento por danos realizados a esse, criando empecilhos e condicionantes para o acesso a garantias fundamentais por aqueles em posição de maior vulnerabilidade, já que por estarem privados de liberdade não podem acessar serviços por si só. O PL materializa-se como modo de afastamento de normas pétreas constitucionais, impassíveis inclusive de negociação e/ou de criação de condicionantes ao seu acesso, já que considerados inalienáveis e intransferíveis pelo ordenamento interno, reforçando a absoluta inconstitucionalidade da proposta.

Desse modo, o cometimento de crime não pode impingir que o Estado, à revelia da constituição e da vedação à discriminação (artigo 3º, IV, Constituição Federal), opere no sentido de impedir que aqueles sob os quais recaia seu dever especial de cuidado acessem do mesmo modo que os demais cidadãos serviços básicos de forma gratuita.

Segundo as Regras de Mandela há uma série de deveres do Estado em relação à garantia de sobrevivência e bem estar dos presos: (a) estabelecem em sua regra 18 o dever do estado em garantir insumos para que o preso mantenha sua higiene e boa aparência; (b) a regra 22 prevê que todo o preso deve receber alimento em horas regulares pela administração, com valor nutricional adequado e acesso à água potável e; (c) regra 24 indica a responsabilidade do estado fornecer aos presos acesso a saúde, nos mesmos padrões ao da população extra-muros, entre outros.

Enfatiza-se a gravidade da medida em relação à alimentação. Para além de atualmente já ser um dos serviços prestados de forma mais inadequada em âmbito carcerário, esse comumente é fornecido por meio de licitação para empresas privadas. Neste sentido, o uso de salário advindo do trabalho de pessoas privadas de liberdade para sanar dívidas adquiridas por coação, já que não se determina sob quais serviços a incidência da cobrança ocorreria, destinando ainda este lucro para pessoas jurídicas de âmbito privado caracteriza, como se observará a seguir, trabalho forçado, vetado em âmbito constitucional e segundo obrigações internacionais.

Ademais, ressalta-se que os serviços ofertados aos apenados são conectados também com a seguridade social, que em conformidade com o artigo 194 do texto Constitucional dizem respeito à assistência a saúde, previdência e à assistência social, que devem ser pautados pelo objetivo da universalidade e acesso igualitário (Artigo 194, parágrafo único, I e artigo 196, ambos da

12 < <http://www.defensoriapublica.pr.def.br/2018/04/960/NUPEP-trabalha-em-conjunto-na-penitenciaria-modelo.html>>



Constituição Federal). No mesmo sentido opera a educação que se coloca enquanto um direito de todos e um dever do Estado, devendo o ensino básico ser gratuito dos quatro aos dezessete anos de idade, assegurado também para todos que não tiveram acesso na época adequada (Artigo 205, Constituição Federal).

Do mesmo modo, a atual Lei de Execução Penal, respeitando os preceitos constitucionais que vedam condicionantes para acesso a direitos fundamentais, principalmente por consequência de discriminação, somados à obrigação internacional do estado de garantir que o tratamento da pessoa privada de liberdade seja equivalente ao ofertado extra-muros, prevê como direitos do preso:

“Art. 41 - Constituem direitos do preso:

I - alimentação suficiente e vestuário;

II - atribuição de trabalho e sua remuneração;

III - Previdência Social;

IV - constituição de pecúlio;

V - proporcionalidade na distribuição do tempo para o trabalho, o descanso e a recreação;

VI - exercício das atividades profissionais, intelectuais, artísticas e desportivas anteriores, desde que compatíveis com a execução da pena;

VII - assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa;

VIII - proteção contra qualquer forma de sensacionalismo;

IX - entrevista pessoal e reservada com o advogado;

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

XI - chamamento nominal;

XII - igualdade de tratamento salvo quanto às exigências da individualização da pena;

XIII - audiência especial com o diretor do estabelecimento;

XIV - representação e petição a qualquer autoridade, em defesa de direito;

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.

XVI – atestado de pena a cumprir, emitido anualmente, sob pena da responsabilidade da autoridade judiciária competente” (grifo nosso)

Seguindo ainda o texto do novo projeto há de se informar que o argumento utilizado nos pareceres da Comissão de Constituição e Justiça, assim como de Direitos Humanos do Senado, evocam o artigo 39 da Lei de Execuções Penais, na tentativa de argüir que não há nada que se inove neste Projeto. Em sentido diverso entende-se que a alteração que obriga a cobrança para que todo e qualquer preso arque com despesas indefinidas no PL, seja com seu capital anterior ao encarceramento ou por meio de seu trabalho, é exatamente o que torna a norma inconstitucional.

