EXECUÇÃO DA PENA EM LOCAL DISTINTO DA CONDENAÇÃO E SUAS IMPLICAÇÕES

Aurélio Gomes de Oliveira*

Resumo

O dispositivo da Lei de Execução Penal que obriga a execução da pena em local que não restrinja a visitação ao preso provocou discussão a respeito de implicações na autonomia de municípios que estariam obrigados a receber penitenciárias. Desencadeou ainda reflexões sobre a questão dos comandantes do crime organizado, que, sob a vigência desse dispositivo, estarão próximos de seus comandados, exercendo influência sobre estes. Necessário se faz pensar na construção de presídios em regiões pouco habitadas, distantes dos centros urbanos, aproveitando potencial agrícola e espaço, onde os reeducandos encontrariam barreiras naturais para uma possível fuga.

Palavras-chave: Execução penal – condenação; Pena – local de cumprimento; Penitenciária – crime organizado.

INTRODUÇÃO

Desde os primórdios, o homem sente a necessidade de apenar outros homens, de submetê-los à execução penal. Da autotutela, evoluindo para a autocomposição, passamos a utilizar o Estado-Juiz substituindo a figura do particular e utilizando a jurisdição para julgar e exercer o *jus puniendi*. As prisões cautelares ou preventivas eram exceção na Roma antiga, que, já naquela época, imprimia maior importância à ne-

---

* Especialista em Direito Constitucional e Direito Processual Penal e mestrando em Ciências Penais pela Universidade Federal de Goiás.

cessidade da condenação definitiva para a submissão à constrição ou encarceramento definitivo. No decorrer dos tempos, o homem deixou de ser escravizado ou pagar com suplícios as dívidas que possuía.

Na Roma antiga se ordenava ao acusado que comparecesse perante o magistrado em dia, hora e lugar determinados, consistindo isso em um *imperium* do magistrado, que podia ser exercido contra qualquer pessoa, chamada de *vocatio* ou *evocatio*, e efetuado dentro ou fora da cidade. Uma vez desatendida a citação, o magistrado convertia a ordem em citação qualificada, que se efetuava mediante a detenção do citando, sendo que, em face disso, tornava-se réu de outro crime autônomo, resultante dessa recalcitrância. Referida detenção poderia ser transformada em prisão preventiva, existindo cadeias públicas para a execução dessa medida, quando não era admitida a fiança *(vades publici)* ou a guarda por particulares *(custodia libera)*, tudo ao arbítrio do juiz.

A realidade de nosso país, no que se refere à execução da pena privativa de liberdade, é lastimável. A despeito de 220 mil encarcerados no Brasil cumprindo pena privativa de liberdade, algo em torno de 300 mil condenados pela justiça estão foragidos ou aguardando vagas nos presídios. Aliado a essa realidade, temos o crime organizado que se desenvolve nas penitenciárias, onde os cabeças da organização do narcotráfico empreendem seus comandos através de telefones celulares, carcereiros e advogados corruptos. A proximidade dessas penitenciárias dos grandes centros urbanos e do domicílio do reeducando, onde este exerce seu comando, tem contribuído para esse quadro.

A LEI DE EXECUÇÃO PENAL E A REALIDADE ATUAL

O art. 86 da Lei de Execução Penal (Lei n.º 8.210/1984) assim dispõe:

> As penas privativas de liberdade aplicadas pela Justiça de uma unidade federativa podem ser executadas em outra unidade, em estabelecimento local ou da União.
>
> § 1.º - A União Federal *poderá construir estabelecimento penal em local distante da condenação* para recolher, mediante decisão judicial, os condenados à pena superior a quinze anos, quando a medida se justifique no interesse da segurança pública ou do próprio condenado.

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

A lei abre um leque para que a União construa presídios em locais distantes da condenação. O artigo referido se mostra interessante na medida em que poderá impedir qualquer influência de chefes de narcotraficantes sobre a sua organização. Entretanto, a construção de presídios deveria ser obrigatória, não incidindo poder discricionário da União através do verbo "poder".

