

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

RICARDO AMARAL

**O NECESSÁRIO DIÁLOGO ENTRE PÚBLICO E PRIVADO NA REINSERÇÃO DE
EGRESSOS NO MERCADO DE TRABALHO FORMAL NO MUNICÍPIO DE PONTA
GROSSA: UMA ALTERNATIVA POSSÍVEL**

PONTA GROSSA

2026

RICARDO AMARAL

**O NECESSÁRIO DIÁLOGO ENTRE PÚBLICO E PRIVADO NA REINSERÇÃO DE
EGRESSOS NO MERCADO DE TRABALHO FORMAL NO MUNICÍPIO DE PONTA
GROSSA: UMA ALTERNATIVA POSSÍVEL**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Direito do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Estadual de Ponta Grossa.

Orientador: Prof. Dr. Pablo Milanese.

PONTA GROSSA

2026

A485 Amaral, Ricardo

O necessário diálogo entre público e privado na reinserção de egressos no mercado de trabalho formal no município de Ponta Grossa: uma alternativa possível / Ricardo Amaral. Ponta Grossa, 2026.

102 f.

Dissertação (Mestrado Profissional em Direito - Área de Concentração: Teorias e Práticas Jurídicas em Perspectiva Translacional), Universidade Estadual de Ponta Grossa.

Orientador: Prof. Dr. Pablo Milanese.

1. Reintegração social. 2. Política pública. 3. Egresso. 4. Justiça criminal. I. Milanese, Pablo. II. Universidade Estadual de Ponta Grossa. Teorias e Práticas Jurídicas em Perspectiva Translacional. III.T.

CDD: 340



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
Av. General Carlos Cavalcanti, 4748 - Bairro Uvaranas - CEP 84030-900 - Ponta Grossa - PR - <https://uepg.br>

TERMO

TERMO DE APROVAÇÃO

RICARDO AMARAL

"O NECESSÁRIO DIÁLOGO ENTRE PÚBLICO E PRIVADO NA REINserÇÃO DE EGRESSOS NO MERCADO DE TRABALHO FORMAL NO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA: UMA ALTERNATIVA POSSÍVEL"

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós Graduação em 14 de agosto de 2026, Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, pela seguinte banca examinadora:

Ponta Grossa de 17 de agosto 2026

Membros da Banca:

Documento assinado digitalmente
 **PABLO MILANESE**
Data: 09/09/2026 18:50:29-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Pablo Milanesi- (UEPG) - Presidente

RAULI GROSS
JUNIOR:95706569991

Assinado de forma digital por
RAULI GROSS
JUNIOR:95706569991
Dados: 2026.09.03 14:57:12 -03'00'

Prof. Dr. Rauli Gross Júnior - (UEPG)

Documento assinado digitalmente
 **TALES GUEDEM JUNIOR**
Data: 27/08/2026 09:58:55-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Tales Guedim Júnior- (UNIVALI)

Prof. Dr. Eliezer Gomes Da Silva- (UEPG) - Suplente

Para Júlia. A fonte do meu inesgotável desejo de ser melhor a cada dia em todos os meus intentos. A quem Deus permitiu conceber o maior presente da minha existência: Vitória, gestada e gerada durante todo este trabalho, a quem também dedico não só ele, mas minha vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, primeiramente, por tudo o que tenho e sou.

Agradeço, especialmente, à Universidade Estadual de Ponta Grossa, universidade pública de qualidade, como costuma qualificar um dos docentes da casa. Tenho orgulho de poder ter cursado meu bacharelado na instituição e, agora, de volta ao mundo acadêmico, ter a grata surpresa de poder ter aulas novamente com pesquisadores de distinto quilate, bem como fazer novas amizades e a possibilidade de discutir assuntos profundos com mentes brilhantes, também atuantes nos diferentes espectros do sistema judicial. Uma instituição verdadeiramente comprometida com o desenvolvimento social da comunidade.

Agradeço ao meu orientador, Professor Pablo Milanese, pela orientação e paciência ao conduzir todo o seu indispensável auxílio voltado à minha pesquisa, bem como às valiosas contribuições dos Professores Rauli Gross Júnior, Professor Allan Ricardo Guimarães Porto e Professor Jorge Sebastião Filho.

Registro também meu agradecimento à equipe do Complexo Social de Ponta Grossa na pessoa de sua Coordenadora Renata da Rocha Frota, que gentilmente me recebeu e disponibilizou seu valioso tempo para auxílio importantíssimo na pesquisa prática deste trabalho.

Aos meus familiares e amigos, pela paciência e incentivo constante.

*Se é livre para viver a própria vida somente quando se é
livre para morrer a própria morte.*

Achille Mbembe

RESUMO

Esta pesquisa objetivou verificar se existe alguma política pública no município de Ponta Grossa, no Estado do Paraná, que auxilie egressos do sistema penitenciário local à obtenção de um emprego formal. Na eventualidade de não existir nada neste sentido, seria elaborada uma proposta de solução para o problema. Adotou-se a metodologia translacional de pesquisa, método que aborda um constante diálogo entre teoria e prática a fim de que se chegue a um resultado efetivamente prático para a solução do problema. Para tanto, o trabalho foi dividido em uma parte teórica em que se revisou a bibliografia relacionada aos temas de direito penal, execução penal, políticas públicas; e uma parte prática, em que se realizou uma pesquisa quantitativa e qualitativa a respeito das particularidades do município de Ponta Grossa relacionadas aos egressos do sistema penitenciário. Além disso, utilizou-se, também, de dados de portais do governo, bem como pesquisas relacionadas ao tema na localidade. A pesquisa se justifica na medida em que o trabalho formal é fonte importantíssima de reintegração social de quem deixa o cárcere, após todas as agruras vividas dadas as precárias condições de cumprimento de pena no Brasil. A reintegração social é um dos objetivos da Lei de Execução Penal, pelo que as políticas públicas são um instrumento importante e efetivo de concretização deste objetivo. Neste contexto, pesquisar o que diz a teoria, verificar o que se tem na prática e buscar compatibilizar ambas para a solução de um problema é verdadeira fonte de evolução social por intermédio da academia, o que atende à metodologia proposta pelo programa. As conclusões trazidas apontam para a ausência de uma política pública de auxílio à reinserção do egresso do sistema penitenciário local ao mercado de trabalho formal, o que revela promissora uma proposta de alteração do quadro fático com alguma propositura de lei que mitigue esta lacuna estatal.

Palavras-chave: Reintegração Social; Política Pública; Lei de Execução Penal; Egresso; Sistema de Justiça Criminal.

ABSTRACT

This research aimed to verify if there is any public policy in the municipality of Ponta Grossa, in the State of Paraná, that assists former inmates of the local penitentiary system in obtaining formal employment. In the event that nothing in this regard exists, a proposed solution to the problem would be developed. The translational research methodology was adopted, a method that addresses a constant dialogue between theory and practice in order to arrive at an effectively practical result for solving a problem. To this end, the work was divided into a theoretical part in which the bibliography related to the themes of criminal law, penal execution, and public policies was reviewed; and a practical part, in which quantitative and qualitative research was carried out regarding the particularities of the municipality of Ponta Grossa related to former inmates of the penitentiary system. In addition, data from government portals were also used, as well as research related to the topic in the locality. This research is justified insofar as formal work is a crucial source of social reintegration for those leaving prison after all the hardships experienced given the precarious conditions of serving sentences in Brazil. Social reintegration is one of the objectives of the Penal Execution Law, and public policies are an important and effective instrument for achieving this goal. In this context, researching what theory says, verifying what is done in practice, and seeking to reconcile both to solve a problem is a true source of social evolution through studies, which meets the methodology proposed by the program. The conclusions presented point to the absence of a public policy to assist in the reintegration of former inmates into the formal labor market, which reveals a promising proposal to change the factual situation with some legislative proposal that mitigates this state gap.

Keywords: Social Reintegration; Public Policy; Penal Execution Law; Former Inmate; Criminal Justice System.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADPF 347	Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347
APAE	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
ASSARTE	Associação Artesanal do Excepcional de Ponta Grossa
CF	Constituição da República do Brasil de 1988
CIAP	Central Integrada de Alternativas Penais
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
DEPPEN	Departamento Penitenciário Nacional
DF	Distrito Federal
DMF	Departamento de Monitoramento e Fiscalização
FUNPEN	Fundo Penitenciário Nacional
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
LEP	Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984)
MG	Estado de Minas Gerais
MPPA	Ministério Público de Estado do Pará
MS	Estado do Mato Grosso do Sul
NUPEM	Núcleo de Atendimento a Pessoas Monitoradas
ONG	Organização Não Governamental
PET	Plástico Polietileno Tereftalato
PR	Estado do Paraná
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
SISDEPEN	Sistema Nacional de Informações Penais
SP	Estado de São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal
UEPG	Universidade Estadual de Ponta Grossa

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2. OS DISCURSOS LEGITIMADORES DA PENA E A CONSTRUÇÃO NO DIREITO PENAL BRASILEIRO.....	13
2.1 SOBRE AS TEORIAS DA PENA.....	15
2.2 O PROCESSO DE REINTEGRAÇÃO SOCIAL DE EGRESSOS DO CUMPRIMENTO DE PENA NO BRASIL. A TEORIA.....	20
2.3 COMO É, NA PRÁTICA, O CUMPRIMENTO DA PENA E A “REINTEGRAÇÃO SOCIAL DE EGRESSOS”	27
2.3.1 A ADPF 347.....	36
2.4 O HISTÓRICO ACERCA DAS PENAS NO BRASIL E SEUS PRINCÍPIOS CONTEMPORÂNEOS.....	41
3. A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À SOLUÇÃO DO PROBLEMA.....	59
3.1 O DEBATE CONCEITUAL ACERCA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	59
3.2 A POSSIBILIDADE (NECESSIDADE) DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS JUNTO À LEP A FIM DE ATENDER AOS COMANDOS CONSTITUCIONAIS.....	62
3.3 POSSIBILIDADES DE PARTICIPAÇÃO DE AGENTES PRIVADOS NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO EGRESSO.....	66
4. SISTEMA PENITENCIÁRIO E REINserÇÃO SOCIAL: UM ESTUDO NO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA/PARANÁ.....	71
4.1 CONJUNTURA E PARTICULARIDADES DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA EM RELAÇÃO AOS EGRESSOS DO SISTEMA PENITENCIÁRIO.....	72
4.2 PESQUISA EMPÍRICA: EXECUÇÃO PENAL, REINTEGRAÇÃO SOCIAL E A (IN)EXISTÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA OS EGRESSOS DO SISTEMA PENITENCIÁRIO DE PONTA GROSSA PARA OBTENÇÃO DE EMPREGO FORMAL.....	81
4.3 PRODUTO FINAL: PROPOSTA DE INCENTIVOS A EMPRESAS QUE POSSUAM PROGRAMA E, EFETIVAMENTE, EMPREGUEM EGRESSOS DO SISTEMA	

PENITENCIÁRIO DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA POR MEIO DE CONVÊNIO DISPOSTO EM LEI MUNICIPAL.....	85
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	89
REFERÊNCIAS.....	92
APÊNDICE A – PROPOSTA DE PROJETO DE LEI MUNICIPAL.....	98

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata de uma questão multidisciplinar do Direito. Mistura questões da Execução Penal com questões Constitucionais e Administrativas. O tema principal é interessante e segue atual: a reintegração à sociedade por meio do trabalho ao egresso do sistema carcerário e suas mazelas.

Bem se sabe que a forma de cumprimento das penas no Brasil não segue o que é prescrito na Constituição da República de 1988. Longe disso. Cada vez mais superlotados, os estabelecimentos prisionais acabam se traduzindo em verdadeiros centros de violação de direitos e garantias do apenado e um laboratório fértil para o crime organizado.

Ocorre que, por mais que seja uma questão negligenciada pelo Estado e que não seja objeto de campanhas e programas políticos, a verdade é que existe um grande estrato da população brasileira que sofre as consequências desse abandono estatal. Sejam os apenados, diretamente, sejam suas famílias, a amargurar indiretamente todo o resultado de anos de descaso estatal. Aparentemente, fecha-se os olhos para a realidade inescapável: este apenado vai se tornar um egresso e vai retornar para a sociedade.

O legislador já previa isso quando da edição da Lei de Execuções Penais e fez questão de dedicar prescrições no sentido de auxiliar este egresso, por intermédio de instituições, a não sair tão prejudicado do tempo que ficou recluso e, consequentemente, desatualizado do mundo e da sociedade. Existem disposições no sentido de incentivá-lo a conseguir um emprego formal e ter um auxílio do Estado durante este período crítico de reinserção à vida social.

Diante deste contexto, buscou-se com a pesquisa analisar em que medida o município de Ponta Grossa dispõe de políticas públicas efetivas para inserção laboral formal de egressos do sistema prisional, e como um incentivo legal municipal poderia contribuir para suprir essa lacuna.

Considerando a metodologia da pesquisa translacional, o estudo possui como objetivo geral analisar se existem eventuais políticas públicas que compreendem a participação ativa da sociedade civil organizada no município de Ponta Grossa na reintegração social de egressos do sistema carcerário no mercado formal de trabalho – nos termos do que prescreve a finalidade da reinserção social da pena –; o incentivo que é dado a este setor para a efetivação desta política e de que forma, caso existam,

podem ser melhoradas estas políticas por intermédio da elaboração de um projeto de lei no sentido proposto.

Além disso, como objetivos específicos o trabalho busca analisar o debate acerca da legitimação da pena e sua finalidade no âmbito da execução penal; conceituar a categoria “políticas públicas”; apresentar a conjuntura do sistema penitenciário brasileiro, com ênfase para a análise local do processo de reinserção social dos egressos no município de Ponta Grossa/PR; coletar dados sobre eventuais políticas públicas e incentivos ao setor da sociedade civil que empregue, formalmente, egressos do sistema carcerário da localidade; investigar em que medida estas eventuais políticas públicas existentes são realmente efetivas; e, finalmente, propor uma melhoria ou mesmo criação de uma nova política de incentivo ao setor da sociedade civil que efetive a finalidade proposta, em caso de inexistência.

O trabalho foi dividido em duas partes: uma teórica, que faz um resgate histórico sobre a pena no Brasil e como se chegou ao que se tem hoje, bem como os conceitos e formas de como as políticas públicas podem ser uma solução para as mazelas identificadas no trabalho, especialmente por meio de ações afirmativas. A segunda parte foi dedicada a uma abordagem prática de pesquisa sobre a realidade do cumprimento de pena privativa de liberdade no Brasil e do egresso, especificamente no município de Ponta Grossa e suas particularidades, utilizando-se do que foi colhido para a proposição de uma política pública que visa mitigar a situação vivenciada localmente e, de alguma maneira, dar maior efetividade às prescrições da Lei de Execuções Penais.

2 OS DISCURSOS LEGITIMADORES DA PENA E A CONSTRUÇÃO NO DIREITO PENAL BRASILEIRO

Para entender o presente há que se estudar o passado. Neste sentido, mostra-se necessário, para a compreensão do tema de pesquisa, um resgate histórico sobre a construção da pena e suas finalidades no contexto brasileiro. Não se pretende, com isso, esgotar o tema, mas demonstrar que a forma de cumprimento das penas privativas de liberdade, por muito tempo, não foi prioridade aos interesses do país.

Embora já vivesse as suas particularidades anteriormente ao ponto inicial de análise deste estudo - ainda que sob o domínio de um país colonizador -, é preciso o estabelecimento de um marco inicial para discorrer sobre o tema, sob o risco deste regresso remontar aos nossos ancestrais indígenas, suas tribos e costumes culturais, o que dificultaria sobremaneira o estudo proposto.

O ponto de partida escolhido para esta análise, portanto, remonta ao dia 7 de setembro de 1822, momento em que o Brasil deixava de ser, após mais de trezentos anos, colônia de Portugal e passava a ser um Estado Monarquia Independente.

Em junho de 1823, o governo de Buenos Aires recebera um representante do Brasil, o que em termos práticos acabava por se traduzir em um reconhecimento da existência política do recém-criado Estado por nossos vizinhos. Em maio de 1824, os Estados Unidos da América receberam o representante do Brasil, José Silvestre Rebello – o que também equivalia a um reconhecimento de independência do Brasil pelos norte-americanos após uma série de reconhecimentos de independência de vários países hispano-americanos a partir de 1822. Em julho de 1824, um representante do Reino do Benin, na África, foi recebido no Rio de Janeiro (Pimenta, 2022).

Portugal, contudo, formalmente, estava em guerra contra o Brasil, que havia sido considerado, em fins do ano de 1822, um reino rebelde. Aliás, cobrava de Londres uma ajuda militar contra seu inimigo. Pleito baseado em antigos tratados de aliança entre os países formados quando a família imperial ainda residia no Brasil. Contudo, interessados na expansão do livre comércio, o gabinete britânico não queria guerras no continente americano. Com isso, a Grã-Bretanha passou a triangular as negociações entre Brasil e Portugal, mediadas pela Áustria, o que resultou no tratado luso-brasileiro de 29 de agosto de 1825 e no britânico-brasileiro de 18 de outubro do

mesmo ano. Pelo britânico-brasileiro, o Império do Brasil se comprometia com o fim do tráfico de escravos. Já pelo luso-brasileiro, Portugal reconhecia o Brasil como império separado dos reinos de Portugal e Algarve e Dom João VI concedia a Dom Pedro I o título de Imperador (Pimenta, 2022).

Voltando ao contexto do recém-criado Império, à época da Declaração de Independência do Brasil, o conjunto de leis criminais vigentes, tanto em Portugal, quanto, conseqüentemente, no Brasil, constava no Livro V das Ordenações Filipinas de 1603. Estas tratavam da reformulação das Ordenações Manuelinas, que eram uma compilação de Alvarás, Cartas Régias e Leis do Reino de Portugal, publicadas entre 1512 e 1521. As Ordenações Manuelinas, por sua vez, já eram uma revisão das Ordenações Afonsinas, que foi a compilação originária de unificação das Leis do Império de Portugal a mando do Rei Dom João I, que consolidava, por intermédio delas, seu poder após a vitória decisiva sobre Dom João I de Castella, em 1385 (Rocha, 1999).

Segundo a doutrina, pelas Ordenações Filipinas e na parte que interessa ao estudo, objetivava-se o fortalecimento do poder real na medida em que se negava a possibilidade de vingança privada, pelo que deveriam as penalidades ser executadas pela justiça pública na grande maioria dos delitos. Exceção se fazia para a pena de morte para a adúltera e seu parceiro e a perda da paz, que autorizava que qualquer pessoa cobrasse uma dívida ou delito, podendo ainda executá-la sem limitações (Muraro, 2017).

Como é de se imaginar, após o fato histórico da Declaração da Independência, as coisas não mudaram imediatamente, razão pela qual, ainda que submetido o país a uma nova forma de governo, muitas adaptações ainda teriam que ser articuladas. Uma delas seria a aplicação da lei penal no território. Por isso, em 3 de maio 1823, no Rio de Janeiro, foi convocada pelo novo governo uma Assembleia Constituinte, que sobre o tema decidiu por continuar a aplicar as então vigentes Ordenações Filipinas. A decisão não agradou o povo, vez que se trataria, aos olhos de muitos, de um retrocesso.

Feito este necessário introito, é a partir de então que se inicia no país o debate acerca da pena, suas implicações e evoluções. Mas, antes de se adentrar nas particularidades do Brasil, há que se fazer um apanhado geral histórico acerca dos discursos legitimantes da pena: as chamadas teorias da pena.

2.1 SOBRE AS TEORIAS DA PENA

As normas jurídicas penais se diferenciam de todas as outras por uma característica fundamental: seu poder de coercitividade. Ou seja, na estrutura do direito penal, a tipificação de uma conduta está vinculada à possibilidade concreta de os poderes constituídos exercerem um ato de coação a algum direito. Existe na norma, portanto, seu preceito primário, que descreve a conduta proibida ou necessária; e o secundário, que prescreve a punição em caso de violação do preceito primário (Carvalho, 2015).

Ao longo da história, muito se discutiu a respeito do que legitimaria o poder de punir do Estado e seus limites. Qual seria a função da pena, se é que existia uma função para o estabelecimento de uma coercitividade jurídica. Essa coercitividade jurídica tratar-se-ia de um mal necessário estabelecido pela ordem jurídica na forma de uma reação desta mesma ordem ao indivíduo que pratica uma conduta proibida, antijurídica de um ato ilícito ou um delito (Kelsen, 1979). É, inclusive, por intermédio dessa legítima imposição de sanções por um poder centralizado que se justificam, segundo Max Weber, os Estados Modernos (Weber, 1993).