O texto original do artigo 39, VIII da LEP prevê “indenização ao estado, **quando possível**, das



despesas realizadas com sua manutenção, mediante desconto proporcional da remuneração do trabalho”. A nova redação prevê que a regra é o desconto em salário para presos sem condições financeiras de arcar com seus próprios custos, onerando desproporcionalmente o preso em comparação com a população extramuros que encontre-se na mesma situação financeira que este, criando obstáculos por vezes intransponíveis para o acesso às garantias fundamentais, materializando uma cobrança abusiva sobre estes serviços fazendo com que se forje já uma dívida antes mesmo de se atingir a liberdade. Levando em conta a existência de um profundo estigma contra as pessoas que passaram pela privação de liberdade, o endividamento por consumo de itens básicos de forma impositiva, conforme é proposto no PL, determina que estes sequer poderão realizar escolhas sobre quais serviços poderão acessar ou não e em que valor estes serão cobrados, subvertendo em absoluto a proposta ressocializadora da pena, tendo em vista que já se irá reiniciar a busca por reinserção social, e especialmente no mercado de trabalho, tendo uma dívida que nem sequer teve opção de adquirir em relação a sua própria situação financeira.

No mesmo sentido, ainda se destaca que todos esses mesmos ônus são impostos aos presos provisórios, que pela sua condição de não condenados e logo beneficiários ainda da presunção de inocência, nem sequer são obrigados a exercer atividade laborativa (Artigo 31, parágrafo único, da Lei de Execuções Penais). Deste modo, ao impor um regime que parte do entendimento do trabalho também ser obrigatório para o preso provisório, sendo compreendido que segundo a LEP o trabalho só tem função educativa e ressocializadora, suspende-se a presunção de inocência e começa-se a dar tratamento indiferenciado para presos condenados e não condenados, mais uma vez, contrários a presunção de inocência sedimentada no artigo 5º, LVII.

Lidando ainda com a realidade fática encontrada nas unidades prisionais¹³, nas quais familiares vem sendo os grandes responsáveis pelo sustento e condições mínimas dos presos, fornecendo por meio custódia desde sabonete, pasta de dente, roupas até lâmpadas, colchões, roupa de cama e banho, dentre outros, a medida representa uma oneração excessiva para esses que não apenas perdem um membro da família que auxilia no sustento, como também passam a ter que sustentar a unidade prisional e o preso, e serão potencialmente aqueles e aquelas que arcarão com os custos da dívida caso a medida seja aprovada. Tal medida representa uma ampliação de vulneração de grupos que já estão em situação de pobreza, agravada pela possibilidade prevista no PL de inscrição na dívida ativa do preso com hipossuficiência financeira, prejudicando como um todo o sustento familiar também em médio prazo.

13 Pode ser citado exemplificadamente os relatórios do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate a Tortura (), do Mecanismo Estadual do Rio de Janeiro de Prevenção e Combate a Tortura () e os próprios mutirões carcerários realizados pelo Conselho Nacional de Justiça ()

IV- Da descaracterização do trabalho prisional e da instituição do trabalho forçado

A Lei de Execuções Penais regula hoje o trabalho do preso em seus artigos 28 e 29, devendo ser enfatizado que neste está previsto a função social garantidora da dignidade humana, buscando educação e ressocialização. O primeiro destaque a ser feito neste sentido é que a medida proposta pouco avalia a função do trabalho de presos em conformidade com a previsão legal, buscando apenas reforçar a função lucrativa do trabalho, lógica oposta da proposta na LEP. No mesmo sentido é basilar apontar a inafastabilidade do princípio da dignidade humana prevista também no artigo 1º, III da Constituição. Ademais, o rendimento advindo do trabalho prisional já possui funções estabelecidas no artigo 29 da LEP, dentre as quais também se encontram: indenização por dano advindo do crime; sustento familiar e custeio de pequenas despesas. A indeterminação do *quantum* a ser retirado do valor angariado no trabalho remete a possibilidade de que toda a verba salarial seja utilizada para o custeio, rompendo em absoluto o preceituado na legislação.