Não obstante, só estará sujeito ao recolhimento em local distante da condenação o apenado com pena superior a quinze anos. Ao permanecer o artigo em tela dessa forma, o poder público não poderá transferir o condenado por estupro ou atentado violento ao pudor, cuja pena máxima é de dez anos, do local da imposição da sanção penal, mesmo que aquele local não tenha as mínimas condições para abrigar um recluso daquela periculosidade. O legislador, inadvertidamente, engessou a execução da pena através deste artigo. Para tornar mais dificultosa a situação, dispõe o art. 90 da Lei de Execução Penal nos seguintes termos: "Art. 90 - A penitenciária dos homens será construída em local afastado do centro urbano *a distância que não restrinja a visitação.*"

A lei buscou preservar as cidades, com suas zonas comerciais e industriais, do inconveniente de ter um presídio nas proximidades dessas áreas, levando-se conta que a população poderia morar e trabalhar sob constante risco de uma rebelião nas redondezas e da fuga dos detentos para residências, lojas e fábricas. Embora a lei demonstre essa preocupação, o comando legal é muito vago. Quetiona-se ainda, propaladamente, se possibilidade da construção de presídios sem autorização municipal estaria condizente com sua autonomia. A respeito da construção de presídios e da possível violação da autonomia dos municípios, teceu considerações Celso Ribeiro Bastos, citado por Paulo Lúcio Nogueira (1994, p. 119):

> O Estado de São Paulo, a quem cabe fundamentalmente a construção de presídios, os faz tendo em vista o interesse geral desta unidade da Federação. E neste particular, não pode levar em conta o interesse específico deste ou daquele município, que há de ceder por absolutamente extravasante do conceito de peculiar interesse municipal. Quando se diz peculiar interesse

> municipal, se diz interesse primordialmente municipal, que afeta mais diretamente o município do que a coletividade estadual. Esta interpretação é hoje cediça e não pode de boa-fé ser posta em dúvida por ninguém.

Nogueira discorda ao afirmar que os municípios têm sua Lei de Zoneamento, que divide, portanto, em zonas residencial e industrial, instaladas de forma a não haver interferência incômoda e barulhenta de uma indústria poluidora em uma zona residencial. E conclui seu ponto de vista, nos seguintes termos:

> E quando a Lei de Execução prevê a construção de penitenciárias em local afastado do centro urbano, devemos entender que não possam ser construídas senão distantes da zona urbana, de preferência em locais afastados, sob pena de ferir a autonomia municipal, que pode perfeitamente definir e disciplinar as áreas industriais ou outras que estejam distantes das zonas urbanas, bem como definir as áreas destinadas ao Estado para a construção destes estabelecimentos, que, embora necessários, não devem ser construídos onde o Estado quiser, mas sim onde a conveniência municipal determinar, pois o interesse do município é mais imediato que o do Estado. (Nogueira, 1994, p.120)

Toda a polêmica travada pelos dois eminentes juristas poderia ser desnecessária se a redação do art. 90 da Lei de Execução Penal fosse alterada. Ora, a penitenciária não precisaria estar necessariamente em uma distância limitada, sendo inconveniente a redação da parte final deste artigo: "que não restrinja a visitação". Não haveria qualquer prejuízo substancial para o Estado e nem mesmo para o reeducando se a parte final do *caput* do artigo fosse alterada. A redação que se sugere poderia ser esta: Art. 90 - As penitenciárias serão construídas em local afastado das áreas urbanas ou em região desabitada.

Com a alteração referida, seria retirado o termo "dos homens", pois homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações. Entendimento contrário violaria o princípio da isonomia insculpido na Constituição Federal. Não se há de ter qualquer empecilho a que as penitenciárias sejam construídas em região desabitada, pois as fronteiras naturais de uma região inóspita, mas agricultável, reduziriam, sobremaneira, os custos de vigilância e guarda ostensiva nos centros penitenciários.