As teorias de fundamentação das penas vêm para dar uma legitimação e, sobretudo, uma racionalização do poder soberano do único ente que pode punir. Neste sentido, Salo de Carvalho afirma que, do ponto de vista de teoria política, existem duas conclusões sobre a forma moderna de percepção e representação da sanção penal: a primeira de que o uso da força e a reivindicação de sua legitimidade instauram a ordem jurídico-política de um Estado; e a segunda “é de que a pena imposta pela autoridade constituída é, inevitavelmente, um ato de violência programado pelo poder político e racionalizado pelo saber jurídico”. E, justamente por se tratar de um ato de violência, este há que ser limitado por regras e legitimado por algum discurso (Carvalho, 2015).

Ora, não fosse esse ato de violência limitado por alguma regra e legitimado (ou seja, tivesse uma razão de ser) por algum discurso válido, não haveria diferença entre um Estado legítimo e uma organização criminosa (Carvalho, 2015). Os discursos legitimantes das penas, ou teorias das penas, buscam, neste contexto, responder o porquê, como e quando punir (Ferrajoli, 2002).

Segundo o professor Mirabete, existem três categorias de teorias que buscam explicar o fenômeno: as teorias absolutas – que são retribucionistas –; as relativas

(também chamadas de utilitaristas); e as mistas, que por sua natureza seriam absolutas e teriam seu aspecto moral, mas sua finalidade não seria simplesmente a prevenção (relativas), mas um misto de educação e correção do delinquente (Mirabete, 2023).

As teorias absolutas da pena (retributivas), derivam da autonomia da pena em relação a qualquer política criminal. A pena é desvinculada de uma finalidade programática (Roxin, 1997). Para estas teorias, a finalidade da pena seria o castigo, o pagamento pelo mal praticado ao agressor. Para a Escola Clássica, que considera o crime um ente jurídico, a pena era, claramente, uma retribuição; não voltada especificamente à pessoa do delinquente, mas sim à destinação de restabelecimento da ordem pública que teria sido alterada pelo crime (Mirabete, 2023). Salo de Carvalho leciona que estas teorias se sustentam no modelo iluminista do contrato social. Assim, o delito seria percebido como um inadimplemento contratual e a pena seria uma espécie de indenização pelo mal causado em decorrência deste inadimplemento (Carvalho, 2015).

Um dos principais teóricos dessa vertente, ainda no século XVIII, foi Immanuel Kant. Segundo o autor, a observância das regras éticas e morais de convivência eram um imperativo humano e deviam ser respeitadas de todo modo. Neste sentido, o simples fato de ter o jurisdicionado violado alguma lei penal já era legitimante para que se lhe fosse aplicada uma sanção. O objetivo da sanção seria, portanto, única e exclusivamente, a imposição da pena em face do mal praticado pelo infrator ao descumprir a ordem social (Kant, 2013).

No início do século XIX, ainda na esteira das teorias absolutas da pena, Hegel desloca a questão do campo da ética e moral para o ramo jurídico. Para o autor não se tratava do que seria ético e moral, mas do que seria justo ou injusto. Para o autor, existiria justificativa na penalização do infrator na medida em que deveria ser reparado o direito violado com a punição do infrator. A imposição do mal estaria justificada pois o mal se combate com o mal. A soma destas duas “negatividades” geraria um resultado positivo de reparação sistêmica e, portanto, a pena, via de consequência, deveria ser proporcional a esta violação (Hegel, 1986).

Ao largo destas teorizações puramente retributivas, surgem as teorias relativas. Para as teorias relativas, a finalidade da pena era essencialmente prática, e, portanto, teria o fim de prevenção. Segundo Nilo Batista e Eugenio Raúl Zaffaroni, existem duas pretensões nas teorias relativas: primeiro, a chamada prevenção geral,

que se dedica às pessoas que não delinquiram, ou seja, à sociedade como um todo. Esta é subdividida em prevenção geral positiva, que teria como finalidade reforçar à população geral, com a aplicação da pena, o preceito normativo; e prevenção geral negativa, que teria o fim de dissuadir quem quer que estivesse cogitando infringir o preceito normativo, na medida em que seria punido. A temer desta possível punição se configuraria na prevenção geral negativa (Batista; Zaffaroni, 2010).

Já a segunda pretensão estaria descrita na chamada prevenção especial, que seria voltada à própria pessoa do delincente. Esta também estaria subdividida em negativa e positiva. A negativa teria o fim de neutralizar o infrator, uma vez que ao puni-lo o Estado estaria exercendo um poder “inoculante” no delincente. Já a prevenção especial positiva teria um caráter reparador ou corretivo no infrator por intermédio da pena (Zaffaroni; Batista, 2010).

Em relação às teorias relativas, as que mais tiveram destaque na literatura penal e criminológica foram as de prevenção geral negativa (teorias de dissuasão) e prevenção especial positiva - teorias da emenda (Carvalho, 2015).

Cesare Beccaria afirmava que a pena em uma sociedade estaria justificada para evitar danos na convivência em que o homem se sujeitou ao firmar o “contrato social”. Neste sentido, extrai-se uma necessária proporcionalidade entre a aplicação destas penas, que somente seriam justas se atendessem a esse fim regulatório. A partir do momento que uma pena se afastasse desse objetivo preventivo de manutenção da ordem social pela qual os contratantes teriam abdicado de suas pequenas liberdades em contrapartida, esta passaria a ser injusta e, em verdade, um abuso (Beccaria, 2020).

Segundo o autor, era melhor prevenir os crimes do que ter de puni-los. Ou seja, a pena teria uma função bem estabelecida na manutenção da vida em sociedade, e a legislação deveria focar na observância do maior bem-estar possível dos cidadãos. Nota-se, portanto, um caráter essencialmente utilitarista no discurso legitimante da pena segundo o teórico (Beccaria, 2020).

No início do século XX ocorre uma mudança no discurso de legitimação da pena. Isso por conta da transformação do perfil do Estado nas democracias ocidentais. O século XX é marcado por grandes acontecimentos históricos que moldam a forma do Estado intervir na sociedade, especialmente o chamado *welfare state*. Com isso, é inaugurada uma perspectiva punitiva centrada no indivíduo, e não

mais no crime (teorias absolutas) ou à coação psicológica da comunidade (prevenção geral negativa). É a perspectiva da prevenção especial positiva (Carvalho, 2015).

Segundo Salo de Carvalho, essa perspectiva objetiva a “reforma moral do criminoso”, possuindo um caráter essencialmente profilático, que trata o infrator como um indivíduo deficitário e que precisa da intervenção do controle social formal do Estado. O autor ainda sublinha a mudança de paradigma na questão epistemológica da matéria. Se antes era discutida exclusivamente por pensadores do direito e da filosofia política, a partir de então outros ramos do saber passam a auxiliar nas discussões, especialmente das áreas da saúde, serviço social, psiquiatras, psicólogos, assistentes sociais, pedagogos etc., do que passa a conceituar o que seria o correccionalismo penal. A pena passa a ser vista como tratamento, ou seja, de caráter terapêutico e voltada à correção dos déficits individuais do infrator (Carvalho, 2015).

O discurso acaba perdendo força contemporaneamente ante as críticas decorrentes da constatação da incapacidade das agências punitivas correccionais de “preservarem minimamente os direitos humanos dos condenados e cumprirem a finalidade ressocializadora” (Carvalho, 2015). Isso será mais bem abordado à frente.

Surgem, com essa crise de legitimidade das penas, as teorias contemporâneas. Salo de Carvalho leciona que essas novas doutrinas, ao contrário das anteriores que guardavam relação com os sistemas dogmático-penais, agora operam a partir de uma lógica essencialmente utilitarista. A preocupação passa do indivíduo criminoso para probabilidades e estatísticas que permitem identificar atores de risco e, assim, agir na prevenção dos crimes antes mesmo que estes aconteçam. Essa sistemática acaba se tornando problemática também na medida em que se começa a, de certo modo, discriminar certos grupos-alvo. Estes grupos passam a ser constantemente monitorados, não só pelos agentes estatais de controle, mas pelas novas ferramentas tecnológicas disponíveis para o serviço, como câmeras de vigilância, monitoramento eletrônico, exames toxicológicos etc., em uma lógica eminentemente gerencial (Carvalho, 2015).

Surgem, a partir daí, as teorias funcionalistas-sistêmicas. Um expoente desta categoria contemporânea autoritária é Gunther Jakobs, que formula uma teoria “separatista” de que as garantias conferidas pelo Estado só seriam aplicadas aos cidadãos que praticam acidental ou esporadicamente crimes. Há, contudo, uma outra categoria de criminosos, uma espécie de infrator-nato, em que já se espera um comportamento delinquente. Em uma clara exaltação ao direito penal do inimigo, o

autor sustenta que para essa “categoria” estaria permitida a exclusão de *status* político deste cidadão, que deveria ser excluído da sociedade (Jakobs, 2003).

A finalidade da teoria é a proteção dos governos e sua população das organizações terroristas. O Estado, neste combate, estaria legitimado a, para prevenir as agressões destas organizações, praticar “terrorismo de Estado”. Pragmaticamente, portanto: existem cidadãos que até podem cometer crimes, acidentalmente ou de maneira não reiterada. A estes cabem os direitos e garantias estatais. Contudo, este Estado deve proteger sua população (essa delinquente eventual, inclusive), dos inimigos, que seriam pessoas ou organizações das quais já se espera um tipo de comportamento perigoso à sociedade. Há que se eliminar, a todo custo, este estrato (Jakobs, 2003).

O autor, contudo, acaba elastecendo este tratamento penal do inimigo a outras situações e circunstâncias que não apenas os grupos terroristas, fundamentalmente baseadas na exposição da sociedade a perigos, especialmente provenientes de seu comportamento voltado ao crime. A periculosidade, portanto, não estaria tão atrelada ao fato em si (vez que reserva este tipo de tratamento a até mesmo delinquentes de infrações econômicas – de colarinho branco), mas mais à pessoa, que teria uma personalidade voltada às transgressões do pacto social, que “não fornecem garantia cognitiva mínima necessária para ser tratada como pessoa” (Jakobs, 2003).

Segundo Salo de Carvalho, este tipo de discurso neoconservador-retributivo e, especialmente, de neutralização do “inimigo”, tem servido de fundamento para as políticas e movimentos de lei e ordem e tolerância zero, observados contemporaneamente (especialmente nos países de origem anglo-saxônica). O autor pontua que nos países latinos, contudo, existe uma resistência maior a este punitivismo excessivo em razão das teorias garantistas de base constitucional. Citando Ferrajoli, o autor nos traz a teoria sustentada pelo jurista italiano de garantismo da pena (Carvalho, 2015).

Trata-se de uma atualização das ideias de Beccaria no sentido da necessidade de se proporcionar a “máxima felicidade possível para a maioria não desviante”, mas com um aforismo a mais: “com o menor sofrimento necessário para a minoria desviante”. Seria, assim, possível um modelo normativo de controle de violência estatal através de uma perspectiva político-criminal minimalista, proporcional entre os meios e os fins. Tratar-se-ia de um utilitarismo reformado, com a previsão de

penas mínimas necessárias, prevenindo-se os delitos e, principalmente, a reação “informal, selvagem, espontânea, arbitrária que a sua falta poderia ensejar” (Carvalho, 2015). Ou seja: há que se prevenir o delito, mas observando as devidas cautelas para que esta expiação não ultrapasse os limites do tolerável.

Tratada essa teorização ampla sobre as teorias da pena, passa-se a analisar mais especificamente o desenvolvimento da legislação penal e executória no Brasil.

2.2 O PROCESSO DE REINTEGRAÇÃO SOCIAL DE EGRESSOS DO CUMPRIMENTO DE PENA NO BRASIL. A TEORIA

No Brasil, a Lei 7.210/1984 (Lei de Execução Penal) trata em seu primeiro artigo que o objetivo da execução penal é dar efetividade às disposições das sentenças ou decisões criminais, bem como proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado (Brasil, 1984). Indo além do viés retributivo da pena, é evidente a preocupação com a reintegração social do apenado após esse cumprimento da reprimenda.

Neste sentido, com um auxílio por parte do Estado na reintegração do apenado ao convívio social, estar-se-ia evitando que ele voltasse a delinquir e, com a reeducação que lhe seria proporcionada enquanto no cárcere, o agora egresso teria uma “nova vida”. Essa reinserção social do apenado consiste em uma série de auxílios que lhe são garantidos na Lei de Execução Penal e que serão abordados a seguir. Contudo, de se exemplificar a oportunidade de trabalho, o auxílio à educação, auxílio material etc.

Pontua-se, primeiramente, que, embora pareçam sinônimos, os termos ressocialização e reintegração social possuem conceitos distintos. A ressocialização consiste na reeducação e preparação do indivíduo durante sua permanência no sistema prisional a fim de que esteja apto a viver novamente em sociedade. A reintegração social consiste no processo de reinserção do egresso do sistema prisional no convívio da sociedade. Por meio deste processo, garante-se oportunidades de retomar sua vida com dignidade, autonomia e respeito. É, portanto, o conjunto de medidas adotadas pós-cárcere para que este ex-detento volte a ter uma vida digna junto à sociedade (Oliveira; Lopes, 2025). Neste contexto, portanto, durante o trabalho, quando surgir o termo “ressocialização”, estar-se-á referindo ao cumprimento da pena; à permanência no cárcere. Já quando se tratar das medidas

adotadas após este período que visam algum benefício do egresso, utilizar-se-á o termo “reintegração social”.

Essa ideia da reintegração social se tratar de um direito do condenado respeita a sua personalidade na medida em que deixa à sua escolha participar ou não dos programas de tratamento que, teoricamente, são fornecidos na prisão, o que, em última medida, atende ao princípio da humanidade, uma vez que qualquer pessoa privada da sua liberdade deve ser tratada com o respeito e dignidade, inerentes ao homem. (Ribeiro, 2008).

Julio Fabbrini Mirabete, sobre a questão da reintegração social do egresso, afirma que este frequentemente encontra resistências que impedem a sua efetivação. Evidentemente que, se de um lado essa reintegração depende principalmente do próprio egresso, o ajustamento ou reajustamento social depende também do grupo social ao qual retorna o apenado, seja sua família, comunidade ou a própria sociedade em si. Contudo os esforços que podem ser feitos para esse processo de reajustamento social, é evidente que o egresso normalmente encontrará uma sociedade *“fechada, refratária, indiferente, egoísta e que, ela mesma, o impulsiona a delinquir de novo”*. E isso, sem dúvida, afetará o fim principal do cumprimento da pena, que é a reinserção social do condenado. Há, portanto, que se observar uma especial atenção à questão do auxílio ao egresso (Mirabete, 2017).

A questão se torna, portanto, complexa, na medida em que depende do efetivo fornecimento do Estado desses auxílios; da escolha do apenado em participar destes programas de tratamento, auxílios e oportunidades; e, finalmente, da efetiva participação e boa vontade da sociedade como um todo no acolhimento deste estrato populacional, evitando-se os preconceitos e isolamentos frequentemente dispensados.

Cezar Roberto Bitencourt afirma que podem ser divididas em duas as razões para a ineficácia da pena privativa de liberdade em alcançar seu objetivo ressocializador: primeiramente, o ambiente carcerário - em razão da sua própria antítese com a comunidade livre - converte-se em meio artificial que não permite realizar qualquer trabalho reabilitador sobre o apenado. Ora, se a pessoa está efetivamente afastada da comunidade não há que se falar em ressocialização, ainda que se busque de outras formas mitigar esse isolamento. Em segundo lugar, na maior parte das prisões do mundo as próprias condições materiais e humanas dos estabelecimentos prisionais tornam inalcançável o objetivo de reabilitação. Até mesmo

países desenvolvidos sofrem com as mazelas carcerárias, que se traduzem em maus-tratos verbais; superpopulação carcerária com a consequente redução do aproveitamento de outras atividades que o centro penal poderia proporcionar; falta de higiene; condições deficientes de trabalho; deficiência nos serviços médicos; assistência psiquiátrica deficiente etc. Essas questões serão mais profundamente abordadas no tópico seguinte (Bitencourt, 2025).

De todo modo, a fim de garantir e auxiliar o apenado nessa reintegração social, a Lei de Execução Penal garante algumas assistências ao egresso. Conceitua-se egresso no artigo 26 da Lei: “*I - o liberado definitivo, pelo prazo de 1 (um) ano a contar da saída do estabelecimento; II - o liberado condicional, durante o período de prova*” (Brasil, 1984). Segundo Guilherme de Souza Nucci, o egresso, em sentido amplo, é a pessoa que se afasta de uma comunidade em que esteve inserido após um período de duração mais ou menos duradouro. Para este estudo, portanto, o condenado que cumpriu sua pena e volta à sociedade e terá essa qualidade garantida pelo prazo de um ano; e o que sai do sistema prisional e retorna à sociedade pelo livramento condicional durante o período de prova (Nucci, 2018).

Para os egressos, são garantidas as mesmas assistências dos presos e internados a ser prestada pelo Estado, nos termos do artigo 10, parágrafo único da Lei de Execução Penal. Essas assistências, por sua vez, estão prescritas no artigo 11: “*A assistência será: I – material; II – à saúde; III – jurídica; IV – educacional; V – social; VI – religiosa*”. Além disso, especificamente para os egressos, o artigo 25 da Lei de Execução Penal cita que a assistência ao egresso compreende orientação e apoio para reintegrá-lo à vida em liberdade; concessão, se necessário, de alojamento e alimentação, em estabelecimento adequado, pelo prazo de dois meses. Este prazo ainda poderia ser prorrogado, uma única vez, caso comprovado por declaração de assistente social, empenho na obtenção de emprego (Brasil, 1984).

Primeiramente, adentrar-se-á mais especificamente nas assistências garantidas a todos os presos e, subsidiariamente, aos egressos para depois tratar-se especificamente das assistências “exclusivas” do egresso citadas no artigo 25 da Lei de Execução Penal.

O primeiro inciso do artigo 11 da Lei de Execução Penal cita a assistência material. A delimitação dessa assistência material está disposta no artigo 12 da indigitada legislação: “*A assistência material ao preso e ao internado consistirá no fornecimento de alimentação, vestuário e instalações higiênicas*”. Como o detento está

sob custódia do Estado, por óbvio que quem deve cuidar da sua manutenção é este mesmo Estado. E, por isso, há que se fornecer alimentação na quantidade e qualidade devidas. Além disso, o vestuário também deve ser adaptado, especialmente às condições de clima e de saúde a todos os reclusos que não estejam autorizados a utilizarem o seu próprio vestuário. Esta vestimenta também não pode ser, de forma alguma, degradante ou humilhante (Brasil, 1984). Sobre as instalações higiênicas, o professor Júlio Fabbrini Mirabete leciona que é dever do preso, nos termos do artigo 39, IX da LEP, manter sua higiene pessoal e o asseio da cela ou alojamento, devendo também conservar seus objetos de uso pessoal (inciso X do referido artigo). Obviamente, portanto, a administração deve dar condições para que os presos e internados, no cumprimento de tais deveres, disponham dos elementos indispensáveis para a limpeza e higiene, tanto das celas quanto das demais dependências do estabelecimento (Mirabete, 2023).

Ainda sobre os estabelecimentos prisionais e suas celas, importante trazer a prescrição do artigo 88 da LEP, que afirma que o apenado será alojado em cela individual, que conterà dormitório, aparelho sanitário e lavatório. Seriam, ainda, requisitos básicos da cela a salubridade do ambiente, consistente no somatório de fatores de aeração, insolação e condicionamento térmicos adequados à existência humana, além de uma área mínima de seis metros quadrados (Brasil, 1984).

Com relação à assistência à saúde, esta tem caráter curativo e preventivo, compreendendo atendimento médico, farmacêutico e odontológico, nos termos do artigo 14 da LEP. Importante mencionar neste diapasão os §§2º, 3º e 4º, que prescrevem que quando o estabelecimento penal não estiver aparelhado para fornecer a assistência médica necessária, esta deverá ser prestada em outro local, mediante autorização da direção do estabelecimento. Ainda, que será assegurado acompanhamento médico à mulher, especialmente no pré-natal e pós-parto, que se estenderá ao recém-nascido, bem como que será assegurado tratamento humanitário à mulher grávida durante os atos médico-hospitalares preparatórios para a realização do parto, durante o trabalho de parto e no período do puerpério, cabendo ao poder público promover a assistência integral à sua saúde e à do recém-nascido (Brasil, 1984).

O caráter profilático da medida se traduz nos exames médicos a serem efetuados em todos os que ingressam nos estabelecimentos prisionais, na inspeção da higiene dos locais, na inspeção da dieta alimentícia e no controle dos presos

submetidos a medidas disciplinares. Já o caráter curativo se relaciona à assistência médica diária para o diagnóstico e tratamento dos enfermos da prisão ou hospital psiquiátrico (Mirabete, 2023).

