AS REGRAS DE TÓQUIO

Fernanda Rezek Andery*

Resumo

As Regras de Tóquio são recomendações acerca da aplicação de medidas alternativas, concedendo relevância especial às penas alternativas à prisão. Criadas pelo Instituto da Ásia e do Extremo Oriente para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente, essas normas não possuem força de lei, mas são de extrema importância para a humanização e a modernização do Direito Penal.

Palavras-chave: Regras de Tóquio – normas; Medidas alternativas – Direito Penal; Prisão – medidas alternativas.

INTRODUÇÃO

Os princípios de igualdade e de proteção da liberdade individual – baseados na intenção da existência de uma sociedade onde os direitos e o respeito ao cidadão sejam o alicerce e a finalidade – são previstos, entre outros direitos e garantias fundamentais, pela Constituição Federal e pela Declaração Universal dos Direitos do Homem. Para discutir e normatizar esta questão de extrema importância, que é a transformação da política punitiva mundial, vários congressos, simpósios, seminários e encontros internacionais aconteceram e geraram documentos de grande relevância para o assunto. Esses eventos, em geral, primaram pela adoção da aplicação de medidas alternativas à pena privativa de liberdade,

---

* Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Goiás e mestranda na área de Ciências Penais pela Universidade Federal de Goiás.

buscando alcançar maior humanização do Direito Penal e conseqüente a reabilitação do delinqüente. Exemplos que merecem destaque são a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (Bogotá, 1948), a Declaração Universal dos Direitos Humanos (Paris, 1948), a Convenção Européia para a Garantia dos Direitos Humanos (1950), o Pacto de Direitos Civis, Políticos, Econômicos e Culturais das Nações Unidas (Nova York, 1966), a Convenção Americana dos Direitos Humanos (São José, 1969) e os congressos ocorridos em Genebra (1955), Londres (1960), Estocolmo (1975), Gênova (1975), Caracas (1980), Milão (1985), Havana (1990) e Cairo (1995).

Preponderando a ressocialização como principal fim da execução penal e com o intuito de formular um sistema jurídico que proporcionasse um certo equilíbrio entre a liberdade individual e os interesses sociais, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, em 1986, idealizou a elaboração de um documento que contivesse as recomendações de seus Estados-membros sobre as medidas alternativas à pena de prisão. O Instituto da Ásia e do Extremo Oriente para a Prevenção de Delito e Tratamento do Delinqüente iniciou os estudos referentes ao assunto em Tóquio e elaborou o Projeto de Regras Mínimas das Nações Unidas sobre as medidas não-privativas de liberdade. Em 14 de dezembro de 1990, a Assembléia Geral aprovou e adotou essas regras na Resolução n.º 45/110, determinando que seriam, a partir de então, conhecidas como Regras de Tóquio.

As Regras de Tóquio, apesar de não possuir força de lei, versam sobre recomendações de extrema importância acerca da aplicação das medidas alternativas, focalizando especialmente as penas alternativas à prisão. Visam com isso ao alcance de uma política criminal mais humanitária e mais moderna, colaborando para a recuperação do condenado e para a prevenção do delito. Isso porque as medidas alternativas são uma forma de restringir minimamente a liberdade do delinqüente, evitando que ele deixe a família e o meio em que vive, e que abandone suas responsabilidades e até um possível emprego. Além do mais, é claro, o condenado é submetido a condições e restrições julgadas necessárias para seu processo de reabilitação, podendo ter sua pena alternativa convertida em prisão nos casos de desobediência às condições impostas.

É importante ressaltar que as Regras de Tóquio são aplicadas em todas as fases do processo penal, e se dividem sistematicamente em oito seções: uma seção introdutória que dispõe sobre seus princípios gerais e seus fundamentos; em seguida, apresenta uma seção que trata da fase que antecede o julgamento; a terceira seção estabelece considerações sobre a fase do julgamento e a prolação da sentença; a seção seguinte versa sobre a fase posterior ao julgamento; a quinta seção diz respeito à supervisão e ao descumprimento das medidas alternativas; a seção de número seis dispõe sobre a disciplina dos funcionários; a número sete sobre os voluntários e a sociedade em geral; e, finalmente, a oitava seção refere-se a pesquisas e formulação de políticas criminais. Trataremos detalhadamente de cada uma delas.

As seções

Princípios gerais

Esta primeira seção trata especificamente dos princípios que norteiam e regem as Regras de Tóquio. Considerando que essas regras têm como escopo amenizar, modernizar e humanizar o Direito Penal e a execução de pena, é óbvio que seus princípios básicos advogarão a adoção do sistema de penas alternativas, sugerindo a participação intensa da comunidade a fim de garantir sua eficácia.