A doutrina ou as autoridades da área poderiam vir a afirmar que a mudança sugerida é inconstitucional, pois retiraria do preso a assistência da família e do advogado, violando o art. 5.º, LXIII da CF 1988. *Data venia* opiniões em contrário, não haverá cerceamento do direito de defesa do acusado ou do reeducando. Para o próprio presídio distante, poderia haver um corpo de advogados que para lá se deslocaria de avião ou outro veículo, uma vez por mês ou sempre que uma situação de urgência o exigisse. Da mesma forma, a União poderia custear o frete de ônibus para levar os familiares dos presos algumas vezes por ano, com um custo substancialmente menor para os cofres públicos que a manutenção de centenas de agentes penitenciários.

Organizações extremamente estruturadas, como o Comando Vermelho e o Primeiro Comando da Capital (PCC), vangloriam-se de manter contato com seus principais líderes encarcerados em presídios próximos às grandes cidades. O Complexo Penitenciário do Carandiru, no centro urbano de São Paulo, foi desativado em razão dos constantes riscos a que estava submetida a população. Telefones celulares penetram facilmente nesses presídios, facilitando a comunicação entre os líderes reclusos de facções criminosas e seus comandados soltos, com a superveniência de advogados e agentes penitenciários.

O Brasil, país de vastidão territorial com inúmeras áreas de baixa densidade demográfica e de divisas naturais, possui potencialmente vários locais onde se poderiam construir presídios de segurança máxima. Reclusos como Fernandinho Beira-Mar, Elias Maluco e Celsinho da Vila Vintém, entre outros, poderiam ser encaminhados para essas áreas isoladas caso se construíssem esses presídios. Tratar-se-á nesta investigação de exemplos de locais que poderão servir de paradigma, o que não se constitui necessariamente em reivindicação de construção de centro penitenciário, pois isso depende de análise da viabilidade técnica, financeira e ambiental do local.

A Ilha de Marajó, com superfície de 48.000 km^2, está situada no litoral norte do Pará, na embocadura do Rio Amazonas, junto a qual há outras ilhas. No verbete "Marajó", da Enciclopédia Barsa, encontra-se a seguinte descrição do local:

Marajó é o principal elemento do arquipélago amazônico, ao qual também pertencem as ilhas de Bailique, Caviana, Mexiana e Gurupá, além do delta interior do Tajipuru, na região de Breves. A topografia da ilha de Marajó é monótona, com altitudes inferiores a vinte metros e alguma elevação ao norte e a leste, no trecho voltado para o rio Pará, que se caracteriza pela presença de arenitos ferruginosos (lateritas), mais resistentes à erosão, e onde se situa o ponto mais alto da ilha, em Joanes. De oeste para nordeste, uma depressão alongada constitui um trecho de noventa quilômetros de áreas permanentemente brejosas, chamadas mondongos, cobertas pelas águas na época das cheias. Na região dos mondongos se localiza o extenso lago Arari, com sessenta quilômetros de circuito, e os principais rios: Arari, com 120km, e Anajás. Na época das cheias, o Arari serve de escoadouro para o lago e leva suas águas para o rio Pará. Em outras épocas seu curso se torna indeciso: no trecho ocidental corre para o lago, e no trecho oriental para o rio.

Entre as principais atividades econômicas da ilha, estão a criação de gado e, notadamente, a extração de borracha. Por que não realizar estudo de viabilidade técnico-financeira para a construção de um ou mais presídios a fim de abrigar reeducandos de alta periculosidade nessa ou em outras ilhas que compõem o arquipélago? Os limites naturais desse arquipélago e a sua distância dos grandes centros urbanos já reduziriam a potencialidade criminosa dos líderes de facções do crime organizado. Nesses presídios, poderiam ser desenvolvidas atividades agropecuárias ou manufatureiras que absorveriam os reeducandos de acordo com suas aptidões. Não haveria necessidade de gastos constantes com vigilância ou muros.

PENAS E MEDIDAS ALTERNATIVAS

Conforme aponta a moderna doutrina processual penal, as penas e medidas alternativas devem ser incentivadas e aplicadas nos crimes de menor e médio potencial ofensivo. Estudos demonstram que a capacidade de ressocialização e readaptação na sociedade é maior entre aqueles que não convivem com a ociosidade e com o ambiente promíscuo nos presídios. Entretanto, há uma parcela de criminosos que, em razão de sua elevada periculosidade e da maior ofensividade de seus crimes, devem ser segregados do convívio da sociedade. O encarceramento, a ser

aplicado como última *ratio*, nessa hipótese, deveria ser em presídio distante do local onde este exerce suas operações, conforme defendido anteriormente.