A assistência, de suma importância ao custodiado, logicamente, deverá ser assegurada a todos, tenha o estabelecimento penal capacidade ou não de realizar o atendimento. Caso não tenha, deverá assegurar essa assistência em outro local mediante autorização da direção do presídio para que o custodiado receba o tratamento adequado.

O inciso III do artigo 11 cita a assistência jurídica ao custodiado, que vem definida no artigo 16 da LEP e afirma que as Unidades da Federação deverão ter serviços de assistência jurídica integral e gratuita, fornecida pela Defensoria Pública, tanto dentro quanto fora dos estabelecimentos prisionais. Deverá ser prestado, ainda, auxílio estrutural, pessoal e material à própria Defensoria, quando no exercício de suas funções, dentro e fora dos estabelecimentos prisionais. Além disso, em todos os estabelecimentos penais deverá haver local apropriado destinado ao atendimento ao custodiado pelo Defensor Público. Fora dos estabelecimentos penais, dever-se-iam ser implementados Núcleos Especializados da Defensoria Pública para a prestação de assistência jurídica gratuita aos réus, sentenciados em liberdade, egressos e seus familiares que não possuam recursos financeiros para constituir advogado (Brasil, 1984).

Essa assistência jurídica visa garantir uma correta execução da pena e garantia de fruição dos direitos que têm os internos. Isso porque, ao se tratar de natureza jurídica mista, o procedimento executório é jurisdicional, e representa o conflito de interesses entre o estado e o custodiado. Ao interno que não possui condições de arcar com a constituição de um advogado, deve o Estado fornecê-lo, seja por meio da Defensoria Pública, seja pelos convênios da advocacia dativa.

A assistência educacional, segundo descreve o artigo 17 da LEP, *“compreenderá a instrução escolar e a formação profissional do preso e do internado”* (Brasil, 1984). Este direito do preso torna-se de suma importância, uma vez que se trata de verdadeiro tratamento penitenciário com finalidade preventiva especial positiva e que possui, efetivamente, o poder de reeducar e reinserir o custodiado na sociedade. O acautelado que não possui ensino fundamental ou médio pode se utilizar desse dever Estatal para se desenvolver e voltar, de alguma forma, ao menos com uma qualificação melhor à sociedade.

O Artigo 18 da LEP dispõe sobre o ensino fundamental. Os sentenciados presos que não o possuem têm o direito, como qualquer outra pessoa, de recebê-la do Estado. Sobre o ensino médio, prescreve o artigo 18-A que: *“O ensino médio, regular ou supletivo, com formação geral ou educação profissional de nível médio, será implantado nos presídios, em obediência ao preceito constitucional de sua universalização”* (Brasil, 1984). Finalmente, a lei ainda determina a possibilidade de ensino profissionalizante nos presídios – este facultativo – que poderá ser ministrado a nível de iniciação ou aperfeiçoamento técnico para aqueles que já tiverem a formação básica profissional antes da prisão (Mirabete, 2023).

Neste particular, importante também citar a prescrição do artigo 83 da Lei de Execução Penal, que dita que conforme a natureza do estabelecimento penal, este deverá contar em suas dependências com áreas e serviços destinados a dar assistência, educação, trabalho, recreação e prática esportiva aos apenados. Ainda, que deve haver instalação destinada a estágio de estudantes universitários e que devem ser instaladas salas de aulas destinadas a cursos de ensino básico e profissionalizante (Brasil, 1984).

Além de todo o já mencionado, a lei ainda permite que as atividades educacionais dos estabelecimentos prisionais possam ser objeto de convênio com entidades públicas ou particulares, que instalem escolas ou ofereçam cursos especializados, nos termos do artigo 20 da Lei. Por fim, mas não menos importante, ainda com relação à assistência educacional, há que se fazer menção aos artigos 21 e 21-A da Lei de Execução Penal, que prescrevem que, atendendo às condições do local, o estabelecimento será dotado de uma biblioteca para uso de todas as categorias de reclusos, que seja provida de livros instrutivos, recreativos e didáticos; e que o censo penitenciário deverá apurar qual é o nível de escolaridade dos presos, a existência de cursos nos níveis fundamental e médio e o número de presos atendidos, a implementação de cursos profissionais em nível de iniciação ou aperfeiçoamento técnico e o número de presos atendidos, a existência de bibliotecas e as condições de seu acervo e outros dados relevantes para o aprimoramento educacional de presos (Brasil, 1984).

Sobre a assistência social, nos termos dos artigos 22 e 23 da Lei de Execução Penal, esta objetiva amparar o preso e o internado e prepará-los para o retorno à liberdade. Incumbe ao serviço de assistência social conhecer os resultados dos diagnósticos ou exames; relatar ao Diretor do Estabelecimento os problemas e as

dificuldades enfrentadas pelo assistido; acompanhar o resultado das permissões de saídas e das saídas temporárias; promover no estabelecimento, pelos meios disponíveis, a recreação dos internos; promover a orientação do assistido na fase final do cumprimento da pena e do liberando, de modo a facilitar o seu retorno à liberdade; providenciar a obtenção de documentos, dos benefícios da previdência social e do seguro por acidente no trabalho; orientar e amparar, quando necessário, a família do preso, internado e da vítima (Brasil, 1984).

É, portanto, segundo o professor Julio Fabbrini Mirabete, uma das tarefas mais importantes dentro do processo de reinserção social do condenado ou internado, vez que ao assistente social cabe o acompanhamento do custodiado durante todo o período de recolhimento; investigar sua vida para a elaboração dos relatórios sobre os problemas do preso e promover a orientação do assistido na fase final do cumprimento da pena. Tudo isso para auxiliar na resolução dos problemas que dificultam a reafirmação do liberado ou egresso em sua própria identidade (Mirabete, 2023).

Finalmente, a última forma assistencial prescrita no artigo 11 da LEP – e aplicável, como já se disse, a todos os presos e, extensivamente, aos egressos - diz respeito à assistência religiosa. Decorrente do artigo 5º, VI da Constituição da República, que assegura o livre exercício dos cultos religiosos, cabe ao Estado proporcionar formas de, a quem professe alguma fé, conseguir exercer sua liberdade de culto enquanto estiver em um estabelecimento prisional. Cabe pontuar que é direito do preso, inclusive, não possuir crença alguma (Brasil, 1984).

Além de todos estes direitos, comuns a presos e egressos, especificamente em relação aos egressos - que já foram conceituados anteriormente -, tem-se ainda elencado na Lei de Execução Penal algumas assistências mais, vez que se presume que quem saiu do cárcere se encontra em fase de transição para a retomada de suas atividades da vida civil (Neto, 2022). Neste contexto, o professor Mirabete afirma não existir dúvida de que a prestação de assistência a quem saiu da prisão, concedendo-lhe meios adequados de subsistência e amparo social, é um trabalho complementar ao desenvolvido na penitenciária, vez que a insensibilidade da Administração Pública e da própria sociedade pode anular o resultado das tarefas realizadas nos estabelecimentos prisionais com a finalidade de reeducar o condenado em sua reinserção social. Além disso, toda ausência prolongada acarreta um desajustamento, e, na prisão, o condenado vai tendo sua evolução em conformidade com sua nova

situação, desprendendo-se da antiga e alheando-se do ambiente de que saiu (Mirabete, 2023).

Estas assistências complementares estão descritas no artigo 25 da Lei de Execução Penal, que prescreve que a assistência ao egresso consiste na orientação e apoio para reintegrá-lo à vida em liberdade (inciso I do mencionado artigo); e na concessão, se necessário, de alojamento e alimentação em estabelecimento adequado pelo prazo de dois meses podendo ser prorrogado por igual período uma única vez se comprovado, por declaração do assistente social, o empenho na obtenção de emprego - inciso II e parágrafo único da norma – (Brasil, 1984).

Sem dúvidas, há que existir um auxílio complementar a quem sai dos muros do cárcere e volta a habitar o cotidiano. O egresso, ao cumprir sua pena pelo prazo que seja, está alheado à vida externa, que passa em ritmo muito mais acelerado do que estava acostumado. E, especialmente se considerado o caráter preventivo da pena, nada mais certo que uma efetiva assistência por parte do Estado a fim de que existam reais possibilidades deste egresso se sustentar e não voltar a delinquir (Mirabete, 2017).

Na teoria, a Lei de Execução Penal e as disposições afetas ao cumprimento de penas no Brasil é, sem dúvidas, muito avançada, conforme a legislação. Contudo, essa teoria é bastante dissociada da prática, conforme será abordado na parte seguinte do trabalho.

2.3 COMO É, NA PRÁTICA, O CUMPRIMENTO DA PENA E A “REINTEGRAÇÃO SOCIAL DE EGRESSOS”

Embora a lição seja do início do século, Eugenio Raúl Zaffaroni já tratava de uma questão que continua atual: a crise de legitimidade do discurso jurídico-penal na América Latina. Segundo sua concepção, as penas teriam perdido seu sentido dado sua falta de racionalidade na medida em que a realidade prática da aplicação destas destoava em muito com os discursos jurídico-penais. Esta ausência de racionalidade se daria por um “esgotamento de seu arsenal de ficções gastas” (Zaffaroni, 2001).

Segundo o autor, os inúmeros poderes que fundamentam a realidade letal do sistema penal, em verdade, causam mais mortes do que a totalidade de homicídios dolosos entre desconhecidos praticados por particulares. Além disso, falha também em relação a suas omissões na tutela da vida, como no caso dos homicídios de

trânsito, que possuem números tão elevados que se traduzem na segunda causa de mortalidade de boa parte de regiões da América Latina, bem como que é a primeira causa em algumas faixas etárias de jovens (Zaffaroni, 2001).

Cezar Roberto Bitencourt, tratando também deste descolamento entre teoria e prática a respeito do cumprimento de penas, afirma que “*deve-se mergulhar na realidade e abandonar, de uma vez por todas, o terreno dos dogmas, das teorias, do dever-ser e da interpretação das normas*”. Segundo o autor, deve-se abordar a questão da privação de liberdade no país com a realidade que temos, ou seja, como se cumpre e se executa a pena, com os estabelecimentos penitenciários de que dispomos, com a infraestrutura e dotação orçamentária que temos, nas circunstâncias atuais e na sociedade atual (Bitencourt, 2025).

Em verdade, os sistemas penais não respeitam os princípios da legalidade, de reserva, de culpabilidade, de humanidade e, sobretudo, de igualdade. Seria, inclusive, absurdo pretender que eles os respeitem, especialmente porque, estruturalmente, estes sistemas estão preparados para violá-los todos. É por isso que Zaffaroni defende a necessidade de uma resposta “marginal” dos países latino-americanos para toda esta situação. Esta “marginalidade” advém da particularidade dos sistemas penais adotados nos países latino-americanos que, em verdade, nada têm a ver com os países centrais europeus de onde a maioria dos sistemas e discursos foram importados. Há que se arquitetar uma solução particular à nossa situação periférica para solução da problemática dos sistemas penais deslegitimados (Zaffaroni, 2001).

Por fim, juntamente com Nilo Batista, ressaltam os autores o caráter deletério das prisões, irreversível a longo prazo, que torna insustentável a pretensão de melhorar o acautelado. A verdade é que as prisões não cumprem com a questão da ressocialização prescrita na Lei de Execução Penal (Batista, 2010).

Embora os dados a serem apresentados possam parecer desatualizados, a verdade é que muito pouco se evoluiu desde os estudos que serão aqui expostos. Na realidade, a situação apenas piora. Além disso, há que se ressaltar a falta de um apanhado global sobre a situação prisional no Brasil. Diante deste cenário, o trabalho é realizado com o que se pode encontrar dos números e relatórios emitidos pelos órgãos fiscalizadores.

No ano de 2007, foi instalada uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) na Câmara dos Deputados com o objetivo de investigar a real situação do sistema

carcerário brasileiro, além de aprofundar o estudo sobre as causas e consequências dos problemas existentes, bem como verificar o cumprimento ou não do sistema jurídico nacional e internacional relacionado aos direitos dos encarcerados; apurar a veracidade das inúmeras denúncias e, principalmente, apontar soluções e alternativas capazes de humanizar o sistema prisional do país, contribuindo com a segurança da sociedade (Brasil, 2009).

Os motivos para a instauração da comissão foram uma série de acontecimentos bem conhecidos pela população, como rebeliões, motins com destruição de unidades prisionais; violência entre encarcerados, com corpos mutilados e cenas exibidas pela mídia; óbitos não explicados no interior dos estabelecimentos; denúncias de torturas e maus-tratos; presas vítimas de abusos sexuais; crianças encarceradas; corrupção de agentes públicos; superlotação; reincidência elevada; organizações criminosas controlando a massa carcerária e infernizando a sociedade civil ao mesmo tempo que encurralava governos; custos elevados de manutenção de presos em contrapartida à falta de assistência jurídica e descumprimento da Lei de Execução Penal. Sinteticamente, foram estes fatos que motivaram o então Deputado Federal Domingos Dutra a requerer a criação da CPI sobre o sistema carcerário brasileiro (Brasil, 2009).

Ao longo de dois anos de investigações, colheu-se um diagnóstico abrangente sobre a situação prisional no Brasil, sendo publicado o relatório final no ano de 2009. O que se identificou foram verdadeiros crimes praticados pelo Estado brasileiro contra seus presos e a sociedade. *“Ao invés de recuperar quem se desviou da legalidade, o Estado embrutece, cria e devolve às ruas verdadeiras feras humanas”* (Brasil, 2009).

Outro estudo de suma importância para se entender a realidade carcerária no país de uma maneira ampla foi elaborado pelo Conselho Nacional do Ministério Público: *“A visão do Ministério Público sobre o sistema prisional brasileiro”*, com edições de 2013, 2016, 2018 e 2020, que apresentam dados colhidos por meio do sistema de inspeções prisionais, implantado pelo Conselho Nacional do Ministério Público em março de 2013.

No estudo mais recente que contemplou os números das inspeções (CNMP, 2016), foram inspecionados 1.442 estabelecimentos prisionais¹. Segundo o estudo, em 2015, a capacidade de vagas no país era de 332.910. Contudo, a ocupação era

¹ Entre cadeias públicas; casas de albergados; centros de observação criminológica; colônias agrícolas, industriais ou similares; hospitais de custódia e tratamento psicológico e penitenciárias.

de 533.775 prisioneiros homens, o que representou uma taxa de lotação de 160,34% para homens. Já para as mulheres, a capacidade era de 26.740 e a ocupação era de 33.044, constituindo uma taxa de lotação de 123,58%.

Em relação à assistência material, dos 1.438 estabelecimentos, 686 forneciam uniformes aos custodiados; 147 tinham uniformes em mau estado de conservação; 1.364 conseguiam garantir banho diário; 966 forneciam material de higiene pessoal e 939 unidades possuíam cardápio orientado por nutricionista. Ainda, deste mesmo universo de estabelecimentos, apenas 490 possuíam camas para todos os presos, ao contrário dos outros 1.059.

Já em relação à assistência à saúde, dos 1.438 estabelecimentos, apenas 579 possuíam farmácia; 355 tinham procedimento específico para troca de roupas de cama e banho e uniforme em face de patologias de presos; 1377 estabelecimentos possuíam atendimento médico emergencial; 437 possuíam atendimento pré-natal às presas gestantes e 1.296 unidades possuíam solário. Ainda, 1.384 não possuíam unidade materno-infantil, enquanto apenas 54 possuíam; e 570 possuíam enfermarias; e 868 não.

Sobre a integridade física dos custodiados, foram relatados, em 2015, 73 suicídios; 164 homicídios; 954 mortes; 5.520 presos com ferimentos e 2.498 com lesões corporais. Foram constatadas, ainda, 45 unidades com registro de maus tratos a presos por servidores.

Dos 1.438 estabelecimentos, 1.239 possuíam assistência jurídica gratuita e permanente aos presos, mas apenas 593 com serviço de assistência jurídica no próprio estabelecimento.

Em relação à assistência educacional e recreativa, 626 unidades possuíam biblioteca; 1.031 estabelecimentos garantiam o livre acesso à leitura de todos os presos; 678 unidades possuíam atividades culturais e de lazer e 833 possuíam espaço para a prática esportiva.

Sobre a assistência social e religiosa, 677 unidades possuíam recintos adequados para a atividade de assistência social e 553 possuíam equipe de assistentes sociais que acompanha os internos. Ainda, 713 unidades possuíam local destinado à realização de cultos religiosos; mas em 94 unidades os custodiados ressentiam da ausência de alguma representação religiosa; e em 17 unidades os presos eram obrigados a participar de alguma atividade religiosa. Em 1.393 unidades era garantida a visita social; e em 1.168 a visita íntima.

Estes são alguns dos dados de 2016 que, apresentados friamente no papel, podem não transparecer a realidade caótica do sistema prisional no qual absolutamente nenhuma unidade prisional segue o que prescreve a LEP. Contudo, importante relatar neste trabalho situações encontradas quando das inspeções para elaboração da CPI do Sistema Carcerário dando conta de que, em muitos dos estabelecimentos inspecionados, o custodiado não tem, sequer, acesso a água, e, quando tem, muitas vezes não é água corrente de boa qualidade (Brasil, 2009). Ainda sobre a estrutura das unidades, cabe o relato, aqui citado de forma direta como consta no relatório, para que não perca, de forma alguma, a fidedignidade do exposto (Brasil, 2009, p. 193):

A grande maioria das unidades prisionais é insalubre, com esgoto escorrendo pelos pátios, restos de comida amontoados, lixo por todos os lados, com a proliferação de roedores e insetos, sendo o ambiente envolto por um cheiro insuportável.

A situação encontrada na Colônia Agrícola de Campo Grande (MS), unidade prisional de regime semi-aberto, em que uma parte dos presos dormia em barracas improvisadas e outros presos compartilhavam com porcos a pocilga. Na maioria dos estabelecimentos penais, os presos recebem tratamento pior que o concedido a animais brutos.

(...)

Na cidade de Formosa, Estado de Goiás, na cela da Cadeia Pública local há 70 homens e apenas 1 banheiro. Na verdade, um buraco no chão, chamado de “banheiro”. Na hora do “aperto”, quando a privada está ocupada, o jeito é improvisar. Num cantinho da cela, há várias garrafas PET de 2 litros. É nelas que os detentos urinam, porque nem sempre dá para esperar que o banheiro seja desocupado.

Há ainda o banheiro “vitrine”, onde os presos são obrigados a fazer suas necessidades na frente de todos os companheiros e também à vista de quem estiver passando no corredor, pois, através das grades, podem ser observados urinando ou defecando.

É que a cela, de 5x5, abriga quase 70 homens. Dentro dela havia um banheiro e, para que coubessem mais homens (que dormem no chão), as paredes do banheiro foram derrubadas e a privada ficou no meio da cela, à mostra, obrigando os apenados a passar pelo vexame de ficarem como numa vitrine, enquanto usam o “banheiro”. Foi em Contagem, Minas Gerais, que se viu essa barbárie.

E o pior: depois de usar as privadas, os detentos não têm água para lavar as mãos, nem sequer para jogar água na privada, porque em muitos presídios só é permitido jogar água uma vez por dia, independentemente de quantas pessoas e de quantas vezes a privada foi usada.

Nos presídios femininos não é diferente (Brasil, 2009, p. 201):

Na cadeia feminina do Rio de Janeiro, onde 200 mulheres ocupam espaço destinado a 30, são muitos os casos de coceira, gerados pela falta de higiene, calor, superlotação. Lacraias, pulgas, baratas e ratos são companheiros das detentas. Muitas delas têm feridas e coceiras pelo corpo e o “remédio” que recebem para passar nos ferimentos é vinagre!

Nas cadeias femininas, nem mesmo absorvente higiênico ou remédios para cólicas estão disponíveis. Se a menstruação for acompanhada de dor, não há remédio, a não ser reclamar. Quanto aos absorventes, quando são distribuídos, são em quantidade muito pequena, dois ou três por mulher, o que não é suficiente para o ciclo menstrual. A solução? As mulheres pegam o miolo do pão servido na cadeia e os usam como absorvente.

Sobre a assistência farmacêutica (Brasil, 2009, p. 207):

A CPI também comprovou em várias unidades prisionais o uso de creolina no tratamento de doença de pele. Em Minas Gerais, no Município de Ponte Nova, os presos usavam largamente esse medicamento receitado pelo médico. Da mesma forma, isso foi verificado no Distrito de Contagem e em outros Estados do Brasil.

A creolina é uma substância de cor branca, de cheiro forte e repugnante, utilizada na zona rural por criadores pobres no tratamento de feridas (bicheiras) de animais.