É relevante observar que, em seus comentários sobre as Regras de Tóquio, o doutrinador Damásio de Jesus (1997) prima pela distinção entre medidas alternativas (*sursis*, suspensão condicional do processo etc.) e penas alternativas (multa, prestação de serviços à comunidade etc.).

Nessa primeira parte, já com a exposição dos primeiros dispositivos, notam-se dois dos objetivos fundamentais das Regras; o primeiro é tentar fazer que as medidas não-privativas de liberdade sejam utilizadas como princípios básicos da política criminal, ou seja, sempre que possível; e o segundo diz respeito à forma como essas medidas devem ser aplicadas: de maneira justa, com o compromisso de respeitar todos os direitos humanos fundamentais do condenado, garantindo, assim, a obediência ao princípio da legalidade e evitando o abuso de arbítrio das pessoas responsáveis pela execução. Vários são os motivos para que se

advogue a aplicação das medidas alternativas; dentre eles podemos destacar o ônus financeiro que um detento causa ao Estado e ainda a facilitação da reintegração do delinqüente, visto que ele permanecerá vivendo em comunidade. Em conseqüência disso, espera-se que, por sua natureza benéfica, as medidas alternativas alcancem maior engajamento e participação da sociedade, que, ao perceber seus resultados positivos, lhe concederá maior credibilidade e confiança.

Infelizmente, existe hoje, não só no Brasil, como em vários países do mundo, a predominância do pensamento de que só é possível reduzir a criminalidade e a reincidência com a determinação de novos tipos penais, com o agravamento da pena de prisão e com o endurecimento da Justiça Criminal. A pena privativa de liberdade ainda é, indiscutivelmente, a mais aplicada para sancionar todos os tipos de crimes, inclusive os de pequeno potencial ofensivo. Ora, se a pena de prisão é considerada falida porque perverte, corrompe e não reabilita, e se podemos dispor de alternativas eficazes em detrimento dela – como pregam não só as Regras de Tóquio, mas a Lei 9.099/1995 e outras –, a não-utilização dessas medidas é injustificável.

Ainda consta dessa primeira seção a menção ao princípio da intervenção mínima, segundo o qual o Direito Penal só deve intervir nos casos de graves lesões a bens jurídicos, e desde que os outros ramos do Direito se mostrem insuficientes e ineficazes.

Fase anterior ao julgamento

Esta seção é, certamente, tida como a maior evolução com respeito a normas dispositivas sobre aplicação de medidas alternativas, paralelamente à suspensão condicional do processo, sugerida pelo artigo 89 da Lei 9.099/1995. Ela trata de providências não-privativas de liberdade que podem substituir o processo na fase anterior ao julgamento com o fim de evitar a prisão preventiva, que, por ter como conseqüência a privação da liberdade de uma pessoa não condenada, deverá ser usada em último caso e para fins específicos.

De acordo com os dispositivos contidos nessa seção, o órgão público encarregado do caso poderá livrar o delinqüente do processo caso julgue desnecessário dar prosseguimento a ele por motivo de prevenção

de crime, proteção social ou aos direitos da vítima. Como a prisão é considerada uma verdadeira "escola do crime", e levando-se em conta que é maior o índice de reincidência por pessoas que cumpriram pena privativa de liberdade do que por condenados a qualquer tipo de pena alternativa, justifica-se a intenção dos redatores dessas normas de evitar o cárcere, reduzindo o contato direto do delinqüente primário com o crime dentro dos estabelecimentos prisionais. Fator que, além de colaborar para a diminuição da prática de crimes, reduz a sobrecarga da Justiça Penal e a superlotação carcerária.

Fase de processo e sentença

Esta seção diz respeito à aplicação das possíveis medidas alternativas substitutivas da pena privativa de liberdade, após a elaboração de relatório com a investigação social do condenado e a sentença. É certo que a opção da aplicação de uma pena alternativa em lugar da pena de prisão oferece ao juiz maior flexibilidade e possibilidade de ajuste da pena ao caso concreto. Para que a substituição seja praticada justa e corretamente, é necessário que o juiz tenha informações relevantes sobre o condenado a fim de fixar pena cabível e exeqüível. Essas informações chegarão a ele em forma de relatório elaborado por autoridade ou órgão competente. Em seguida, terá o juiz encarregado a possibilidade de selecionar o tipo de pena a ser cumprida de acordo com o intuito de ressocialização do delinqüente e de proteção à sociedade e aos interesses da vítima.