SISTEMA PENITENCIÁRIO E PROPOSTAS

Segundo Sérgio Habib (2002, p.12), "enquanto o Estado continuar insistindo em combater o criminoso e desprezar o crime, essa luta estará perdida". O autor ainda esclarece que, no tocante à execução da pena privativa de liberdade, as ações do Estado têm-se limitado a investir na construção de penitenciárias para o cumprimento do regime fechado, descuidando-se ele, todavia, da construção de colônias agrícolas e de casas do albergado.

Temos uma inversão da lógica de ressocialização no Brasil. O país, em vez de impor maciços investimentos em educação e saúde, trabalha ora com o recrudescimento das penas, motivado por paixões momentâneas, ora com a sua humanização. Não há uma política criminal e penitenciária em nosso país a longo prazo. Segundo Léo da Silva Alves (2002, p.14),

> estima-se que o Brasil tenha, nesse momento, cerca de 220 mil presos. O déficit de vagas estaria em torno de 96 mil. Esses números tornam-se ainda mais dramáticos, quando agregamos a informação de que há no Brasil cerca de 300 mil mandados de prisão a serem cumpridos.

O deputado federal Marcos Rolim (PT-RS), através do Projeto de Lei n.º 5.478/2001, que altera a Lei de Execução Penal, propõe que o Conselho Penitenciário Nacional determine a lotação máxima de cada presídio de acordo com as Regras Mínimas das Nações Unidas para Tratamento de Reclusos e impõe o cumprimento desse limite sob pena de crime de responsabilidade da autoridade responsável. Nesse ponto, o projeto possui caráter inovador, pois, segundo ele, se a capacidade dos presídios não comportar o recebimento de presos, aqueles mais próximos da progressão devem ser imediatamente submetidos a ela ou cumprir prestação alternativa; possui outrossim lamentável equívoco, pois impede a progressão daqueles que tenham cometido crime doloso com

violência ou grave ameaça, a não ser que ela ocorra por decisão judicial. Ora, que direito a progressão possui a mais um condenado por estelionato ou peculato de milhões de reais que tenha causado violência contra o erário público, a milhões de pessoas, em relação àquele miserável que em situação de desespero cometeu um roubo?

No que se refere às penas alternativas, é pacífico que estas devem ser estimuladas de forma a substituir as velhas penas privativas de liberdade. O contexto econômico e a ineficácia da pena de reclusão em relação a inúmeras condutas ou sua deficiência em relação a penas restritivas de direito têm determinado a substituição. A ONU, através de uma resolução que traçou as Regras Mínimas para Aplicação de Penas Não-Privativas de Liberdade, conhecidas como Regras de Tóquio, assentou esse entendimento no âmbito de quase todo o mundo.

Entretanto, há de se convir que determinados presos, por seu altíssimo grau de periculosidade e reduzidíssima capacidade de recuperação e reinserção no meio social, devem ser excluídos da aplicação de penas restritivas de direito ou alternativas. Cumpre observar que a ONU também traçou condições mínimas para o tratamento de reclusos. Dentre elas, podem-se citar:

a) As prisões devem ser comunidades bem organizadas, isto é, locais que não coloquem em risco a vida, a saúde e a integridade física das pessoas.

b) As prisões devem ser locais onde não haja qualquer discriminação no tratamento dos reclusos.

c) Quando um tribunal condena um delinqüente a uma pena de prisão, impõe-lhe uma sanção extremamente penosa. As condições de reclusão não devem agravar um sofrimento que é inerente a tal sanção.