O uso da creolina no tratamento de presos revela que, no Brasil, presos recebem tratamento pior que o concedido a animal bruto.

Corroborando o já afirmado no sentido de que os dados antigos só pioram, os dados mais atualizados do sistema prisional brasileiro, segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2024, dão conta de que o número de vagas disponíveis no país em 2023 era de 643.173, enquanto haviam encarcerados 846.021 pessoas, o que representou uma taxa de lotação de 170,02%. Desse universo, 799.417 eram homens e 46.604, mulheres. O estudo aponta ainda que, entre 2022 e 2023, o número de óbitos totais desta população privada de liberdade foi de 3.091. Destes, 698 foram por causas desconhecidas; 207 por suicídio; 37 por mortes acidentais; 1.446 por motivos de saúde e 703 por motivos criminais (Brasil, 2024).

Ainda a confirmar o aumento, o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2025 informa que, em 2024, o número de vagas disponíveis no país em 2024 subiu para 668.149, enquanto o número de encarcerados já saltou para 905.843 pessoas. Desse universo, 852.109 são homens e 53.734, mulheres. Segundo o estudo, entre 2023 e 2024, o número de óbitos totais da população privada de liberdade foi de 3.117. Destes, 560 foram por causas desconhecidas; 188 por suicídio; 65 por mortes acidentais; 1.708 por motivos de saúde e 596 por motivos criminais. Neste contexto, observa-se que os únicos números que baixaram entre 2023 e 2024 foram o de mortes por causas desconhecidas; mortes por suicídio e mortes por motivos criminais. De resto, os números apenas aumentam (Brasil, 2025).

Certamente, os absurdos calamitosos também persistem, senão aumentam, conforme as notícias de absurdos que são frequentemente veiculadas nos meios de comunicação:

Detento é abusado por colegas de cela em presídio de MG (BONETS, SOUZA, 2025, p.1).

Família de preso paraplégico denuncia falta de fralda e sonda em presídio do interior de SP: “Fica molhado por horas (G1, 2025, p.1).

MPPA instaura procedimento para apurar denúncias de tortura em presídios do Pará (G1, 2025, p.1).

Todo esse resumo é o que leva à pontual conclusão da Professora Ana Paula de Barcellos no sentido de que o tratamento conferido aos presos e presas no Brasil viola de forma grosseira os direitos humanos. E, mais do que isso, essa violação de direitos humanos é, em verdade, o tratamento “normal” (do ponto de vista estatístico) conferido à essa parcela da população, ou seja, é a rotina, e não um desvio eventual. Segundo a autora, parece certo afirmar que em qualquer sistema prisional, de qualquer lugar do mundo, sempre será possível observar violações eventuais aos direitos dos presos e presas. Contudo, a diferença é que em algumas partes do mundo essas violações serão uma exceção, uma anomalia a ser punida pelo direito. Ora, como em qualquer outra área em que as pessoas possam exercer sua liberdade, sempre haverá um percentual de condutas desviantes em relação ao padrão, daí é que vem a necessidade da própria existência do direito. No Brasil, contudo, estas violações não são a exceção, mas sim a regra geral. Não se trata de um desvio pontual ou localizado, mas do padrão geral observado no país como um todo. Em verdade, o tratamento adequado eventualmente conferido a um preso é que constitui a exceção. E, por fim, conclui-se que isso nunca foi novidade na história do Brasil (Barcellos, 2010).

Esse contexto de violações generalizadas que se tornaram regra, e não exceção, foi o que deu ensejo ao reconhecimento de uma nova forma de inconstitucionalidade no país: o Estado de Coisas Inconstitucional, instituto “importado” da Colômbia, que, em seu original, conceitua-se como sendo (Duque, 2006, p. 343):

A) Desconocimiento reiterado y general de libertades y derechos esenciales por los poderes públicos. B) La adopción de prácticas constitucionales por dichos poderes. C) La omisión de los órganos competentes en materia de defensa de derechos constitucionales de adoptar las medidas correctivas de

las violaciones de estos derechos. D) El mantenimiento de ordenamientos transitorios o provisionales en materias fundamentales, como el de la autonomía e independencia del poder judicial y su régimen disciplinario. E) El activismo judicial. F) La provisionalidad de los jueces. G) El funcionamiento deficiente y el poco desempeño de los organismos judiciales y de defensoría de protección de los derechos fundamentales. H) El ejercicio de la delegación legislativa ilimitada por el poder ejecutivo. I) La impunidad de delitos de corrupción y contra los derechos humanos. Y, J) La sustitución de los mecanismos de reforma constitucional y del poder constituyente, entre otros, por la justicia constitucional.

O professor Cezar Roberto Bitencourt, faz uma crítica contundente em relação às formas de cumprimento de pena e qualquer possibilidade de ressocialização de um indivíduo naquelas condições. E isso não só a nível nacional, pois o autor se utiliza de vários estudos e pesquisas de outros países, inclusive mais desenvolvidos, que embasam sua conclusão. É que as *“condições peculiares de vida a que os reclusos são submetidos estimulam o surgimento de um sentimento que se poderia chamar de consciência coletiva”*. Essa consciência se traduziria em valores que, em verdade, contradizem os que a sociedade extramuros considera legítimos. Ou seja, cria-se uma subcultura social-carcerária que é completamente dissociada da normalidade do meio social externo, com suas próprias regras, mobilidade social, rotina e interação entre seus pares. É evidente. O apenado se vê obrigado a integrar um sistema social criado por seus “habitantes” que lhe permita *“responder a sua renegação social e ao castigo que lhe é imposto”*. É uma questão de sobrevivência. Psicologicamente, a adesão ao sistema de que agora faz parte evita que o apenado sofra os efeitos deletérios da renegação social externa (Bitencourt, 2025).

Essa subcultura tem seus próprios (contra)valores, e o dominante no sistema carcerário é o exercício de poder. *“Os valores que caracterizam o sistema social do recluso organizam-se em torno dos criminosos mais incorrigíveis do sistema”*. Esse poder, logicamente, tem contornos completamente dissociados com os que são considerados no meio social fora das grades, como a quantidade de fumo que um preso tem, ou a capacidade de influenciar junto ao pessoal penitenciário. Pode, ainda, estar relacionado ao fato de dispor de serviços de outro recluso como se fosse um escravo. *“As relações entre os reclusos definem-se de forma muito primitiva e são excessivamente opressivas”* (Bitencourt, 2025).

Além disso, os estabelecimentos prisionais possuem uma estratificação social carcerária bastante peculiar e com pouquíssima mobilidade. E essa estratificação se organiza em função de um subsistema social que repudia o modo de vida, o poder e

os valores da sociedade externa. Isso só conduz a uma conclusão lógica: *“a sociedade carcerária demonstra que a prisão – vista em sua organização real – não contribui para a ressocialização do recluso”* (Bitencourt, 2025).

Ora, pelo que se extrai da pesquisa, não existe a menor possibilidade de uma reintegração social exitosa se o reeducando está imerso em um ambiente que nega completamente os valores sociais externos (pelo contrário, aprende-se desde logo que dali pra dentro as regras são outras); a todo momento acompanhado de outras pessoas imersas neste mesmo ambiente; com pouquíssimo contato com as pessoas de fora daquele “mundo” e sem qualquer perspectiva de mudança, pelo menos durante o tempo que durar a sua reclusão.

Para além dessa dicotomia entre o ambiente carcerário e a vida extramuros que não favorece qualquer ressocialização, é de se citar os efeitos deletérios na psiquê dos apenados. A preocupação com os efeitos psicológicos que o encarceramento cria é datado já do século XIX. Há muito se estudou se existiria uma psicose carcerária, que seria a produção de uma “loucura” específica em razão dos efeitos do cárcere. Contudo não se tenha chegado a uma conclusão assertiva em relação a isso, e, inclusive, tenha-se começado a exagerar sobre a influência do regime celular na produção de loucuras, é fato que essa privação de liberdade cumprida nestas condições produz uma série de transtornos (Bitencourt, 2025).

É indiscutível a produção de alguns efeitos psicológicos nos apenados em razão do encarceramento vivido. Evidentemente, o ambiente penitenciário impossibilita o funcionamento dos mecanismos compensadores da psiquê, desestabilizando a saúde mental do prisioneiro. *“Tal ambiente exerce uma influência tão negativa que a ineficácia dos mecanismos de compensação psíquica propicia a aparição de desequilíbrios que podem ir desde uma simples reação psicopática momentânea até um intenso [...] quadro psicótico”* (Bitencourt, 2025).

Existem muitos tipos de reações carcerárias, podendo ser passageiras, como reações explosivas decorrentes de um estado de irritação que pode chegar a acessos de delírio ou mesmo reações psicopáticas, que se expressam em estados de angústia com alucinações e atitudes paranoicas. Estas são comuns no início de cumprimento de pena e/ou em presos provisórios. Já quem sofre a pena privativa de liberdade por um longo período pode apresentar uma série de quadros que evidenciam um matiz mais “paranoide”. *“Entre esses transtornos, pode-se citar o complexo de prisão, a patologia psicossomática e as depressões reativas”*. Essas patologias se tornam

importantes de avaliação na medida em que podem desenvolver no detento um quadro depressivo, ocasionado pela indiferença, inibição, desinteresse, perda de memória, perda de apetite etc., que pode levar ao suicídio. (Bitencourt, 2025).

O suicídio, aliás, é relativamente frequente entre os condenados a penas longas de prisão. Isso, segundo Cezar Roberto Bitencourt, “*é mais uma das tantas contradições existentes entre o propósito reabilitador que se atribuiu à pena privativa de liberdade e a imposição de penas muito longas*”. E isso não é uma particularidade observada tão somente no Brasil, mas em diferentes países, inclusive desenvolvidos, como França e Japão. Certamente que o elevado número de suicídios nas prisões é um importante indicador sobre os prejuízos psíquicos que a prisão ocasiona, o que leva à necessária reflexão sobre a possibilidade de algum resultado positivo em termos de reintegração social (Bitencourt, 2025).

E isso sem citar a questão dos poderes nocivos externos que podem ultrapassar os muros da prisão e adentrarem nesta subcultura, como é o caso das facções criminais.

2.3.1 A ADPF 347

Em 27/05/2015, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) protocolou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental junto ao Supremo Tribunal Federal, que veio a ser, posteriormente à distribuição, denominada ADPF 347. Objetivava, por seus próprios termos “*sanar as gravíssimas lesões a preceitos fundamentais da Constituição, decorrentes de condutas comissivas e omissivas dos poderes públicos da União, dos Estados e do Distrito Federal, a seguir descritas, no tratamento da questão prisional no país*”, além do já mencionado reconhecimento de Estado de Coisas Inconstitucional (Brasil, 2015).

Foram expostas as mazelas do sistema prisional brasileiro e demonstradas as omissões e condutas comissivas transgressoras dos princípios fundamentais prescritos na Constituição da República. Requereu-se, liminarmente, que fosse determinado a todos os juízes e tribunais do país que, quando decretassem ou mantivessem prisão provisória, fundamentassem de maneira expressa e individualizada as razões pelas quais se revelaria inviável a aplicação das medidas cautelares diversas da prisão, previstas no art. 319 do Código de Processo Penal. A privação cautelar da liberdade não poderia subsistir como resposta automática ou

genérica, exigindo-se motivação concreta quanto à inadequação das alternativas legais. Além disso, o reconhecimento da aplicabilidade imediata do art. 9.3 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e do art. 7.5 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, com a consequente determinação para que todos os magistrados passassem a realizar audiências de custódia no prazo máximo de 90 dias, assegurando-se a apresentação da pessoa presa à autoridade judicial no prazo de até 24 horas contadas da efetivação da prisão. Ainda, que fosse determinado aos juízes e tribunais brasileiros que passassem a considerar o quadro dramático enfrentado pelo sistema penitenciário brasileiro quando da concessão de cautelares penais; na aplicação da pena e durante o processo de execução penal (Brasil, 2015).

Também foi requerido o reconhecimento de que a pena era sistematicamente cumprida em condições muito mais gravosas do que as admitidas pela ordem jurídica e a consequente preservação, na medida do possível, da proporcionalidade e humanidade das sanções no sentido de assim impor aos juízes que aplicassem, sempre que fosse viável, penas alternativas à prisão. Pleiteou-se a afirmação de que os juízes de execução penal teriam o poder-dever de abrandar os requisitos temporais para a fruição de benefícios e direitos do preso (como a progressão de regime, livramento condicional e suspensão condicional da pena), quando se evidenciasse que as condições de efetivo cumprimento da pena fossem significativamente mais severas do que as previstas na ordem jurídica e impostas pela sentença condenatória, visando assim preservar a proporcionalidade e a humanidade da sanção. Além disso, pediu-se que fosse determinado ao Conselho Nacional de Justiça que coordenasse um ou mais mutirões carcerários a fim de viabilizar a pronta revisão de todos os processos de execução penal que tinham curso no país e envolvessem a aplicação de pena privativa de liberdade, procurando adequá-los às medidas já pleiteadas relacionadas à priorização do cumprimento extramuros (Brasil, 2015).

Finalmente, pleiteou-se imediato descontingenciamento de verbas existentes no Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN, e vedasse à União Federal a realização de novos contingenciamentos até que se reconhecesse a superação do estado de coisas inconstitucional no sistema prisional brasileiro. O pedido foi parcialmente atendido. Com efeito, o Tribunal determinou o deferimento da determinação aos juízes e tribunais que, observando os artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, realizassem, em até noventa dias, audiências de custódia a fim de viabilizar o

comparecimento do preso perante a autoridade judiciária em no máximo 24 horas contando do momento da prisão. Também se deferiu, por maioria e nos termos do voto do Relator, a cautelar para determinar à União que liberasse o saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional para utilização com finalidade para a qual fora criado, abstendo-se de realizar novos contingenciamentos (Brasil, 2015).

Indeferiu-se, por maioria, o requerido em relação à determinação de que todos os juízes e tribunais que, em cada caso de decretação ou manutenção de prisão provisória, motivassem expressamente as razões que impossibilitavam a aplicação das medidas cautelares alternativas à privação de liberdade, previstas no art. 319 do Código de Processo Penal; o requerimento para que fosse determinado aos juízes e tribunais brasileiros a consideração relacionada ao dramático quadro fático do sistema penitenciário brasileiro no momento de concessão de cautelares penais, na aplicação da pena e durante o processo de execução penal, além do requerimento para que os magistrados aplicassem, sempre que fosse viável, penas alternativas à prisão. Ainda por maioria, indeferiu-se o pleito de afirmação de que o juízo da execução penal teria o poder-dever de abrandar os requisitos temporais para a fruição de benefícios e direitos do preso, como a progressão de regime, o livramento condicional e a suspensão condicional da pena, quando se evidenciasse que as condições de efetivo cumprimento da pena seriam mais severas do que as previstas na ordem jurídica e impostas pela sentença condenatória. Por decisão unânime, indeferiu-se o pedido de reconhecimento de que o juízo da execução penal teria o poder-dever de abater tempo de prisão da pena a ser cumprida quando se evidenciasse que as condições de efetivo cumprimento da pena seriam significativamente mais severas do que as previstas na ordem jurídica e impostas pela sentença condenatória. Sobre o pedido de que fosse determinado ao Conselho Nacional de Justiça que coordenasse mutirões carcerários, de modo a viabilizar a revisão dos processos de execução penal em curso no país que envolvessem a aplicação de pena privativa de liberdade, por maioria o Tribunal julgou prejudicada a cautelar (Brasil, 2015).

Finalmente, por maioria, o Tribunal deferiu a proposta do Ministro Roberto Barroso de concessão de cautelar de ofício para que se determinasse à União e aos Estados, e, especificamente, ao Estado de São Paulo, que encaminhassem ao Supremo Tribunal Federal informações sobre as suas situações prisionais (Brasil, 2015).

Após anos de trâmites internos, o Supremo Tribunal Federal julgou o mérito da questão em 04/10/2023. Na oportunidade, reconheceu-se que o sistema prisional brasileiro configura, de fato, um estado de coisas inconstitucional, caracterizado por violações massivas, generalizadas e persistentes de direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade. A Corte assentou que a situação estrutural do cárcere, marcada por superlotação, condições degradantes, déficit de vagas e falhas na prestação de serviços essenciais compromete não apenas a dignidade dos presos em violação à Constituição da República, mas também a própria segurança pública, na medida em que o descontrole do sistema favorece a atuação de organizações criminosas (Brasil, 2023).

O Supremo destacou que se tratava de típico processo estrutural, voltado à superação de falhas institucionais crônicas que demandavam reformulação de políticas públicas. Nessa linha, afirmou-se a legitimidade da intervenção judicial em matéria de política pública quando verificada omissão ou incapacidade estrutural dos demais Poderes, especialmente em contextos de vulnerabilidade e ausência de representação política adequada do grupo afetado (Brasil, 2023).

No mérito, a ação foi julgada parcialmente procedente para: (i) declarar formalmente o estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário brasileiro; (ii) determinar que juízes e tribunais fundamentassem expressamente a impossibilidade de aplicação de medidas cautelares diversas da prisão quando decretassem ou mantivessem prisão provisória; (iii) estimular a aplicação de penas alternativas sempre que possível, diante da execução da pena em condições mais gravosas que as previstas em lei; (iv) assegurar a realização de audiências de custódia no prazo de 24 horas; (v) determinar a liberação das verbas do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN); e (vi) impor a elaboração de um plano nacional para superação do quadro inconstitucional (Brasil, 2023).

A decisão avançou para além do voto originário ao estabelecer que a elaboração do plano nacional deveria ocorrer de forma conjunta entre a União e o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ), com submissão à homologação do STF e monitoramento contínuo de sua execução, sob supervisão da Corte. O plano deveria contemplar metas, indicadores, recursos, riscos e medidas concretas voltadas ao controle da superlotação, à melhoria da qualidade das vagas e ao aprimoramento dos mecanismos de entrada e saída do sistema prisional (Brasil, 2023).

Fixou-se, como tese, que a superação do estado de coisas inconstitucional exige atuação cooperativa entre União, Estados, Distrito Federal e Poder Judiciário, cabendo ao STF função de coordenação e supervisão estrutural até a implementação efetiva das medidas necessárias (Brasil, 2023).

Como consequência prática da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347, foi lançado, em fevereiro de 2025, com mais de 300 (trezentas) metas a serem cumpridas até o ano de 2027, o “Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras”, também denominado Programa Pena Justa. O Plano é bastante extenso, contando com 448 páginas, e visa atender às diretrizes do que restou decidido no processo estrutural da Ação Constitucional, demonstrando pormenorizadamente como se chegou às proposições, as metodologias adotadas, os diálogos que foram estabelecidos entre os diferentes setores da sociedade, as bases principiológicas, indicadores de monitoramento e etc. (CNJ, 2025).

Segundo as próprias diretrizes do programa, o voto condutor do ministro Luís Roberto Barroso na ADPF 347 fez um diagnóstico do sistema prisional em três eixos: i) controle da entrada e das vagas do sistema prisional; ii) qualidade da ambiência, dos serviços prestados e da estrutura prisional; e iii) processos de saída da prisão e da reintegração social. A partir destes eixos, foram delimitados quais seriam os objetivos do Plano, quais sejam: i) controle da superlotação carcerária; ii) melhoria da qualidade das vagas e dos serviços a elas associados; iii) a redução de entradas indevidas, sobretudo para crimes de menor gravidade; e iv) o aumento das saídas devidas e respectivas progressões de regime, de forma a assegurar o retorno ao convívio em sociedade e a segurança dela. O Programa apresentada, com base nos três eixos indicados, propostas de ações mitigadoras para cada um deles (CNJ, 2025).

O Programa trata de temas como ferramentas de controle de vagas para eliminar a superlotação prisional; ampliação da oferta de estudo e trabalho para pessoas privadas de liberdade e criação de oportunidades para a vida pós-cárcere; adequação da infraestrutura e de condições básicas de higiene, saúde, acesso à água e alimentação; fortalecimento de sistemas de gestão processual e uso eficiente dos recursos públicos; procedimentos para valorização de servidores penais (CNJ, 2025).

Para tanto, ele se baseia em alguns princípios para a consecução de seus fins, tais como a garantia da dignidade humana e respeito aos direitos fundamentais; um compromisso firme na prevenção e no combate à tortura e aos maus-tratos e a

utilização de uma perspectiva de segurança como elemento indutor da reforma do sistema penal. O conjunto de ações a serem adotadas pelo Plano visa modificar positivamente a vida das pessoas assujeitadas pelo sistema penal. Suas sujeições visam responder às seguintes perguntas (CNJ, 2025, p. 84):

“Após três anos de implementação, os recursos e os esforços investidos impactarão positivamente a vida das pessoas submetidas ao Sistema de Justiça Criminal e ao Sistema Penal?”;
 “Irão modificar positivamente a vida das pessoas que estão nas prisões?”;
 “As ações propostas são efetivas e sustentáveis para esse propósito?”;
 “Há mecanismos para que os resultados positivos não sejam momentâneos, consolidando uma política pública a longo prazo?”