Esta seção traz um vasto rol de sugestões de alternativas à pena privativa de liberdade, como sanções verbais, liberdade condicional, sanções econômicas, confisco, restituição à vítima, suspensão da sentença ou da execução da pena, *probation*, prestação de serviço à comunidade, comparecimento a centro de tratamento, prisão domiciliar ou qualquer outro regime que não contenha prisão. Este último item é assim colocado por circunstância das várias e diferentes situações políticas, sociais, econômicas e culturais existentes nos diversos países onde se adotaram as Regras de Tóquio. Assim, supõe-se que cada um deles utilize-as de forma a ajustá-las convenientemente e a seguir rigorosamente os princípios básicos.

Fase posterior à sentença

Esta seção sugere, além de medidas que reduzam a duração das penas privativas de liberdade, alternativas para a execução de sentença que imponha esse tipo de pena. Lista como medidas alternativas adotáveis após a sentença: autorizações de saída e colocação em centros de transição; libertação para fins de trabalho ou educação; formas distintas de liberdade condicional; remição da pena, e indulto. A primeira opção é prevista pelo artigo 120 e seguintes da Lei 7.210/1984 (Lei de Execução Penal), e a remição da pena é prevista pelo artigo 126 da mesma lei.

O incentivo à adoção desse tipo de procedimento se justifica no fato da não-institucionalização do indivíduo e da não-limitação de sua capacidade de reajuste após deixar o cárcere. Submetido à vigilância, o delinqüente terá mais chance de se ressocializar mais rapidamente e se livrar da prisão e de suas conseqüências desastrosas.

Nota-se, então, a partir desta seção, a nova intenção do legislador de convencer que as soluções para a descriminalização e para a reincidência passam pela utilização adequada da legislação vigente (o Brasil, especificamente, possui grande aparato no campo das medidas alternativas, como a Lei 9.099/ a Lei 9.714/1995/1998 etc) e pela reformulação de alguns textos legais. O objetivo do legislador é contribuir para que um maior elenco de infrações seja passível de punições alternativas. Segundo Dostoievski (1994), "o grau de civilização de uma sociedade pode julgar-se entrando em seu cárcere".

Execução das medidas não-privativas de liberdade

Esta seção versa especificamente sobre as formas de aplicação das medidas não-privativas de liberdade, enfatizando a vigilância como um aspecto construtivo do cumprimento da pena, em virtude da relação tranqüila e respeitosa que se estabelece entre o condenado e seu supervisor. O monitoramento da pessoa que está cumprindo a pena é extremamente importante como forma de orientá-la e, acima de tudo, conscientizá-la a assumir responsabilidade sobre suas ações, se readaptando, paulatinamente, à capacidade de viver livremente e obedecer às leis sem necessidade de vigilância futura.

Também é mencionada aqui a duração das medidas não-privativas de liberdade, considerando que ao juiz é concedido o direito de prorrogar ou interromper a execução de uma medida de acordo com os interesses sociais e com as necessidades do reeducando e da vítima. É claro que o cumprimento de qualquer medida alternativa à pena de prisão estará vinculado a condições impostas ao infrator sob pena de conversão. Essas condições são minuciosamente estudadas e fixadas com a finalidade de, mais uma vez, reforçar o senso de responsabilidade e de respeito do condenado em relação à família e à sociedade em geral. É de extrema importância que elas não firam a dignidade ou as escolhas religiosas e culturais do condenado. A não-observância ou o descumprimento das condições impostas, segundo as Regras de Tóquio, não causará reversão imediata da pena alternativa em pena de prisão. Ora, se foi imposta a um delinqüente pena alternativa à prisão como sanção a um delito cometido, caso o descumprimento dessa sanção lhe cause a pena de prisão, isso equivalerá a dizer que a não-obediência a uma pena alternativa imposta tem maior gravidade que o delito original. Deve, então, ser sempre considerada a possibilidade da fixação de uma outra medida alternativa antes de se cogitar pena de prisão.

Pessoal

Já foi mencionada a importância de se orientar o condenado a uma medida alternativa sem deixar de fiscalizá-lo e monitorá-lo. Esse fator se torna indiscutível, visto que, convivendo em sociedade, o indivíduo passará por uma fase de readaptação. Ademais, ao cumprir a medida que lhe foi determinada, estará sujeito a condições que deverão ser rigorosamente obedecidas, considerando que não são apenas seus os interesses circunstancialmente envolvidos, mas também os da vítima contra quem cometeu o delito e os da sociedade.