Agrava-se tal percepção ao observar a permanente precarização e desrespeito ao direito dos presos no campo do trabalho, como, por exemplo, com a vigência da Resolução n. 721 de 30 de julho de 2018 da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Rio de Janeiro que prevê o trabalho voluntário de presos. A normativa está sendo aplicada frente à integralidade dos presos que trabalham no sistema penitenciário. Essa resolução somada à criação da obrigatoriedade que todos os presos prestem serviço, independente de sua capacidade de fazê-lo, vai frontalmente contra o previsto na Lei de Execuções Penais que determina ser mandatório o recebimento de pelo menos 3/5 do salário mínimo vigente (artigo 29, caput) devendo o trabalho ser obrigatório na medida das **aptidões e condições** (Artigo 31), enfatizando que o preso provisório não é sujeito a tal obrigatoriedade. Deve ser ressaltado inclusive a possibilidade de declaração de inconstitucionalidade da própria norma posta, já que não prevê a equiparação entre o salário mínimo e o salário recebido por presos, em respeito ao previsto no artigo 7º, IV da Constituição alvo de controvérsia constitucional no Supremo Tribunal Federal em sede da ADPF 336/DF

[...] de cujo parecer se colhe que a “condição de preso de um cidadão não pode ser utilizada como justificativa para afastar a exigência de observância do salário mínimo constitucionalmente preconizado”, uma vez que o “fator de *díscrimen* utilizado pela LEP não se coaduna com o princípio da dignidade humana nem com o da isonomia, porquanto a prestação de trabalho é a mesma, estando ou não o trabalhador com sua liberdade de ir e vir restringida [...] Neste contexto, é repudiável que o setor privado, amparado por norma manifestamente inconstitucional, exatamente por reduzir os presos em sua dignidade e direitos sociais perante os demais trabalhadores, valha-se desta situação

de vulnerabilidade acentuada para angariar mão-de-obra barata e cativa, em ordem a incrementar a lucratividade na exploração de suas atividades econômicas.”¹⁴.

Igualmente reforça-se o contexto de privatização do sistema carcerário, conforme em curso São Paulo e Rio de Janeiro, e já efetivado por meio de cogestão ou Parceria Público Privada em 30 unidades prisionais no país¹⁵. A existência de ambas iniciativas concomitante caracteriza ainda uma maior inconstitucionalidade da iniciativa, que aponta para a instituição no sistema prisional brasileiro de servilismo do trabalho forçado.

Em primeiro plano é importante sedimentar que mesmo que presos não sejam considerados trabalhadores perante a Consolidação de Leis Trabalhistas e pela própria LEP, esses ainda assim acessam as garantias fundamentais básicas de Direitos Humanos preconizadas pela legislação internacional no que se refere ao trabalho forçado. Nesse sentido, destacamos o previsto em artigo da Convenção 029 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), frente a qual o Brasil possui obrigação internacional. Este artigo prevê que o trabalho obrigatório de pessoas privadas de liberdade é permitido, salvo em casos de exploração por pessoa privada, o qual enquadra-se na definição de trabalho forçado. Nesse sentido, destacamos as partes relevantes do artigo na íntegra:

Art. 2

.1. Para os fins da presente convenção, a expressão ‘**trabalho forçado ou obrigatório**’ designará **todo trabalho ou serviço exigido de um indivíduo sob ameaça de qualquer penalidade e para o qual ele não se ofereceu de espontânea vontade.**

.2. Entretanto, a expressão ‘trabalho forçado ou obrigatório’ não compreenderá, para os fins da presente convenção:

[...]

c) qualquer trabalho ou serviço exigido de um indivíduo como consequência de condenação pronunciada por decisão judiciária, **contanto que esse trabalho ou serviço seja executado sob a fiscalização e o controle das autoridades públicas e que dito indivíduo não seja posto à disposição de particulares, companhias ou pessoas privadas;** [...]

Torna-se patente a caracterização de trabalho forçado quando a obrigatoriedade do emprego da mão de obra do preso é atrelada a uma prestação a particular em conformidade com o exposto na Convenção 29 da OIT, cuja abolição é mandatória sob a égide da Convenção 105 da mesma

14 <<https://carceraria.org.br/agenda-nacional-pelo-desencarceramento/associacao-juizes-para-a-democracia-emite-nota-contra-a-privatizacao-de-presidios>>

15 Cf. <<https://www.conjur.com.br/dl/entidades-criticam-pl-permite-gestao.pdf>>



organização. É importante destacar que ambas as Convenções foram aprovadas pelo Brasil, por meio do Decreto Legislativo 24/56 e pelo Decreto Legislativo 20/65, sucessivamente.