Segundo o Conselho Nacional de Justiça, a partir do plano nacional, os 26 (vinte e seis) estados e o Distrito Federal desenvolveram versões locais do Pena Justa. Esses planos foram homologados pelo STF no final de 2025. As metas do Programa devem ser cumpridas até o ano de 2027, pelo que muito ainda precisa ser realizado. De todo modo, é um passo importante rumo a uma tentativa de solução à toda problemática enfrentada na ADPF 347 (CNJ, 2025).

2.4 O HISTÓRICO ACERCA DAS PENAS NO BRASIL E SEUS PRINCÍPIOS CONTEMPORÂNEOS

Tendo-se um apanhado geral acerca da teoria e prática, retorna-se ao apanhado histórico, desta vez de forma mais específica, para que possa o leitor concluir todo o histórico do que trouxe a legislação do país até o que se tem hoje.

Retomando-se o estudo sobre o conjunto de leis criminais das Ordenações Filipinas, estas estavam dispostas no Livro V. Estas disposições valiam no território desde 1603 e eram extremamente cruéis, prevendo, inclusive, diferentes tipos de penas de morte: a morte pela força; a morte por tortura; por fogo etc. Além disso, prescrevia também diversas formas de castigo, como exílio, açoites, mutilações, queimaduras com ferro e etc.

Fruto de ideias típicas da Idade Média, tinham caráter inquisitorial e buscavam coibir as práticas criminosas impondo o medo à população pelos castigos. Além disso, outra característica particular da codificação era a desigualdade de tratamento conferido aos diferentes tipos de condenado baseado em sua classe social. O código trazia, expressamente, que o juiz deveria aplicar a pena conforme a gravidade do caso

e a qualidade da pessoa. Neste sentido, os nobres eram punidos, geralmente, com penas de multa; enquanto às classes baixas eram reservados os castigos mais cruéis e humilhantes (Santiago, 2022).

Atentar contra o Império também era um crime extremamente grave e, neste contexto, de se citar a condenação de José Joaquim da Silva Xavier, o Tiradentes. Este foi condenado em 1792 à “morte natural para sempre”. Ou seja: após sua morte na forca, deveriam seus membros serem mutilados e expostos em via pública, ali permanecendo até seu completo apodrecimento.

De volta a 1822, após o surgimento do Iluminismo e os movimentos de expressão libertária ocorridos nos Estados Unidos e França, essas formas de punição já não tinham mais lugar no ideário comum. Estavam ultrapassadas. Daí porque a população julgou ser um retrocesso a utilização daquele antiquado *códex* para governar o país nesta sistemática criminal. Após aquela decisão, contudo, o então Império prometeu a promulgação de um novo código criminal, sendo chamados os maiores expoentes do Direito à época no país: José Clemente Pereira e Bernardos de Vasconcelos.

José Clemente era muito influente na capital fluminense em razão de negócios no mercado de gêneros de abastecimento e de sua atuação como advogado dos grandes comerciantes da Corte. Foi juiz de fora, deputado geral, ministro do império, da guerra e da marinha, senador, conselheiro de estado e presidente do primeiro Tribunal de Comércio do Brasil (Macario, 2011). Bernardo de Vasconcelos foi um político mineiro liberal de inteligência privilegiada, orador eficiente, e figura marcante da oposição parlamentar no período em que o sistema representativo dava seus primeiros passos no país (Carvalho, 1999). Embora o projeto tivesse de ser concretizado o quanto antes, a lei somente foi efetivamente entregue em 1830 (Santiago, 2022).

Após a Assembleia Constituinte e antes da edição do Código Criminal, mais precisamente em 1824, fora editada a Carta Política do Brasil, sua primeira Constituição. Esta também influenciada pelos ideais iluministas dos Estados Unidos e França. Ainda a título de contextualização sobre a estruturação do recém-formado Estado independente, o Senado e a Câmara surgiram em 1826, e o Supremo Tribunal de Justiça, em 1828. Ou seja, isso tudo antes da edição do indigitado Código Criminal. Logicamente, portanto, o Código Penal de 1830 foi, em certa medida, influenciado por estas ideias. Começava, portanto, um avanço - ainda que tímido - na limitação do

poder punitivo Estatal. Aos poucos ia tomando forma um Estado novo, calcado em ideias novas e liberais para a época e contexto sociopolítico, influenciadas pelo Iluminismo, mas ainda com um pé no conservadorismo colonial e retrógrado patrocinado pelas elites dominantes.

Em 16 de dezembro de 1830 foi, finalmente, aprovado o Código Criminal do Império do Brasil. A primeira legislação penal idealizada e especialmente pensada para e pelos habitantes destas terras. Após análise da Comissão Legislativa da época, entre os códigos propostos por Clemente Pereira e Bernardo de Vasconcelos, as ideias de Bernardo foram as aprovadas, sendo a proposta legislativa quase que integralmente convertida em lei.

Segundo Alvarez, Salla e Souza, contudo todas as evoluções (se comparadas às arcaicas Ordenações Filipinas) mencionadas, especialmente a pena de prisão com trabalho – o que inaugurava, à época, uma nova concepção em termos de punição -, a novel legislação ainda possuía vários traços distintos de conservadorismo. Primeiramente, de se citar a previsão da pena de morte, que, pontue-se, não tinha previsão na proposta inicial de Bernardo de Vasconcelos. Este debate sobre a inclusão ou não da pena capital gerou calorosos debates no parlamento à época. Os conservadores, que eram maioria na casa, eram favoráveis; ao contrário da minoria liberal. O argumento principal sustentado pelos conservadores era embasado na criminalidade do “elemento servil”: os escravos. Para quem apoiava a ideia, sem a pena de morte não seria possível manter a ordem entre os escravos, já que estes seriam indiferentes a outros tipos de castigo, segundo o seu pensamento (Alvarez; Salla; Souza, 2003).

Outro ponto contraditório aos avanços que estavam sendo sentidos com a edição da legislação criminal de 1830 era a falta de isonomia na aplicação da lei penal na época. Os juízes podiam sentenciar os condenados a uma série de penas diferentes, a depender do crime: morte na forca, galés (trabalho público forçado acorrentado a outros condenados), prisão com ou sem trabalho, banimento, degredo, desterro, suspensão ou demissão de emprego público, multa. A prisão podia, ainda, ser perpétua ou temporária. Contudo, essa extensa lista de possibilidades era aplicável tão somente aos cidadãos livres. Aos escravos só recaíam as duas mais terríveis: a morte e galés. Na eventualidade de receberem uma sentença mais branda, como prisão ou multa, o Código Criminal ordenava a sua conversão automática em açoites – o que era proibido aos cidadãos livres (Westin, 2020).

Nada obstante este conservadorismo retrógrado e histórica segregação, fato é que o Brasil havia se tornado, recentemente, um Estado independente e buscava um afastamento das ideias e instituições coloniais para construir o seu ideário de nação. Ou seja, em termos estruturantes, ainda que tímido, era um avanço. Dois anos depois da edição do Código Criminal de 1830, em 1832 surgiu o Código de Processo Penal. Também influenciado pelas efervescentes ideias liberais, o que desagradava a elite conservadora. Exemplo de consequência dessa insatisfação foi a retirada da atribuição da culpabilidade pelos juízes nesta legislação, deixando-a para a polícia, que era quem, administrativamente, fazia este juízo. Isso até 1871, quando, finalmente, o juízo de culpabilidade retornou aos juízes em oposição às forças policiais.

Pode-se resumir, portanto, o Código Criminal do Império do Brasil de 1830 como uma tímida evolução no sentido de uma atualização em relação aos ideários que surgiam no mundo à época. Conforme salientado, alguns traços de conservadorismo ainda permaneciam, especialmente pelo curto lapso temporal desde a sua independência e também pelos traços econômico-sociais escravocratas. Fora editado em um espaço da história nacional em que se estavam estabelecendo as primeiras normas e diretrizes para as transformações de um recém-criado Estado independente. Não demorou muito e outro fato decisivo na história do país aconteceria.

Sobre os estabelecimentos prisionais, segundo Mariel Muraro não havia uma correta organização das primeiras prisões brasileiras. Estas não tinham registros de presos ou dos delitos por eles praticados. Eram dispersas pelo território brasileiro, consistindo em cadeias públicas, postos policiais, casas religiosas para mulheres abandonadas e centros privados de detenção. Influenciado pelos modelos de encarceramento utilizados na Europa e nos Estados Unidos, o Brasil deixou de aplicar penas corporais e passou a adotar a privação de liberdade como modelo de punição (Muraro, 2017).

Ainda segundo Muraro, em 6 de julho de 1850 foi concluída a construção da primeira casa de correição da América Latina, na cidade do Rio de Janeiro. Em São Paulo, a casa de correição foi inaugurada em 6 de maio de 1852; em Porto Alegre foi no ano de 1855. Já em Salvador, a Casa de Prisão com Trabalho, embora tenha iniciado sua construção em 1834, recebeu os primeiros presos somente em 1861. Fora implementado o trabalho nas prisões com a intenção de ressocializar, reeducar

e reinserir o preso na sociedade, o que constituía elemento importante no que o Autor chama de “terapia carcerária” (Muraro, 2017).

Voltando à situação política, descontentes com o rumo que tomava o país, especialmente por conta do desprestígio da monarquia em relação à população; a crise econômica causada pela Guerra do Paraguai; atritos religiosos e até mesmo a questão escravocrata; setores da elite, que antes apoiavam o governo, começaram a articular uma mudança na forma de exercício do poder. Isso culminaria no dia 15 de novembro de 1889 com a Proclamação da República Brasileira.

Antes de bem-sucedido o intento, é preciso fazer menção às tentativas anteriores que já haviam buscado instituir uma república no país. Já em 1789 (ou seja, tão atual quanto o início da Revolução Francesa), antes mesmo da independência do Brasil de Portugal, a chamada Inconfidência Mineira buscava não só a independência, mas também a proclamação de uma República na capitania das Minas Gerais. As consequências dessa tentativa viraram história, e a forma da pena capital do suposto principal articulador da tentativa revolucionária frustrada já foi mencionada e é lembrada até hoje.

Além disso, em 1817 houve a revolução pernambucana, que chegou a proclamar uma República e Pernambuco teve um governo provisório por setenta e cinco dias. A repressão foi violenta. Ainda em Pernambuco, sete anos mais tarde, em 1824, criou-se o movimento conhecido como Conferência do Equador. A repressão também foi imediata e uma das mais violentas da história do Império brasileiro. Por fim, ainda na esteira destas tentativas de desvinculação do poder monárquico, em 1839 foi proclamada a República Rio-Grandense e a República Juliana, no Rio Grande do Sul e Santa Catarina, respectivamente. Ambas fracassaram ao cabo diante da atenta repressão do Império.

Em relação ao fato histórico que conseguiu sucesso em seu intento – o que viria a acontecer somente alguns bons anos depois das primeiras tentativas, após a Proclamação da República Brasileira (15 de novembro de 1889) - assim como ocorrido em 1822 -, era preciso uma nova readequação do cenário jurídico-estrutural e, no interesse deste estudo, criminal. Embora o código de 1830 fosse de certa forma progressista desde sua edição, em 1889 já estava ultrapassado. Sendo assim, sob a responsabilidade do jurista Baptista Pereira, recaía o encargo de organizar um código penal para a recém instaurada República.

Segundo Marcos Alvarez, Fernando Salla e Luis Antonio Souza, a partir da metade do século XIX, era forte a presença dos interesses ligados ao café no cenário político em meio a uma crise crescente e intensa do trabalho escravo, pela qual difundia-se o pensamento republicano. No que concernia à justiça criminal, desde a década de 70 daquele século eram constantes as propostas para sua reorganização e um dos alvos passou a ser o próprio Código Criminal. Espelhando-se no andamento das propostas em curso na Europa e nos Estados Unidos, as elites passam a submeter o Código a críticas, especialmente voltadas à inadequação de determinadas penas, como a prisão perpétua, as galés e a pena de morte. A organização das prisões também era motivo de grande preocupação para os críticos do Código, que viam nela a completa ausência de orientação quanto aos regulamentos internos a serem seguidos (Alvarez; Salla; Souza, 2003).

Antes da aprovação do Código, um importante Decreto editado em 20 de setembro de 1890 merece ser citado. Foi o Decreto nº 774. Sua importância se deu na medida em que rompeu com antigos paradigmas de repressão e impôs certos limites ao poder estatal: aboliu a pena de galés, estabeleceu o limite máximo de trinta anos para as penas, determinou que a prisão preventiva deveria ser computada na execução e estabeleceu a prescrição das penas (Silveira, 2010).

Devido à urgência, o novo códex foi efetivamente decretado já aos 11 dias de setembro de 1890 - menos de um ano após a Proclamação da República. Contudo, por conta desta apressada edição e, especialmente, o momento em que se vivia o país com a abolição da escravidão e o surgimento de uma República – bases de uma incipiente noção de cidadania -, foram tecidas diversas críticas ao diploma aprovado, que priorizava a ordem ao progresso. Paradoxalmente, embora tenham sido suprimidas penas que atingissem diretamente os escravos e a instituição de uma universalidade da legislação penal, a legislação era duramente criticada pelas elites, especialmente interessadas em manter seus privilégios através de mecanismos de repressão. Ainda que a codificação priorizasse o autoritarismo, como dito (Alvarez; Salla; Souza, 2003).

Sobre a questão da prisão no referido Código, este privilegiou a pena privativa de liberdade. A crítica que se fazia anteriormente a esta edição era de que as penas bárbaras da legislação anterior não eram capazes de regenerar os criminosos. Na época, já havia uma preocupação maior com as funções da pena e também uma maior dedicação ao estudo da criminologia.

Com relação às modalidades de cumprimento desta legislação, cita-se novamente o trabalho de Marcos Alvarez, Fernando Salla e Luis Antonio Souza, que afirmam que o Código de 1890 previa a pena de prisão celular para quase que a totalidade dos crimes. Além desta, eram estabelecidas ainda três modalidades de encarceramento, porém de uso muito restrito: a reclusão, a prisão com trabalho obrigatório e a prisão disciplinar. Nos termos do artigo 47 do Código, a pena de reclusão deveria ser cumprida “em fortalezas, praças de guerra, ou estabelecimentos militares”. Estas eram aplicadas para os crimes políticos, para os que atentavam contra a Constituição política da República, contra o funcionamento dos poderes, ou ainda para aqueles que promoviam uma conspiração. A pena de prisão deveria ser cumprida “em penitenciárias agrícolas para esse fim destinadas, ou em presídios militares”. Era prevista para poucos casos, como “mendigar, fingindo enfermidade” (artigo 393). Por fim, a prisão disciplinar, que segundo o artigo 49 deveria ser cumprida em “estabelecimentos industriais especiais, onde serão recolhidos os menores até a idade de 21 anos”. O alvo desta pena eram os menores de 21 anos e maiores de 14 que eram considerados vadios (artigo 399). O novo Código estipulava ainda, em resposta aos problemas que as penas do tempo do Império apresentavam, que não haveria mais a prisão em caráter perpétua e que também não poderia exceder a trinta anos (Alvarez; Salla; Souza, 2003).

O Código era bastante específico em relação ao cumprimento da pena – e aqui começa a surgir uma preocupação com a forma de cumprimento das penas -, que tinha três estágios, segundo Bandeira Filho: no primeiro estágio, o apenado era recolhido à cela em total isolamento, onde trabalhava e era submetido a uma dieta rigorosa. No segundo, os presos pernoitavam nas celas e durante o dia trabalhavam em grupos. Havia quatro categorias progressivas para separação dos presos neste estágio de acordo com suas condutas. Por fim, no terceiro estágio, o condenado passaria por uma prisão intermediária, desfrutando de certa liberdade. Trabalhava em grupos, possuía suas próprias roupas, habitação diferenciada e ainda poderia ter concessões de saída e circulação extramuros (Filho, 1881). Podia, inclusive, obter licença para sair da prisão e morar em um lugar fixo, apresentando-se regularmente a uma autoridade policial (Alvarez; Salla; Souza, 2003).

Muito embora pudesse não ser o Código Penal ideal, especialmente por desagradar as elites dominantes, que, em verdade, estariam mais preocupadas em manter os seus privilégios, vários avanços eram sentidos também na seara processual

penal. Entre os avanços, pode-se citar o aumento das possibilidades de defesa dos acusados nos crimes comuns e a restrição das formas de prisão. A oralidade dos julgamentos vigorava nos debates plenários diante do júri, contudo o processo escrito tenha dominado todo o procedimento preliminar do inquérito policial ou de formação de culpa. Manteve-se a característica de contraditório pleno nos julgamentos, mas restrito no sumário de culpa. E, muito embora a forma do processo ordinário tenha sido mantida tanto para os crimes afiançáveis quanto inafiançáveis, o inquérito policial (que fora criação da Lei 2033, de 20 de setembro de 1871, que criou a polícia judiciária), continuou servindo como principal instrumento de promoção da denúncia ou queixa em todos os crimes comuns (Alvarez; Salla; Souza, 2003).

O crime policial deixou de existir. Assim como a própria ação da polícia, a ação penal pública sofreu limitações. Contudo, a introdução dos processos policiais permitiu que parcela considerável das infrações penais (especialmente as consideradas desordeiras ou suspeitas) provocasse a intervenção de ofício da polícia (Alvarez; Salla; Souza, 2003).

Contudo, os aspectos mais positivos, tanto da legislação penal quanto da processual, entravam em choque com um contexto político e social mais amplo, onde foram colocadas novas formas de desigualdade. Conforme exposto por muitos juristas ao longo da Primeira República, o grande desafio consistiria em “tratar desigualmente os desiguais”, e não em estender a igualdade de tratamento jurídico-penal para toda a população. As críticas dos juristas e médicos caminhavam neste sentido. O Código Penal Republicano não era capaz de dar conta das novas funções que o direito penal e as instituições deveriam desempenhar frente a uma sociedade desigual como a brasileira, principalmente para os adeptos das teorias criminológicas. É inegável que o novo Código já apresentava certas inovações institucionais, como a criação de instituições penais disciplinares pautadas nas novas teorias penais. Contudo, sua característica por demais clássica, especialmente em se tratando de termos das ideologias políticas, era insuficiente para aqueles que, imbuídos dos novos conhecimentos criminológicos, advogavam pela necessidade de reformas mais amplas nas instituições jurídico-penais (Alvarez; Salla; Souza, 2003).

Conforme já anteriormente afirmado, inobstante as diversas críticas, o Código Penal de 1890 não foi reformado durante toda a Primeira República. Já em 1927, Virgílio de Sá Pereira elaborara um novo projeto de Código Penal. O texto sequer foi à votação nas Casas Legislativas e permaneceu esquecido. A situação só veio a se

alterar com a criação das comissões de legislação no Governo Provisório. A comissão de Direito Penal era composta pelo mesmo Virgílio de Sá Pereira, Evaristo de Moraes e Bulhões Pedreira. A proposta só foi aprovada na Câmara dos Deputados em 1935, já durante a vigência da Constituição de 1934 e seguiu para o Senado em 1937. A apreciação deste projeto foi interrompida pelo Golpe do Estado Novo (Silveira, 2010).

Contudo, não demorou muito e o novo governo, de tendências autoritárias, preocupou-se em elaborar sua codificação repressiva. A tarefa de redigir este novo diploma ficou a cargo de Alcântara Machado, professor da Faculdade de Direito de São Paulo, a pedidos do então responsável pelo Ministério da Justiça do recém implantado governo, Francisco Campos. Machado preferiu a edição de obra completamente nova, deixando de lado uma eventual revisão do projeto de Sá Pereira, Evaristo de Moraes e Bulhões Pedreira, especialmente porque comprometido com a nova ordem que estava sendo imposta no país. Ao ser questionado sobre a razão de uma nova edição ao invés de uma revisão do que já se propusera, declarou que o redigiu de acordo com as condições políticas e sociais do tempo, que pouco tinham se modificado profundamente da época para então. Os movimentos subversivos de 1935, segundo ele, demonstraram a gravidade e a extensão dos perigos a que nos expunha a deficiência do aparelho repressivo estatal. A Constituição de 10 de novembro teria dado nova estrutura ao Estado e novo sentido à política nacional, tornando obrigatória a mudança das diretrizes penais. Por fim, afirmou que reforçar a defesa coletiva contra a criminalidade comum e resguardar as instituições contra os crimes políticos eram imperativos que não se podia fugir o legislador em países organizados da maneira como à época se encontrava o nosso (Machado, 1941).