A seção número VI das Regras de Tóquio estabelece que as pessoas encarregadas de supervisionar as que estão em pleno cumprimento de uma medida devem ser funcionários profissionais, aptos e experientes, e, sobretudo, treinados para a função. O treinamento deles envolve a natureza das medidas não-privativas de liberdade, os objetivos da vigilância e as diversas modalidades de sua aplicação. Esses funcionários

serão devidamente remunerados e estarão, sempre que possível, participando de cursos de reciclagem e aprimoramento.

Voluntários e outros recursos comunitários

O interesse e a participação da comunidade em programas como esse é assaz relevante para seu sucesso. É preciso que o condenado seja acolhido e aceito pelas pessoas do meio se queremos que se ressocialize. Um dos maiores problemas encontrados pelas pessoas que cometem delitos é a falta de emprego por razões de discriminação e preconceito. Há de se imaginar, então, o tipo de abandono sofrido por aqueles que cumprem pena privativa de liberdade.

Esta seção enfatiza a necessidade incondicional de que se consiga o engajamento de voluntários da comunidade em geral, garantindo assim o cumprimento da finalidade da pena e sua eficácia.

Alguns países, como a Inglaterra, o Japão, o Canadá, Israel, Nova Guiné, os Estados Unidos, a Holanda e a Nova Zelândia, apresentam avanços louváveis na aplicação de penas alternativas, com destaque especial para o *probation*, que é o instituto mais utilizado. O Brasil, segundo o Relatório da Anistia Internacional, é tido como o país latino-americano que menos respeita os direitos humanos dos encarcerados, e, ainda assim, são tão pouco aceitas e aplicadas aqui as medidas alternativas. Uma intensa participação social possibilitaria o aumento de confiança na eficiência das medidas não-privativas de liberdade, assegurando que fossem devidamente cumpridas e profícuas.

Os voluntários são tidos, nessas circunstâncias, como um grupo complementar ao quadro de funcionários profissionais, não possuindo tamanha responsabilidade perante a autoridade de execução da medida, o que não diminui a importância de sua participação.

Pesquisa, planejamento, formulação e avaliação de políticas

Tendo disposto as Regras de Tóquio sobre quesitos para a aplicação de medidas alternativas à prisão, é necessário ressaltar que, com o tempo, a tecnologia, a ciência, a sociedade, e sobretudo a Criminologia sofrem mudanças e transformações. O mundo não é inerte, e novos episódios acontecem todos os dias e em todos os lugares. Baseada nesse tipo

de fatalidade, a seção número VIII sugere que seja mantida uma linha de pesquisa e de planejamento com o intuito de evitar que tais medidas se vejam ultrapassadas e ineficazes.

Sabendo que vários e culturalmente diferentes são os países que adotam essas regras, há que se pensar num tipo de intercâmbio de informações visando ao desenvolvimento e amadurecimento de uma resposta adequada para as questões da Justiça Penal. Esse caráter de comparação pode e deve ser de muita ajuda no que diz respeito ao aprimoramento da forma de aplicação das medidas alternativas.

CONCLUSÃO

As Regras de Tóquio, em consonância com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, com as Regras Mínimas para o Tratamento do Preso e com todo um rol de penas alternativas sugeridas pela legislação pátria, se posicionam no sentido de abrandar o sistema penal e proporcionar maior justiça e compatibilidade na aplicação de penas, garantindo a proporcionalidade entre elas e o delito cometido e lhes atribuindo função social de reabilitação.

Este documento ressalta, no entanto, que o interesse e a intensa participação social são requisitos indispensáveis para seu sucesso e prosperidade. Lembra ainda que leis duras e regimes prisionais rígidos e degradantes não colaboram para a contenção da criminalidade ou para a ressocialização do criminoso. A este deverá ser atribuída punição qualitativamente proporcional ao delito cometido. Além disso, a pena imposta deverá, necessariamente, ter fundo educativo, moral, justo e social.

A eficácia das medidas alternativas e a função reeducadora da pena serão notadas quando houver engajamento e participação social em sua aplicação. O trabalho regular e a constante convivência com seu meio, certamente, reabilitarão o indivíduo cumpridor de pena não-privativa de liberdade, desde que seja aceito e acolhido por sua família e pela comunidade.

REFERÊNCIAS

DOSTOIEVSKI. *Crime e castigo*. Rio de Janeiro: Edições de Ouro, 1994.

JESUS, D. E. *Código penal anotado*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.