d) As atividades desenvolvidas na prisão devem orientar-se, na máxima medida possível, para a reinserção dos reclusos na comunidade após o cumprimento da pena. Nessa perspectiva, as normas e regimes prisionais só podem limitar a liberdade dos reclusos, os seus contatos sociais com o exterior e as oportunidades de evolução pessoal quando tal se afigure estritamente necessário. As normas e regimes prisionais devem facilitar a readaptação e rein-

tegração do recluso na vida normal da comunidade (Dos Princípios à Prática, Reforma Penal Internacional). (Alves, 2002, p. 11)

Não obstante, o juiz da Vara de Execuções Penais de Brasília, Eduardo Henrique Lemos, considera inviável um projeto de lei que responsabilize o juiz pela lotação nos presídios, uma vez que a administração do sistema penitenciário cabe ao Poder Executivo (Alves, 2002, p.15). Da mesma forma, o Poder Judiciário não constrói presídios, e, segundo este, seria temerário soltar um preso apenas pelo cumprimento do lapso temporal de um sexto da pena, desprezando os critérios subjetivos e o exame criminológico para a concessão. O juiz cita, ao final, o caso de um preso que, durante o indulto de Natal, assassinou um casal no Aeroclube de Brasília. Conclui pela necessidade urgente de se construírem presídios, notadamente colônias agrícolas e industriais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebe-se que mais um operador jurídico vem corroborar a tese defendida neste artigo: a necessidade de se construírem mais presídios, colônias agrícolas e industriais. Não haveria, para isso, local mais adequado do que as vastas regiões de terras agricultáveis e de clima agradável, onde as fronteiras naturais dificultariam qualquer tentativa de fuga e comunicação telefônica por meio de serviço móvel celular. As terras particulares que abarcassem largas extensões seriam desapropriadas a baixo custo. Arcar o Estado com passagens para advogados e com alguns fretes de ônibus para familiares visitarem seus presos seria consideravelmente menos oneroso do que manter uma superestrutura de segurança e de captura de presos foragidos, como ocorre hoje. O local poderia ser Marajó ou outra ilha afastada das regiões industrializadas e populosas no Brasil. Alguns bilhões de reais seriam suficientes para abrigar em celas condignas esses 96 mil presos excedentes e para criar outras trezentas mil vagas em um complexo prisional isolado e seguro. Os presos que possuíssem habilidade de servente e pedreiro poderiam, em troca da remissão, construir essas habitações.

Urge que o Estado passe a vislumbrar o preso como um reeducando, efetivamente, e a traçar políticas educacionais e sociais, especialmen-

te de emprego, para que a população não venha a delinqüir. É necessário repensar se realmente o preso não deveria, através de votação, reivindicar parcelas do orçamento para construção de presídios. Não se trata de afastar o problema, mas de cumprir dois escopos de um sistema penitenciário: trazer segurança à população e oferecer amplo espaço e atividades produtivas para o reeducando cumprir o desiderato da reabilitação.

ABSTRACT

Estatement of Penal Execution Law that forces the execution of the punishment in place that doesn't restrict the visitation to the prisioner brought discussion regarding implications in the autonomy of municipal districts that would be forced to receive penitentiaries, in the same way that takes the commandants of the organized crime to be close of their commanded, exercising influence on them. Necessary it makes to think in allowing the construction of prisons in little inhabited areas, distant of the urban centers, taking advantage of agricultural potential and space, where the prisioners would find natural barriers for a possible escape.

REFERÊNCIAS

ALVES, Léo da Silva. (Org.). Fim da superlotação dos presídios. *Revista Jurídica Consulex*, Brasília, v. 6, n. 127, p. 10-16, abr. 2002.

HABIB, Sérgio. O poder paralelo. *Revista Jurídica Consulex*, Brasília, v. 6, n. 134, p. 12-15, ago. 2002.

MARAJÓ. In: ENCICLOPÉDIA Britânica do Brasil.

MIRABETE, Júlio Fabbrini. *Código de Processo Penal interpretado*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1995. 864 p.

NOGUEIRA, Paulo Lúcio. *Comentários à Lei de Execução Penal*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 1994. 347 p.

OLIVEIRA, Edmundo. A privatização das prisões. *Revista Prática Jurídica*, Brasília, v. 1, n. 4, p. 59-65, jul. 2002.