A codificação, ao contrário da celeridade conseguida com a legislação de 1890, ficou pronta somente mais de dois anos após o pedido. E isso por uma razão bastante particular da então forma de governo estabelecida. Segundo Mariana Moraes Silveira, se, de um lado, a Constituição de 1937 foi escrita à revelia de qualquer debate público, especialmente com o fechamento do Congresso; de outro, buscava-se uma aparente legalidade e consequente legitimidade do que se estava reformando na legislação em um contexto geral. Ainda neste contexto, deve-se ressaltar que a edição desta codificação estava inserida em uma ampla reforma legislativa, época essa em que surgiu a Consolidação das Leis do Trabalho (1943), o Código de Processo Penal (1941) e um Código de Processo Civil (1939) (Silveira, 2010).

Outra explicação para a demora na conclusão dos trabalhos, ainda segundo a mesma autora, se deu pelo fato das tensões entre Alcântara Machado e Francisco Campos. Após receber a versão completa do projeto, em 1948, Campos convocou uma comissão revisora. O fato desagradou o autor, que, contudo, após os retalhes e edições, redigiu a *Nova redação do Projeto do Código Criminal do Brasil*. Este seria, mais uma vez, reanalisada pela comissão secreta do governo, e, em dezembro de 1940, era decretado o Código Penal (Silveira, 2010).

A Escola Positiva ocupava um considerável espaço no ambiente intelectual brasileiro à época. Em 1921, por exemplo, foi criada a Sociedade de Medicina Legal e Criminologia de São Paulo, composta por médicos legistas e juristas filiados ao positivismo criminológico.

Ocorre que, embora exista uma visão corrente de que o Código Penal de 1940 teria incorporado a Escola Positiva ao ordenamento jurídico brasileiro, essa adesão não teria sido integral. Segundo Silveira, a mobilização de autores como Ferri, Garofalo, Lombroso, Lacassagne ou Tarde pelos intelectuais brasileiros da década de 1930 não implicaria, necessariamente, uma adesão ao programa positivista da maneira como teria sido formulado na Europa a partir da segunda metade do século XIX. A apropriação daquelas ideias certamente teria sido seletiva e marcada por desvios, reformulações e novas perspectivas em relação às originais, como demonstrou o sucesso tardio que as teses biodeterministas tiveram no Brasil, em um momento em que já se encontravam em certo descrédito no cenário internacional. Além disso, outro sinal do ecletismo com que as diferentes vertentes da Escola Positiva teriam sido absorvidas por aqui pode ser encontrado na justificativa de Alcântara Machado para a classificação dos criminosos que propôs em seu projeto (que recorreu simultaneamente à autoridade dos italianos Lombroso e Ferri à do francês Tarde). Contudo Tarde tenha sido recebido com entusiasmo inicialmente pelos criminologistas italianos, as diferenças teóricas não demoraram a prevalecer, o que levou à ruptura entre eles (Silveira, 2009).

Sem adentrar no mérito da intensidade de adesão a essa teoria, fato é que houve influência. Isso pode ser notado no projeto de 1938, começando com o título: Código Criminal, e não Código Penal. Embora pareçam, à primeira vista, expressões perfeitamente intercambiáveis, a atenção dada a essa escolha demonstra não se tratar de uma questão meramente lexical. Dela se ocupou Alcântara Machado desde a exposição de motivos do anteprojeto, em que se justifica: “*Por que, antes de tudo, o*

Código não se ocupa somente de penas, mas também de medidas de segurança que não têm caráter punitivo". O epíteto "criminal" é criticado por diversos de seus interlocutores, contudo o professor paulista segue em sua defesa, afirmando que por razões de "ordem lógica" a *"ideia do crime precede manifestamente a da penalidade"*. Segundo Mariana Silveira, isso se torna ainda mais significativo pelo fato de Francisco Campos ter decidido nomear a versão final de Código Penal, sem fornecer explicações a respeito. A atenção se desloca do crime e, em última análise, da figura do criminoso (posta em evidência pelos positivistas) para o poder repressivo do Estado, como que a constituir um lembrete aos cidadãos de que a espada de Dâmocles pairava a todo o tempo sobre suas cabeças. Já em relação aos dispositivos do diploma, pode-se notar a influência das teses biodeterministas na classificação dos criminosos "em de ocasião, por tendência, reincidentes e habituais" (Silveira, 2009).

Outra associação no Código com o positivismo criminológico foi o tratamento dispensado às medidas de segurança. Muito embora seja uma reivindicação histórica da Escola Positiva, Alcântara adota o dualismo, no qual penas e medidas de segurança possuem naturezas distintas, em contraposição ao monismo. Segundo o autor do Código, o monismo seria incompatível com a tradição constitucional brasileira. Contudo, ainda segundo Mariana Silveira Moraes, essa recusa do positivismo poderia ser vista como um artifício teórico, uma forma de acomodação que garantira sua aplicação, se não completa, ao menos parcial (Silveira, 2009).

Ainda em relação à influência da Escola Positivista no Código Penal de 1940, a autora arremata que, nada obstante a presença de todos esses traços, afirmar que o projeto de Alcântara Machado se orientou, exclusivamente, pela doutrina positivista seria falsear a realidade, especialmente porque o jurista se afastou da teoria em pontos substanciais, como a recusa da colocação do conceito de criminoso anteriormente ao crime, o que resultaria de uma aplicação mais extremada dos pressupostos positivistas. O distanciamento com que Alcântara Machado se referiu a essa escola ao adotar posicionamento divergente no que tange às medidas de segurança reforçou a impossibilidade de se afirmar a completa filiação teórica a ela. Por outro lado, é fundamental ressaltar que a atuação das comissões revisoras convocadas por Francisco Campos tendeu mais para a atenuação da presença do positivismo que para o seu reconhecimento, como se observa nas mudanças feitas na classificação dos criminosos. Sobre isso, é muito significativo que delas não tenham participado médicos legistas e que Nelson Hungria, que seria o principal

articulador e veiculador do discurso dos opositores das teses positivistas, tenha sido um de seus membros mais atuantes. Por fim, no texto final do Código, se há uma inegável apropriação da Escola Positiva, ela é, mais que nunca, seletiva. Observa-se, outra vez, o desejo de manter uma aparência de legitimidade, ocultando as medidas mais abertamente autoritárias (Silveira, 2009).

É este mesmo Códice que vigora até hoje no país, contudo algumas supressões e alterações. Há que se ressaltar que, embora houvesse uma certa preocupação sobre a forma de cumprimento das penas, até então não havia uma legislação específica que disciplinasse concreta e especialmente a execução; o cumprimento da pena no Brasil. Há que se reconhecer o avanço que o Código de 1940 trouxe para a forma de aplicação da pena com a diferenciação entre penas privativas de liberdade, detenção e contravenções penais, bem como a questão da individualização da pena.

Dado todo este contexto histórico relatado, a questão da forma de cumprimento de pena e de todo o sistema penitenciário parecia ser secundária nas discussões. Houve pretéritos esforços, ainda que não tenham sido efetivos, na tentativa de regulação da matéria de execução da pena no país, que não tratavam nem do direito material criminal e nem do processo penal. Ainda em 1933, Cândido Mendes Lemos de Brito e Heitor Pereira Carrilho elaboraram o Projeto do Código Penitenciário da República, que chegou a ser publicado no Diário do Poder Legislativo, mas foi abandonado por não compatibilizar com o Código Penal de 1940.

Já em 1957, a Lei 3.274 dispunha sobre normas gerais do direito penitenciário, mas, por não prever sanções às transgressões das regras impostas, foi considerada uma lei ineficaz, sendo assim desconsiderada. Outros projetos infrutíferos foram o de 1957, elaborado por Oscar Penteado Stevenson e outros juristas, o de 1963 de Roberto Lyra e o de 1970, de Benjamin Moraes Filho.

Isso começa a mudar de maneira mais efetiva em pleno regime ditatorial, no ano de 1973, quando os Ministros Alfredo Buzaid e Reis Velloso demonstram ao governo de Ernesto Geisel todas as falhas do sistema penitenciário, que inicia uma reforma do então Departamento Penitenciário Federal.

No ano de 1977, é encaminhado o projeto de lei nº 02/77, que previa alterações nos diversos códigos relacionados ao sistema penal: Código Penal, Código de Processo Penal e a Lei de Contravenções Penais. Este projeto previa o *sursis* processual, o livramento condicional, a progressão de regime e a regularização do

cumprimento da pena em regime fechado, semiaberto e aberto. Do projeto, foi editada a Lei 6.416/77, sem dúvida evolutiva em relação às questões, mas por conta de várias emendas apresentadas, acabou por não ser a mais assertiva. Em 1980 é instalado o Conselho Nacional de Política Penitenciária, criado cinco anos antes. Este conselho objetivava uma reforma na forma de atuação penal no país.

Finalmente, em 1981, é elaborada uma comissão composta por diversos juristas de renome, como Francisco de Assis Toledo, Renê Ariel Dotti e Miguel Reale Junior que apresenta o anteprojeto da Lei de Execuções Penais, publicado pela Portaria nº 429. Este projeto foi submetido ao Ministro da Justiça em 1982 e, em 1984, entra em vigor a Lei nº 7.209, que modificou a Parte Geral do Código Penal de 1940 e também alterou a questão das penas, não atribuindo somente a prisão como único meio de punição do condenado. Finalmente, ao mesmo 11 de julho de 1984, entrou em vigor a Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210), implantando-se, enfim, um sistema de execução da pena no Brasil.

Para se compreender as finalidades prescritas na Lei de Execuções Penais se faz necessário, visando uma abordagem mais abrangente, descrever os princípios de direito aplicáveis e conceitos básicos que serão utilizados nesta pesquisa para então adentrar nas suas finalidades, nos termos das prescrições normativas do ordenamento jurídico. Estes princípios, segundo Rodrigo Duque Estrada Roig, encontram-se em diversas compilações normativas, como na Constituição Federal, no Código de Processo Penal, no Código Penal, na própria Lei de Execuções Penais e nos Tratados e Convenções Internacionais em matéria penal e de direitos humanos. Ainda segundo o autor, estes seriam meios de limitação racional do poder executório estatal sobre as pessoas, o que levaria às seguintes conclusões: um princípio da execução penal jamais pode ser evocado como fundamento para restringir direitos ou justificar maior rigor punitivo sobre as pessoas presas. Os princípios seriam escudos normativos de proteção do indivíduo, e não instrumentos a serviço da pretensão punitiva estatal, nem muito menos instrumentos de governo da pena. Além disso, outra conclusão é a constatação - decorrente da premissa anterior – de que a interpretação destes princípios deve ser sempre aplicável, no caso concreto, à solução que mais amplia o gozo e o exercício de um direito, uma liberdade ou uma garantia (Roig, 2022).

Posteriormente à pertinente consideração, adentrando nos princípios em si, o primeiro a ser elencado é o princípio da humanidade. Este princípio é decorrência, na legislação pátria, do princípio da dignidade da pessoa humana (insculpido no artigo

1º, III da CF), bem como na proibição de tortura e tratamento cruel e degradante (artigo 5º, III da CF) e na proibição das penas de morte², cruéis ou perpétuas (artigo 5º, XLVII da CF), segundo Rodrigo Roig. Trata-se de princípio tendente a uma forma de humanização da pena, que, portanto, não pode estar sujeita a crueldades ou penas que atentem contra a vida do condenado. Também há menção ao princípio na Lei de Execuções Penais, especificamente em seus artigos 45, § 1º e 2º, que prescrevem a proibição das sanções disciplinares colocarem em perigo a integridade física e moral do condenado, bem como vedar o emprego de cela escura, respectivamente (Roig, 2022).

Decorrente do artigo 5º, XXXIX da Constituição da República e do artigo 1º do Código Penal é o princípio da legalidade, traduzido na consagração do brocardo *nullum crimen, nulla poena sine lege* – nulo o crime, nula a pena sem lei. Na Lei de Execuções Penais, o princípio se materializa na prescrição do artigo 45, segundo o qual “não haverá falta nem sanção disciplinar sem expressa e anterior previsão legal ou regulamentar”. Este princípio acaba por ceifar (ao menos tenta) a discricionariedade do aplicador da lei - tão nocivo à segurança jurídica – e suas idiosincrasias (Roig, 2022).

O princípio da individualização da pena, prescrito no artigo 5º, XLVI da Constituição da República e artigo 5º da Lei de Execuções Penais, objetiva definir o tratamento que será dispensado ao condenado quando de seu ingresso na unidade penal para cumprimento da pena imposta (Veneral, 2021). Segundo Norberto Avena, essa individualização se desenvolve em três fases: no âmbito legislativo, que ocorre quando da criação da norma penal proibitiva e se estabelece abstratamente o mínimo e o máximo da pena cominada; no âmbito judicial, quando se analisa o caso concreto e, a partir dos critérios estabelecidos na legislação, fixa-se a pena cabível ao agente; e no âmbito executório, que ocorre quando o juiz da execução penal adapta a pena aplicada na sentença à pessoa do condenado, observando-se seus benefícios dentro do que fora imposto. Ou seja: cada condenado terá a sua pena a ser cumprida nos exatos termos do que fora julgado e de acordo com as suas particularidades (Avena, 2019).

O próximo princípio tem ligação direta com o anterior, que é o princípio da proporcionalidade. Segundo Aluisio Antonio Maciel Neto, o legislador, ao determinar a

² Salvo em caso de guerra declarada, nos termos do artigo 84, XIX.

necessidade de individualização da pena, preconizou de forma mediata o próprio juízo de proporcionalidade. Se individualizar é o fim, a proporcionalidade é o meio para tanto. É dizer: com a análise das circunstâncias do fato e do autor será possível alcançar o ponto exato entre a pena necessária e suficiente para a reprovação e a prevenção do crime, sem excessos ou deficiências protetivas (Neto, 2022).

Ainda segundo o autor, este princípio é caracterizado pela existência de três fatores a serem observados: primeiramente, a adequação, consistente na verificação dos meios aptos a conferir a proteção desejada a determinado direito. Em segundo lugar, a necessidade, que consiste em analisar a relevância entre o meio adequado e sua finalidade protetiva. O juízo de necessidade se caracteriza pela escolha do meio adequado menos invasivo a conferir o mesmo grau de proteção devida. E, em terceiro lugar, a proporcionalidade em sentido estrito, que é a ponderação que resulta da escolha do meio adequado e necessário a fim de que seja analisada a sua eficiência protetiva, sem excessos ou deficiências protetivas (Neto, 2022).

O princípio da não transcendência da pena, ou, como o Professor Rodrigo Roig conceitua de princípio da transcendência mínima, está elencado no artigo 5º, XLV da Constituição da República. Ele prescreve que a pena imposta não pode ultrapassar a pessoa do condenado. Ou seja, a pena é personalíssima, não podendo se estender aos familiares ou mesmo amigos do condenado. A conceituação trazida pelo referido autor é interessante e parece ser a mais abalizada, pois, conforme exposto em sua obra não há como a pena não afetar outras pessoas que não única e exclusivamente o condenado. Isto porque a família também acaba sofrendo as consequências, diretas ou indiretas, da condenação. Ora, são os familiares quem vão enfrentar as filas para fazer as visitas no dia e hora determinados pelas unidades. São também outras pessoas - que não os condenados - que serão submetidos a revistas vexatórias para que possam exercer o seu direito (de visitar) e o do condenado (de ser visitado) enquanto do cumprimento de sua reprimenda (Roig, 2022).

Outro exemplo de infringência ao princípio é a restrição ao direito de visita íntima de presos e presas, que, na mesma medida, afeta não só os apenados como seus parceiros. Existe também a restrição de recebimento de visitas por mau comportamento ou falta grave do apenado, o que, em última instância, acaba por ferir relações familiares de afeto e convivência. Este princípio é de extrema importância e deve sempre ser observado de perto durante a execução da pena.

O artigo 5º XLI da Constituição da República prescreve que “*a lei punirá qualquer discriminação atentatória aos direitos e liberdades fundamentais*” (Brasil, 1988). Com relação mais especificamente ao apenado, o artigo 3º da LEP dispõe que “*não haverá qualquer distinção de natureza racial, social religiosa ou política*” em relação a ele. É a tradução do princípio da não discriminação da pessoa presa. Sobre esse contexto, o professor Rodrigo Roig afirma que contudo exista a disseminação da ideia que passa a enxergar o recluso como sujeito de direitos, o “senso comum” de que estes devem experimentar um grau de sofrimento superior às pessoas livres (seja por motivações retributivas atreladas à ideia de “merecimento” da pena, seja por motivações preventivas no sentido da pretensão de dissuasão da coletividade à prática de crimes e reforço à imperatividade normativa) jamais foi abandonado (Roig, 2022).

Neste contexto, a grande mídia e seus programas sensacionalistas ocupam espaço de destaque. Para prender a atenção dos seus espectadores, estes veículos acabam “pintando” um monstro e produzindo uma superexposição pessoal de alguém que, por vezes, sequer foi julgado pelo sistema processual penal. Em última medida, esta nociva atuação midiática acaba por infringir não só esse princípio como o anteriormente citado da transcendência mínima, posto que muitas das vezes quem sofre represálias da plateia sedenta por sangue são os familiares dos acusados.

Existem ainda mais três princípios que devem ser descritos neste trabalho, mas que estão relacionados, neste estudo, mais ao processo de execução em si. E, antes de adentrar nestes princípios procedimentais, há que se fazer um pequeno parêntese sobre a discussão doutrinária da natureza jurídica da execução penal: seria ela de natureza mista (administrativa e judicial) ou apenas judicial?

Para os partidários de que a execução da pena possui natureza mista, a premissa é verificada na medida em que embora os incidentes do processo de execução se desenvolvam em âmbito judicial, muitos aspectos da execução dependem de atuação administrativa, especialmente da direção da unidade prisional, chefia de disciplina e secretaria dos estabelecimentos penais (Roig, 2022).

Já para a parte da doutrina que defende a natureza jurisdicional, segundo Salo de Carvalho, os atos administrativos estariam umbilicalmente ligados a interesses estatais, servindo à satisfação deste interesse. Isso iria de encontro a atos jurisdicionais, vez que estes decorrem de conflitos de interesses, decorrentes de pretensões distintas das partes. Conceituar a execução penal como atividade

administrativa traduz-se em dar margem à imposição estatal da supremacia deste interesse sobre o do indivíduo, ou seja, uma pretensão inclinada à satisfação de pretensões retributivo-preventivas (Carvalho, 2008). De outro lado, enxergar a execução penal como atividade de natureza jurisdicional significa assumir que não pode existir prevalência do interesse estatal sobre o individual, mas o mais importante: polos distintos de interesse (Estado x indivíduo), cada qual refletindo suas próprias pretensões (retributivo-preventiva x libertária). Além disso, a ótica jurisdicional significa reconhecer que todos os atos executivos, mesmo que administrativos em sua origem, sempre serão sindicáveis pela Jurisdição. Esta concepção do professor Roig parece ser a mais abalizada, especialmente se levado em consideração as prescrições da Carta Magna de 1988 (Roig, 2022).

De todo modo, feito este breve apontamento sobre a discussão doutrinária, se mista ou puramente jurisdicional a natureza, fato é que a jurisdição sempre estará presente. E, neste sentido, surgem os três outros princípios relacionados mais diretamente ao processo e que, portanto, aplicar-se-ão à execução penal.

O primeiro deles é o do devido processo legal. Prescreve a Constituição da República em seu artigo 5º, LV que *“aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”* (Brasil, 1988). É dizer: seja o procedimento jurisdicional com o conflito de pretensões distintas entre Estado e Particular; seja procedimento administrativo, há que se observar o que dita a lei em relação a todo o iter procedimental. Além da disposição constitucional, na Lei de Execuções Penais podem ser citados os artigos 59: *“praticada a falta disciplinar, deverá ser instaurado o procedimento para sua apuração, conforme regulamento, assegurado o direito de defesa”*; bem como o artigo 129, §2º: *“a decisão do juiz que determinar a progressão de regime será sempre motivada e precedida de manifestação do Ministério Público e do defensor, procedimento que também será adotado na concessão do livramento condicional, indulto e comutação de penas, respeitados os prazos previstos nas normas vigentes”* (Neto, 2022).