À revelia do posto enquanto definidor de trabalho forçado pela OIT o parecer da Comissão de Direitos Humanos do Senado apontou que de fato o intuito do Projeto de Lei é estimular que presos trabalhem para gerarem lucro em desconformidade com as regras que o Brasil se obriga no que se refere a abolição de trabalho forçado. Nesses termos cita-se o relatório

“Só no Estado de São Paulo, cerca de 600 empresas têm convênios com presídios, com produção de tapetes até fabricação de itens cirúrgicos, conforme dados da Funap, órgão ligado a Secretaria de Administração Penitenciária, que administra o trabalho dos detentos” (CDH Senado, 2019, p.5)

Segue a Convenção 029 da OIT afirmando nos artigos subsequentes que é dever do Estado a supressão absoluta destes modos de trabalho, não sendo possível nenhuma exceção à mesma. Nos termos da Convenção 29 da OIT

Art. 4

.1. As autoridades competentes não deverão impor ou deixar de impor o trabalho forçado ou obrigatório em proveito de particulares, de companhias, ou de pessoas jurídicas de direito privado.

.2. Se tal forma de trabalho forçado ou obrigatório em proveito de particulares, de companhias ou de pessoas jurídicas de direito privado, existir na data em que a ratificação da presente convenção por um Membro for registrada pelo Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho, este Membro deverá suprimir completamente dito trabalho forçado ou obrigatório, na data da entrada de pessoas jurídicas de direito privado.

Art. 5

.1. Nenhuma concessão feita a particulares, companhias ou pessoas jurídicas de direito privado deverá ter como consequência a imposição de qualquer forma de trabalho forçado ou obrigatório com o fim de produzir ou recolher os produtos que esses particulares, companhias ou pessoas jurídicas de direito privado utilizam ou negociam.

.2. Se concessões existentes contêm disposições que tenham como consequência a imposição de trabalho forçado ou obrigatório, essas disposições deverão ser canceladas logo que possível, a fim de satisfazer as prescrições do artigo primeiro da presente convenção.

Soma-se aos riscos apresentados por este projeto a regressão no compromisso de abolição do



trabalho forçado assumido pelo país desde 1956, sendo vedado pelo “princípio do não retrocesso” guia basilar das garantias fundamentais.

V- Conclusão

Conforme pôde ser observado durante esta nota, o PL 580/2015 possui uma série de inconveniências, inconstitucionalidades e ilegalidades, principalmente no que diz respeito a garantias fundamentais, inalienáveis e impassíveis de modificação legislativa, especialmente quando se observa diversos pontos discriminatórios para acessibilidade a serviços públicos essenciais. O PL materializa uma ruptura a vedação ao retrocesso em direitos humanos, seja por meio da criação de condicionantes abusivas de acesso à serviços essenciais, seja pela ilegalidade de se taxar direitos e serviços básicos à presos e presas ou pela ausência de determinação legal sobre quais taxas serão cobradas, sobre que serviços e em quais termos.

São notórias as condições violatórias que as unidades prisionais do país já se encontram, especialmente se observarmos a determinação por parte de órgãos internacionais de direitos humanos das atuais condições como análogas a tratamento degradante, desumano e cruel. Agravar e taxar ainda mais presos, em sua grande maioria pessoas pobres, por serviços que nem sequer são ofertados pelo Estado, é destituir o ambiente prisional de qualquer possibilidade de acesso a dignidade humana, que deve ser garantida indistintamente pelo estado.

O PL ademais desconfigura em absoluto a função do trabalho em ambiente prisional, criando uma “sobre-pena” por endividamento, que pode levar a inscrição na dívida ativa justamente do preso que se encontrar em posição mais vulnerável. No período crítico em que ainda recai a discriminação para acesso ao trabalho do preso, em que se faz mais necessário que este possa recuperar seus laços sociais e recomeço de sua vida, a existência de uma dívida forçadamente imposta de modo ilegal pelo estado por si só já representa nova violação de direitos humanos e extensão desproporcional da pena, independente do apenado já ter quitado suas obrigações judiciais ou até mesmo antes de possuí-las. Veta-se o direito a um recomeço.

No que se refere ao trabalho forçado, a caracterização da prática pelo PL demonstra o grau de afronta as normas constitucionais, aos direitos humanos e as conquistas mais basilares de uma sociedade democrática, que ainda possui forte dificuldade de reparar os danos indelévels advindos de 3 séculos de escravidão de negros e negras, que também compõe a maioria daqueles e daquelas privadas de liberdade.

O dever do Estado de garantia de bem-estar e sobrevivência dos presos está prevista em



todas as normativas de direitos humanos, normas constitucionais e infraconstitucionais sobre o tema, normas essas que garantem tão somente o mínimo existencial para o respeito devido a todo e qualquer cidadão sem discriminação. Nestes termos, aponta-se a importância da não aprovação do PL 580/2015 visando o respeito ao princípio de não retrocesso em matéria de direitos humanos.

Rio de Janeiro, 28 de junho de 2019.

GRUPO DE TRABALHO INTERINSTITUCIONAL DE DEFESA DA CIDADANIA