O segundo princípio a ser mencionado e que guarda grande intimidade com o anteriormente mencionado princípio do devido processo legal é o princípio da presunção de inocência. Decorrente do preceito constitucional de que *“ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória”*, insculpido no artigo 5º, LVII da Constituição da República (Brasil, 1988). Embora possa

parecer paradoxal, este princípio também é aplicável a pessoas já definitivamente condenadas, sobretudo quando submetidas a processos administrativos que visam apurar práticas de falta disciplinar durante a execução da pena (Roig, 2022). Neste particular é importante mencionar as prescrições infraconstitucionais contidas no artigo 38 do Código Penal: “*O preso conserva todos os direitos não atingidos pela perda da liberdade, impondo-se a todas as autoridades o respeito à sua integridade física e moral*” (Brasil, 1940) e artigo 3º da Lei de Execuções Penais: “*Ao condenado e ao internado serão assegurados todos os direitos não atingidos pela sentença ou pela lei*” (Brasil, 1984). Ou seja, os efeitos da condenação ficam restritos a ela, e todos os direitos não atingidos, logicamente, permanecem hígidos.

O último princípio aplicável ao processo de execuções de pena para este trabalho e posterior definição da função da Lei de Execuções Penais³ é o princípio da culpabilidade. Conforme menciona o professor Rodrigo Roig, a responsabilização penal deve consistir em um ato típico, antijurídico e culpável e, para ser viável o sancionamento, é necessário que a responsabilidade de determinado resultado seja atribuível a alguém que atuou com dolo ou culpa. Essa premissa torna-se especialmente importante na medida em que impõe uma impossibilidade de responsabilidade objetiva aos apenados (Roig, 2022).

Bem se sabe que as prisões são superlotadas em sua maioria e, portanto, são vários os custodiados que habitam as celas e galerias destes estabelecimentos. Neste sentido, há que se comprovar o dolo ou mesmo culpa (quando o caso) do apenado ao comportamento que o Estado deseja ver reprimido. A Lei de Execuções Penais incorporou taxativamente o princípio da culpabilidade ao dispor que são vedadas as sanções coletivas (artigo 43, §3º) (Roig, 2022).

Feito este apanhado geral sobre os princípios de direito que envolvem a matéria de execução penal, pode-se ter uma noção geral sobre a forma de interpretação que deva ser dada à temática. Pode-se concluir, ao fim deste capítulo e fazendo-se um apanhado com os anteriores, que a teoria do que prescreve a Lei de Execução Penal e os princípios da Constituição da República estão muito longe das práticas do dia a dia do sistema prisional brasileiro. É dizer: o país vem evoluindo, sem dúvidas, na teorização da sistemática punitiva. Contudo, a prática não corresponde à teoria conforme a pesquisa.

³ Alguns doutrinadores ainda citam diversos outros princípios aplicáveis, como princípio da lesividade; princípio da celeridade; princípio da intervenção mínima etc.

3 A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À SOLUÇÃO DO PROBLEMA

Após ter-se percorrido um caminho histórico sobre a pena no Brasil e abordado a Lei de Execução Penal, prescrições constitucionais, bem como o antagonismo entre teoria e prática, neste terceiro capítulo faz-se uma abordagem sobre as formas de se sanar o problema por intermédio do que se conceitua políticas públicas.

3.1 O DEBATE CONCEITUAL ACERCA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O tema política pública é, de certo modo, recente na categoria de interesse para o direito, segundo Maria Paula Dallari Bucci (Bucci, 1997). Celina Souza leciona que essa disciplina acadêmica e área do conhecimento surgiu nos Estados Unidos, não estabelecendo relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, mas sim com ênfase nos estudos sobre a ação dos governos. Segundo a autora, o introdutor das políticas públicas naquele país fora Robert McNamara, que estimulou a criação, em 1948, da *RAND Corporation*, uma organização não-governamental financiada por recursos públicos e considerada precursora dos *think tanks* (Souza, 2006).

A organização fora criada no pós-segunda guerra mundial, fruto da valorização da tecnocracia como forma de enfrentar as consequências da recém instituída Guerra Fria. Consistia em um grupo de matemáticos, cientistas políticos, analistas de sistemas, engenheiros, sociólogos que buscavam evidenciar como a Guerra Fria poderia ser conduzida como um jogo racional, influenciados pelas ideias da teoria dos jogos de Neumann. A proposta de aplicação de métodos científicos às formulações e às decisões do governo sobre problemas públicos se expandiu, posteriormente, para outras áreas da produção governamental, inclusive política social (Souza, 2006).

Previamente à consolidação do grupo de trabalho, Celina Souza destaca autores que seriam “pais” fundadores da área de políticas públicas (Souza, 2006). São nominados Lasswell, que introduziu a expressão *policy analysis* (análise de política pública), ainda nos anos trinta, como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo;

Herbert Simon, que introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), argumentando, todavia, que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. Para Simon, a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por problemas tais como informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, auto-interesse dos decisores, etc., mas a racionalidade, segundo Simon, poderia ser maximizada até um ponto satisfatório pela criação de estruturas (conjunto de regras e incentivos) que enquadrasse o comportamento dos atores e modelasse esse comportamento na direção de resultados desejados, impedindo, inclusive, a busca de maximização de interesses próprios (Souza, 2006).

São citados ainda Charles Lindblom, que questionou a ênfase no racionalismo de Lasswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório, o que não teria necessariamente um fim ou um princípio. Daí por que as políticas públicas precisariam incorporar outros elementos à sua formulação e à sua análise além das questões de racionalidade, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse. E, finalmente, Easton, que teria contribuído para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton, políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos (Souza, 2006).

O conceito de Políticas Públicas não é único. Existem autores que a conceituam como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas; ou como conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos; ou como sendo a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, que influenciam na vida dos cidadãos; ou, ainda, poderia ser o que o governo escolhe fazer ou não fazer. Celina Souza afirma que a definição mais conhecida segue sendo a de Lasswell, que propõe que decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz (Souza, 2006).

Ainda segundo a autora, contudo optem por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas em geral assumem uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que as partes somadas, e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam. Neste sentido,

partindo de um ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a social em particular são campos multidisciplinares, estando o foco nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Por isso uma teoria geral da política pública implicaria na busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia (Souza, 2006).

As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, por isso qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Esta também é a razão pela qual pesquisadores de tantas outras disciplinas como economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas partilham de um interesse comum na área e têm contribuído para avanços no campo teórico e prático (Souza, 2006).

Essa “visão holística” citada expressa a abrangência do tema que envolve as políticas públicas. Josué Mastrodi e Fernanda Ifanger, para conceituar o que sejam políticas públicas, utilizam-se das funcionalidades que elas representam. E, portanto, segundo os autores, políticas públicas serviriam ao propósito de materializar os objetivos do Estado, em sua legislação interna ou tratados recepcionados. Ainda, não se trataria de simples atos do Estado ou do governo que se põe em ação, vez que essa seria uma visão muito genérica e abrangente. Se assim o fosse, poder-se-ia considerar como política pública simples ações do Estado que organizam sua burocracia interna. Portanto, mais do que isso, políticas públicas seriam práticas definidas na agenda dos poderes legislativo e executivo visando a concretização de um objetivo público qualquer, mas bem definido, estabelecido segundo avaliações e comparações da proposta de ação com soluções alternativas, tanto em relação aos custos quanto aos benefícios envolvidos, assim como nas formas de manter e corrigir as ações implementadas (se bem avaliadas), quanto de interrompê-las (em caso de avaliação negativa) (Mastrodi, Ifanger, 2019).

Na visão de Mastrodi e Ifanger, justamente por ter surgido nos Estados Unidos (país que não prescreve direitos sociais em sua constituição), as políticas públicas não teriam como finalidade a promoção de direitos, mas sim a persecução dos objetivos que a Constituição da República ou as leis infraconstitucionais definem (Mastrodi; Ifanger, 2019).

Outro fator importante a mencionar sobre políticas públicas é que elas estão relacionadas a orçamento. Ou seja, há que ser feita uma previsibilidade orçamentária

para a consecução das suas finalidades. Os citados autores consideram que, justamente pelo fato de políticas públicas serem uma atividade estatal baseada em orçamento, ou seja, definidas a partir de recursos públicos cujo gasto ou investimento é autorizado para implementação das ações tendentes a atingirem a finalidade prevista é que elas têm sido tão fortemente relacionadas à promoção de direitos sociais, econômicos e culturais. Até porque, há tempos tem se entendido que estes direitos demandam custos estatais para sua implementação, sendo esta característica a principal distinção em relação aos direitos civis e políticos, que não precisariam de recursos públicos para serem exercidos (Mastrodi; Ifanger, 2019).

Neste cenário em que, necessariamente, vincula-se a política pública a um orçamento, tem-se que o ideal para uma política pública é que envolva baixo custo ou orçamento e, em contrapartida, atinja os seus objetivos da maneira eficaz. É o que se proporá, em tópico específico deste estudo, ao município de Ponta Grossa.

3.2 A POSSIBILIDADE (NECESSIDADE) DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS JUNTO À LEP A FIM DE ATENDER AOS COMANDOS CONSTITUCIONAIS

Exposta toda a questão conceitual sobre políticas públicas, neste subtópico do estudo é importante demonstrar a pertinência da criação de uma política pública como ação afirmativa voltada à questão da reinserção do egresso no mercado de trabalho formal.

A importância de um trabalho formal na vida e no cotidiano do homem contemporâneo é inegável. É através dele que se consegue o sustento para uma vida digna; proteção contra as eventuais intempéries que possam acometê-lo e à sua família pelas garantias que um trabalho formal fornece; estabelece-se uma relação social com os seus colegas; além da possibilidade de trazer um senso de realização pessoal com os desafios que a atividade lhe traz.

Para quem fora recolhido ao cárcere e permaneceu tempo “longe da sociedade”, torna-se ainda mais vital o arranjo de uma forma de sustento para que não recorra à criminalidade para poder sobreviver. Bem se sabe que grande parte da população prisional, infelizmente, não possui alto grau de instrução. Segundo dados da Secretaria Nacional de Políticas Penais, Diretoria de Inteligência Penitenciária, dos 663.387 custodiados em celas físicas do país acautelados em cadeias e penitenciárias

estaduais, mais de 43% não possui o ensino fundamental completo. Parte dessa população já recorre ao crime por falta de oportunidades na sociedade, cada vez mais competitiva e exigente. Com a passagem pelo cárcere, essa pessoa - que já não possuía as melhores condições sociais e de ensino - carrega mais um estigma: o de “ex-presidiário”. Se antes já era difícil conseguir um emprego formal, agora a tarefa passa a parecer hercúlea (Senappen, 2024).

Essa condição de falta de oportunidades potencializada pelo seu “*status*” de “ex-presidiário” acaba se tornando um terreno fértil para a reincidência criminosa. Isso porque, invariavelmente, o “ex-detento” também possui as suas necessidades mais corriqueiras de moradia, alimentação, saúde, lazer etc. ao sair do cárcere. Ou seja, precisa de alguma forma de renda. E se essa renda não é oportunizada de modo “legal”, a alternativa mais tangível pode ser recorrer ao crime, e, assim, voltar ao *status quo* de “criminoso”. Esse ciclo de falta de oportunidade, necessidade e atitude desviante acaba por criar um ciclo de retroalimentação do sistema carcerário em que aproximadamente 32% dos “ex-detentos” volta a delinquir, segundo estudo do Instituto Igarapé (Ribeiro; Oliveira, 2022).

Neste particular, oportuno citar o estudo de Toledo, Kemp e Machado, em que os egressos expressam a importância do trabalho para si, quando relatam se sentir orientados, ocupados em uma atividade que contribui positivamente para o bem-estar da sociedade, numa situação de equilíbrio, harmonia, tranquilidade e segurança. Essa satisfação está temperada pela gratidão à oportunidade a eles oferecida, como eles mesmos relatam e como igualmente sugerem os profissionais de relações humanas das duas empresas pesquisadas no estudo (Toledo; Kemp; Machado, 2014).

É preciso pontuar, contudo, que neste mesmo estudo fica demonstrado que parte dos egressos pode não ter se expressado da maneira que melhor lhe aprofundasse, especialmente pela forma como se deu a pesquisa (no próprio local de trabalho) e por algumas incongruências identificadas nas declarações destes. De todo modo, importante trazer algumas declarações feitas pelos próprios egressos sobre temas pontuais que não teriam interferência, vez que não relacionados à empresa em que trabalhavam - aqui transcritas na íntegra, vez que são a percepção do principal sujeito aqui estudado, até como forma de dar efetiva voz aos egressos.

Sobre a vida pós-prisão (Toledo; Kemp; Machado, 2014, p. 91):

Muitas portas se fecharam. Igual eu tive altos lugares que eu fui aí, me pediram atestado de bons antecedentes. Perdi as vagas de emprego. Nosso Deus. Me volto lá trás e falo 'Como que eu fui burro. Jogar tudo fora assim. Comprometi a vida toda'. Hoje eu tento consertar, mas sempre vai ter isso aí. Sempre. Isso aí não tem como negar não. Onde eu chegar e eles souberam que eu tive essa passagem aí, eles já me eliminam. Discriminado, desprezado. Sentia humilhado. Virava pra mim e pensava: 'Você apronta, você faz e acontece, você é preso, você tirava a paz da sociedade, um peso, (...) você saiu, você tenta fazer o que a sociedade faz, o que a sociedade diz que é certo, e eles não te aceitam, não te dão oportunidade'. Porque discrimina o crime, mas não dá oportunidade, vai empurrando o cara de novo pro crime. Tentei demais, mas nenhum lugar me chamou. Voltei e fiz coisa errada de novo. Voltei.

Sobre o que o trabalho representa para o egresso (Toledo; Kemp; Machado, 2014, p. 93):

Porque eu estou recuperando agora que eu trabalho, que no dia 30 pego o meu dinheiro. Tenho 21 anos. Quero comprar uma coisa pra mim, ir no *shopping* e comprar um monte de trem, ah agora eu quero uma coisa, tá lá, tranquilo. Os vizinhos me veem de outro jeito. Bom demais. Ambição de ter dinheiro, de melhorar de vida. Mas hoje eu carrego ainda comigo essa ambição ainda, com certeza. Carrego comigo, mas eu acho que essa ambição eu posso sustentar ela de uma forma correta.

E sobre os sentidos do trabalho (Toledo; Kemp; Machado, 2014, p. 93):

O trabalho dignifica o homem. Mesmo você ganhando mixaria. Porque você tem mais compromisso com as coisas. (...) Quantas pessoas que roubam e quantas que você vê levantando cedo para trabalhar? A maioria. Tudo o que a maioria faz. A minoria tá roubando. Assim em vista de quem trabalha, então vão correr pelo certo. Tentei a vida inteira correndo pelo errado e não deu em nada.

Daniel Wunder Hachem e Camila Rodrigues Forigo, em importante estudo denominado “*O dever constitucional da Administração Pública de promover políticas públicas de reintegração dos egressos do sistema penitenciário ao mercado de trabalho*”, apontam - no mesmo sentido do que já fora exposto - a relevância do tema (fomento de trabalho ao egresso) para a recomposição dos direitos fundamentais mitigados durante o período em que permanecem os detentos reclusos de se criar mecanismos aptos à reinserção destes atores ao mercado de trabalho formal. Segundo os Autores, “*A instituição de instrumentos capazes de afastar os obstáculos a eles impostos é imprescindível para que vários dos direitos que integram o núcleo estruturante da dignidade humana sejam realizados*” (Hachem; Forigo, 2017). E ao citar o Eminentíssimo Ministro Roberto Barroso, rememoram que o valor intrínseco da pessoa não pode ser perdido por conta de uma conduta individual reprovável de seu

titular (no caso, o egresso), “*de modo que o fato de terem cometido crimes não legitima o Estado a deixar estes indivíduos em segundo plano.*”

Os autores afirmam que essa distorção entre o que prescreve a Constituição em relação à igualdade e a prática, que exclui e marginaliza essas pessoas, precisa ser corrigida por uma atuação do Estado capaz de implementar a igualdade material. Do mesmo modo, o direito à integridade psíquica, que tem como um de seus elementos o direito à imagem (que no caso dos egressos, por terem tido sua imagem associada à condição de “presidiários”, acaba sendo fortemente afetada e lhes traz prejuízos no mercado de trabalho), reclama uma recomposição através de medidas estatais que amenizem os danos provocados por esta condição (Hachem; Forigo, 2017).

Some-se a isso o fato de que na Carta Magna, como fundamentos da República Federativa do Brasil, estão arrolados a dignidade da pessoa humana, os “*valores sociais do trabalho e da livre iniciativa*”, e que a ordem econômica (cuja finalidade é assegurar a todos existência digna) é fundada na valorização do trabalho humano, tendo como um de seus princípios a busca do pleno emprego (Brasil, 1988). Ora, tudo isso demonstra a forte ligação entre valorização do trabalho, o pleno emprego e a dignidade da pessoa humana, de sorte que os entraves ao acesso ao mercado de trabalho a que são submetidos os egressos do sistema prisional pela pecha de “ex-presidiários” implica em ofensas a princípios constitucionais em última medida, o que demanda uma atuação positiva do Poder (Hachem; Forigo, 2017).

A Lei de Execuções Penais garante diversos direitos aos custodiados - assistência material, de saúde, jurídica, educacional, social e religiosa – e egressos – orientação e apoio para reintegração à vida em liberdade, alojamento e alimentação por prazo determinado, além das mesmas assistências de que dispõe os custodiados -, o que a torna bastante avançada em termos de atendimento, especialmente, à dignidade da pessoa humana, conforme já exposto em tópico anterior (Brasil, 1984).

Nada obstante, rememora-se o atual Estado de Coisas Inconstitucional reconhecido pela ADPF 347, que demonstrou a reiterada e sistemática infringência das normas legais da LEP e preceitos constitucionais. Ou seja, existem disposições legais e constitucionais de um segmento da população que não têm sido observados pelo Executivo. É bem verdade que a ADPF 347 trata do estado dos presídios e condições de cumprimento de pena. Contudo, invariavelmente, quem cumpriu pena (e, portanto, alcançou o *status* de egresso) já passou por todo esse calvário e,

infelizmente, continua a amargar - senão objetivamente, no âmago de sua existência - os efeitos deletérios que o cárcere provocou em suas vidas. É por isso que se investigará, no tópico 4 deste trabalho, se em relação aos egressos, ou seja, à vida “extramuros”, o Estado também segue descumprindo os preceitos legais e constitucionais, especificamente no município de Ponta Grossa.

Caso afirmativo, é diante deste cenário que se vislumbra a possibilidade (necessidade) da criação de uma ação afirmativa traduzida em política pública que faça valer, ainda que parcialmente, as prescrições da LEP. Aqui no sentido proposto de reinserção do egresso à sociedade (por meio do trabalho formal), garantindo-se, assim, a fruição dos princípios constitucionais de dignidade da pessoa humana e, portanto, dos objetivos estatais prescritos, finalmente mitigando os efeitos deletérios do cárcere na vida do egresso do sistema prisional do município.

3.3 POSSIBILIDADES DE PARTICIPAÇÃO DE AGENTES PRIVADOS NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO EGRESSO

Preliminarmente, é de se pontuar que, embora o conceito faça referência tão somente ao “público”, isso não quer dizer que o setor privado não possa participar da formulação e, especialmente, da concretização de políticas públicas. Pelo contrário, quanto mais agentes (públicos ou privados) estejam envolvidos, maior será a chance de atingimento dos resultados. Com efeito, várias são as ONGs que participam das proposições e demandam atuação dos governos no sentido de criação de políticas públicas em seus âmbitos de atuação.

Conforme afirma Bucci, o conceito aqui utilizado de política é mais amplo que o conceito de plano (ao se referir aos Planos Nacionais de Desenvolvimento I e II sobre as questões de planejamento), e se definiria como o processo de escolha dos meios para realização dos objetivos do governo com a participação, tanto de agentes públicos quanto de agentes privados. As políticas públicas seriam os programas de ação do governo para a realização de objetivos determinados num certo espaço de tempo. E segue afirmando que a expressão mais frequente das políticas públicas são os planos (como Plano Nacional de Desenvolvimento, ou Plano Regional de Desenvolvimento) (Bucci, 1997).

Aliás, em setembro de 2021, a fim de integrar o Ministério do Desenvolvimento Regional, foi criada a Secretaria de Fomento e Parcerias com o Setor Privado. A pasta

tem como objetivo a captação de novas fontes de recursos para implementação de políticas públicas (Gov.Br, 2022). Esse fato aparenta demonstrar a preocupação do governo em integrar várias formas de recursos para aplicação em políticas públicas, especialmente do setor privado.

Ainda sobre o envolvimento do setor privado no desenvolvimento das políticas públicas, de se citar o artigo de Osmany Porto de Oliveira e Leslie Pal, no qual identificam uma espécie de estagnação de proposições de formas de atingimento de políticas públicas e possíveis soluções. Uma delas seria o envolvimento do setor privado em diferentes frentes, especialmente na implementação. No estudo os autores sugerem que há uma terceira abordagem para analisar o setor corporativo e seu papel na transferência de políticas, que seria a implementação. Explica-se que, devido ao foco tradicional dos estudos sobre transferência de políticas estar voltado para a “política”, ou seja, para suas características e como ela se difunde entre diferentes lugares, há uma escassez de estudos que abordem as fases posteriores à adoção de políticas, especialmente a fase de implementação. Essa fase é um processo que frequentemente depende de parcerias ou, pelo menos, de uma aquiescência passiva dos setores econômicos afetados pela nova intervenção política (Oliveira; Pal 2018).

Para a problemática aqui abordada (reintegração do egresso no mercado formal de trabalho), torna-se de especial valia o envolvimento de empresas privadas. Isso porque a utilização apenas de empresas públicas para o oferecimento de emprego formal aos egressos restringiria muito o número de possibilidades, vez que são em muito menor número se comparadas ao número de empresas privadas (Brasil, 2025).

Desse modo, ao auxiliar também as empresas com alguma espécie de benefício financeiro, a política pública proposta estaria beneficiando diferentes setores da sociedade. Primeira e especialmente, o setor social que busca ser imediatamente beneficiado e que têm sentido, conforme exposto ao longo deste estudo, todo o estigma e malefícios da passagem pelo cárcere: o egresso. Em segundo lugar, as empresas, que receberiam fomento financeiro e assim, de certo modo, um auxílio na persecução do seu objetivo principal: o lucro. E, finalmente, a municipalidade como um todo, na medida em que a ação poderá mitigar eventuais reincidências criminais e inserirá na economia mais pessoas economicamente ativas que terão possibilidade de gerar consumo no município.

A proposição não é novidade. De se citar, neste contexto, a Lei nº 4.652 de 2011 do Distrito Federal, que criou o Programa de Valorização Profissional junto aos apenados em regime semiaberto e aos egressos do Sistema Penitenciário daquele Ente. O objetivo é dar condições aos egressos e integrantes do sistema semiaberto de trabalhar, produzir e recuperar sua dignidade. Estabelece-se, em seu artigo 2º, que os editais de licitação para contratação de empresas para fornecimento de bens ou prestação de serviços ao Distrito Federal deverão possuir cláusula exigindo dos licitantes a comprovação de que possuem, em seus quadros de empregados, pelo menos 3% de apenados em condições de exercer trabalho externo ou egressos do Sistema Penitenciário (Df, 2011).

Embora se trate de verdadeiro requisito para participação em licitações e não um incentivo às empresas participantes, é uma boa amostra de como uma política pública pode se utilizar do setor privado para a restauração da dignidade dos egressos e cumprimento das disposições da Lei de Execução Penal.

Proposta similar foi elaborada pela Vereadora Giorgia Prates, no município de Curitiba. No dia 22/01/2024 a vereadora do Partido dos Trabalhadores protocolou o projeto de lei ordinária 005.00003.2024, que ainda tramita na Câmara. A proposta *“institui a Política Municipal de Atendimento às Pessoas Egressas e seus Familiares, e dá outras providências”*. O projeto propõe, em seu artigo 5º que nas licitações promovidas pelos órgãos e entidades municipais para contratação de prestação de serviços que prevejam o fornecimento de mão de obra, devem constar cláusula que assegure reserva de vagas de, no mínimo, 2% para egressos, nos termos do que prevê o inciso II do § 9º, do art. 25 da Lei Federal nº 14.133, de 1 de abril de 2021 (Curitiba, 2024).

A justificativa apresentada pela Vereadora vai exatamente ao encontro do muito que já foi exposto neste trabalho (Curitiba, 2024):

A falta de políticas públicas para o efetivo exercício da cidadania de pessoas em restrição de liberdade e para egressas do sistema prisional, somado à sistemática de violação de direitos humanos no âmbito da segurança pública e do sistema penitenciário, o saturamento do Poder Judiciário, a precariedade e superlotação do sistema carcerário, a crescente violência urbana e estatal, notadamente contra jovens negros periféricos, são alguns dos fatores que determinam e são determinados pela atual política de encarceramento brasileira.

Este projeto de lei busca, no âmbito municipal, romper com este ciclo de violências ao prever medidas de promoção da cidadania de pessoas egressas do sistema para que estas, uma vez que lhes são oferecidas

melhores condições de vida, não voltem ao mundo do crime. A não reincidência beneficia toda a sociedade.

No âmbito do Estado do Paraná, o Deputado Estadual Bazana propôs interessante incentivo fiscal a empresas do Estado que empregassem “*detentos dos regimes semiaberto e aberto, bem como ex-presidiários, nos cinco primeiros anos após o efetivo cumprimento da pena*”, no ano de 2022. O Projeto de Lei n. 70/2022 previa isenção de 15% de ICMS que incidiria sobre suas atividades e também isenção de 15% no valor do IPVA de veículos de propriedade destas empresas que fossem necessários para a atividade empresarial.

O projeto, contudo, foi arquivado em 09/02/2023 nos termos do artigo 296 do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Paraná, que prevê que “serão arquivadas, em qualquer fase de sua tramitação, as proposições apresentadas em legislaturas anteriores, bem como as proposições de autoria de Deputado que renunciar ao mandato” (Paraná, 2016).

Importante citar a justificativa apresentada pelo Deputado, que vai ao encontro do já exposto neste subtópico da pesquisa (Paraná, 2022):

Trata-se de fato público e notório o número de detentos ou egressos do Sistema Penal que acabam por reincidir na prática de crimes, ante a ausência de oportunidades para a ressocialização.

Diante de tal fato, faz-se necessária a atenção do Poder Público no que se refere à ressocialização eficaz dos presos e egressos do Sistema Penal. Assim sendo, apresenta-se medida destinada a estabelecer diretrizes para a concessão de incentivos fiscais e descontos, em favor de empresas que optem pela contratação de mão de obra proveniente do Sistema Penal.

Demonstra-se de relevada importância a implantação da medida ora sugerida, visto que o presente investimento nada mais é do que investimento em segurança pública e desenvolvimento econômico, pois com menos carga tributária as empresas terão mais oportunidade de desenvolvimento e incentiva a contratação de forma legal.

Ademais, a inclusão possibilitada ao detento ou egresso permite um incremento que favorece o mercado, concedendo ao detento ou egresso a condição de participar da população economicamente ativa do país, levando o Estado a compensar possíveis perdas decorrentes dos benefícios, através dos impostos embutidos nos bens de consumo.

Por outro lado, a inclusão desse cidadão na vida econômica minimiza a chance do mesmo retornar à prática de delitos, implicando na diminuição dos custos com Segurança Pública.

Em âmbito nacional, chegou a ser proposto o Projeto de Lei do Senado nº 115, de 2003, do Senador Almeida Lima, do Sergipe. A proposição buscava a isenção dos empregadores do recolhimento da contribuição previdenciária da empresa estabelecida no inciso I do art. 22 da Lei nº 8.212, de 1991, desde que incidente sobre

a remuneração paga a apenados em regime aberto e a egresso em livramento condicional. A proposta chegou a ter parecer favorável do Relator da Comissão de Assuntos Sociais à época, Senador Eduardo Suplicy. Contudo, não foi levada à votação e acabou tendo seu trâmite encerrado pelo final da legislatura do proponente, nos termos do que prescreve o artigo 332 do Regimento Interno do Senado Federal, pelo que fora arquivada (Brasil, 2011).

De origem mais recente, tramita no Senado o Projeto de Lei 4.653, de 2019, de autoria do Senador Veneziano Vital do Rêgo. Segundo a explicação da Ementa, visa instituir o Plano Nacional de Incentivo ao Emprego e Ressocialização de Presos e de Egressos do Sistema Prisional, que tem por objeto estimular as pessoas jurídicas a contratar serviços ou empregar presos e egressos do sistema prisional, mediante a concessão de isenção do pagamento de contribuições destinadas à seguridade social e de benefícios tributários relativos ao imposto de renda e à contribuição social sobre o lucro líquido. O projeto segue em tramitação, aguardando a redistribuição de relatoria do projeto de lei pela Comissão de Assuntos Econômicos (Brasil, 2019).

Vê-se, portanto, que existe preocupação por parte da sociedade sobre a questão, e é de se elogiar a proposição do Deputado Bazana, que, infelizmente, não virou lei no âmbito do Estado do Paraná. Contudo, boas ideias não devem ser ignoradas e, já que no âmbito estadual não prosperaram, não há óbice para a tentativa no âmbito municipal.

Conclui-se, com este tópico, que além da pertinência da matéria, conforme demonstrado, é plenamente possível a instituição, com o auxílio do competente órgão legislativo, a criação de políticas públicas de incentivo, junto ao setor privado, para empresas que empreguem egressos do sistema carcerário.

4 SISTEMA PENITENCIÁRIO E REINserÇÃO SOCIAL: UM ESTUDO NO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA – PARANÁ

Antes de se adentrar especificamente na parte prática de todo o trabalho, cumpre delimitar qual foi o percurso metodológico adotado para esta pesquisa exploratória sobre o município de Ponta Grossa.

Além de toda a pesquisa bibliográfica coletada e já utilizada na parte teórica da dissertação, também se utilizou de uma pesquisa de campo para coleta de dados e informações envolvendo toda a sistemática relacionada ao egresso no município de Ponta Grossa. Isso com o fim de averiguar se na localidade existe, efetivamente, uma política pública de auxílio à empregabilidade formal de egressos do sistema penitenciário. E, acaso não exista, seja ao fim proposta uma solução que possa enfrentar este problema.

Para tanto, escolheu-se como instituição de investigação principal o Complexo Social de Ponta Grossa em busca de maiores informações a respeito do seu funcionamento. A instituição foi a escolhida pois é quem faz o acompanhamento dos egressos no município, por intermédio do Escritório Social (um dos órgãos do Complexo), e as particularidades locais relacionadas ao problema de pesquisa. A forma de coleta destas informações se deu por intermédio de estágio-profissional (requisitos de cumprimento de carga horária do programa) junto à instituição, consistente em visitas ao órgão.

Durante o período dos dias 7 a 21 de agosto de 2025, foram realizadas diversas visitas ao Complexo Social, a fim de se investigar o principal problema de pesquisa: em que medida o município de Ponta Grossa dispõe de políticas públicas efetivas para inserção laboral formal de egressos do sistema prisional, e como um incentivo legal municipal poderia contribuir para suprir essa lacuna? Neste contexto, focou-se na coleta de dados qualitativos relacionados à problemática, analisando-se, principalmente, o funcionamento do órgão.

Junto da Coordenação do órgão, que, gentilmente, disponibilizou tempo e paciência para demonstração de toda a dinâmica de funcionamento das instituições abrangidas pelo Complexo, pôde-se observar de perto como são feitos os atendimentos e quais as necessidades enfrentadas pelo órgão. Posteriormente, foi realizada a coleta de dados quantitativos relacionados às penitenciárias no Estado do Paraná e suas particularidades para uma melhor análise da conjuntura local perante

o Estado, bem como pesquisa bibliográfica relacionada às normativas que afetam alguns monitorados atendidos pelo Complexo Social no Núcleo de Atendimento a Pessoas Monitoradas. Esta pesquisa foi realizada pelos portais públicos de informação legislativa do Estado.

Também foi realizada uma pesquisa qualitativa junto à legislação municipal de Ponta Grossa, disponível na rede mundial de computadores, para se verificar a existência, ou não, de alguma legislação que envolvesse o termo “egresso” e pudesse se relacionar ao tema de pesquisa.

4.1 CONJUNTURA E PARTICULARIDADES DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA EM RELAÇÃO AOS EGRESSOS DO SISTEMA PENITENCIÁRIO

Previamente à exposição da conjuntura funcional específica do Complexo Social com os egressos no município de Ponta Grossa, cabe enunciar o que especifica o Código Penal vigente sobre as formas de cumprimento da pena no Brasil. Isso será importante para diferenciar os “tipos de egressos” que se estabelecem no Estado do Paraná e, mais especificamente, em Ponta Grossa.

Prescreve o artigo 33 da Lei 2.848/1940 (Código Penal), ao tratar das penas privativas de liberdade, que a pena de reclusão deve ser cumprida em regime fechado, semiaberto ou aberto. Já a de detenção, em regime semiaberto e aberto. Considera-se, ainda segundo a norma, regime fechado a execução da pena em estabelecimento de segurança máxima ou média; regime semiaberto a execução da pena em colônia agrícola, industrial ou estabelecimento similar e regime aberto a execução da pena em casa de albergado ou estabelecimento adequado.

Com relação ao município de Ponta Grossa especificamente, constata-se a existência de três estabelecimentos prisionais: a Casa de Custódia de Ponta Grossa (Cadeia Pública Hildebrando de Souza), única unidade mista do Estado (ou seja, abriga homens e mulheres), que é destinada a presos provisórios e condenados enquanto não há vaga nas Penitenciárias da cidade, com nível de segurança elevado; a Penitenciária Estadual de Ponta Grossa II, que é uma unidade de segurança máxima, destinada à custódia de pessoas privadas de liberdade condenadas do sexo masculino; e a Penitenciária Estadual de Ponta Grossa, que também é uma unidade de segurança máxima destinada à custódia de pessoas privadas de liberdade condenadas do sexo masculino. Além delas, existe a Unidade de Progressão de Ponta

Grossa. Trata-se de uma unidade penal de segurança mínima destinada a pessoas privadas de liberdade do sexo masculino, condenados em regime fechado, na qual todos os custodiados estão inseridos em atividades de trabalho e/ou estudo (Polícia Penal do Paraná, 2025).

Já em relação à abrangência da Regional de Ponta Grossa (estabelecida pelo Departamento Penitenciário Estadual, que subdivide o estado em 'Regionais'), esta abarca mais cidades e, portanto, possui mais estabelecimentos prisionais além dos citados. São eles: Cadeia Pública de Wenceslau Braz, que é um estabelecimento prisional destinado à custódia de pessoas privadas de liberdade masculinas; Cadeia Pública de Telêmaco Borba, que também é um estabelecimento prisional destinado à custódia de pessoas privadas de liberdade masculinas; Cadeia Pública de Sengés, destinado à custódia de pessoas privadas de liberdade femininas; Cadeia Pública de Ortigueira, estabelecimento destinado à custódia de pessoas privadas de liberdade masculinas; Cadeia Pública de Jaguariaíva, que é um estabelecimento destinado à custódia de pessoas privadas de liberdade masculinas; Cadeia Pública de Castro, também destinado à custódia de pessoas privadas de liberdade masculinas; Cadeia Pública de Arapoti, destinado à custódia de pessoas privadas de liberdade masculinas e de nível de segurança elevado (Polícia Penal do Paraná, 2025).

Ou seja, para cumprimento das penas privativas de liberdade em regime fechado, tanto na Regional de Ponta Grossa quanto no Município, existem estabelecimentos suficientes, ainda que possuam mais custodiados do que suas capacidades. Contudo, para o cumprimento de regime de pena semiaberto (em colônia agrícola, industrial ou estabelecimento similar), em toda a Regional existe, tão somente, o Centro de Regime Semiaberto da Lapa, que é destinado à custódia de pessoas privadas de liberdade condenadas em regime semiaberto e possui, tão somente, 146 (cento e quarenta e seis) vagas. Todas ocupadas (CNJ, 2025).

Há, portanto, um grande problema em relação ao cumprimento da pena no regime semiaberto na região pela falta de vagas disponíveis nestes estabelecimentos. Por conta deste particular, a grande parte dos custodiados que devem cumprir a pena neste regime se beneficiam do chamado regime semiaberto harmonizado. Esta modalidade de cumprimento de pena caracteriza-se pela monitoração eletrônica do apenado, que pode trabalhar durante o período do dia e deve se manter recolhido no período noturno. Esta foi a forma que o Estado do Paraná conseguiu idealizar para

lidar com a falta de estabelecimentos adequados para o cumprimento da pena em regime semiaberto (Paraná, 2015).

A compatibilização de cumprimento da pena em regime menos gravoso atende ao determinado pela edição da Súmula Vinculante número 56 do Supremo Tribunal Federal, que prescreve que “a falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso, devendo-se observar, nessa hipótese, os parâmetros fixados no RE 641.320/RS”. O Recurso Extraordinário mencionado, ao qual foi reconhecida repercussão geral, definiu, entre outras determinações, que (Brasil, 2016):

(...) havendo déficit de vagas, deverá determinar-se: (i) a saída antecipada de sentenciado no regime com falta de vagas; (ii) a liberdade eletronicamente monitorada ao sentenciado que sai antecipadamente ou é posto em prisão domiciliar por falta de vagas.

A situação no Estado fora, primeiramente, regulamentada pela Instrução Normativa n. 9/2015 do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, que regulamentava a monitoração eletrônica de pessoas no âmbito da Justiça Criminal no Estado do Paraná. Previa-se no Capítulo II (Do Cabimento da Monitoração Eletrônica), na Seção II (Na Execução Penal), o seguinte (Paraná, 2015):

2.2.1. A monitoração eletrônica para presos condenados poderá ser utilizada:
(...)
II - para presos em regime semiaberto:
a) na hipótese de saída temporária autorizada pelo juiz;
b) na harmonização do regime semiaberto, ou seja, na hipótese de inexistência de vaga nas unidades penitenciárias de regime semiaberto do Sistema Penitenciário do Estado, a critério do juiz, estando a concessão do benefício condicionada à avaliação de bom comportamento carcerário e ao exercício de trabalho externo/estudo.

A Instrução Normativa n. 9/2015 foi derogada pela Instrução Normativa n. 44/2021 no que dispunha de maneira diversa aquela desta. Contudo, sobre a situação específica da concessão do regime semiaberto harmonizado, nada se alterou. Por fim, ambas foram revogadas pelo Provimento 316/2022 da Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Paraná, que publicou o novo Código de Normas do Foro Judicial do Estado do Paraná (Paraná, 2022).

O Código em nada alterou a possibilidade de concessão do benefício. Tão somente especificou melhor seu funcionamento. Neste sentido, de se citar os artigos 1.106 e 1.107 do Código (Paraná, 2022):

Art. 1106. No foro/comarca onde há estabelecimento penal adequado para o cumprimento da pena em regime semiaberto, o(a) Juiz(íza) solicitará vaga ao Deppen para ingresso da pessoa, no prazo de 5 (cinco) dias úteis.

§ 1º Constatada a ausência de vaga, o(a) Juiz(íza) decidirá sobre a harmonização do regime.

§ 2º Enquanto não houver estabelecimento adequado para cumprimento de pena no regime semiaberto para mulher, o(a) Juiz(íza) decidirá imediatamente sobre a harmonização.

§ 3º O(a) Juiz(íza) poderá decidir sobre a harmonização do regime no processo de conhecimento, devendo a secretaria transferir o mandado de monitoramento eletrônico ao Seeu.

Art. 1107. Determinada a expedição de mandado de prisão em execução de pena do regime semiaberto harmonizado com monitoramento eletrônico, a secretaria deverá expedir o novo mandado e revogar o antigo, caso o sistema não o faça automaticamente.

Toda essa situação do regime semiaberto harmonizado traz uma particularidade a mais sobre a questão do egresso no Estado do Paraná: o apenado que cumpria pena em regime fechado e, ao progredir para o semiaberto harmonizado, também sairá de estabelecimento prisional. Daí surge o questionamento: é considerado este apenado egresso?

O artigo 26 da Lei de Execução Penal conceitua egresso como sendo “o *liberado definitivo, pelo prazo de 1 (um) ano a contar da saída do estabelecimento; e o liberado condicional, durante o período de prova*” (Brasil, 1984). Quer-nos parecer que se trata de espécie, mudando o que deve ser mudado, de livramento condicional. Por isso, a resposta seria afirmativa. Especialmente se considerado que o auxílio ao egresso objetiva, justamente, uma melhor forma de reintegração à sociedade de quem sai de um estabelecimento prisional. Seria afirmativa a resposta, também, se considerarmos o apenado cumpridor de pena em regime semiaberto “puro” que “progredir” para o semiaberto harmonizado.

Contudo, a resposta seria negativa se considerados os condenados diretamente ao regime semiaberto e que já iniciam esse cumprimento no semiaberto harmonizado. Isso porque eles não chegaram a ingressar no estabelecimento prisional. Enfim, é uma particularidade a ser esmiuçada, especialmente porque amplia, de certo modo, o conceito de egresso para o estudo proposto. Contudo, este apenado que inicia o cumprimento de pena no semiaberto harmonizado, ao progredir ao regime aberto, deve ser considerado egresso, mesmo que nunca tenha cumprido sua pena intramuros. Isso porque excluí-lo dos benefícios fornecidos aos egressos pelo fato de ter sido agraciado com uma benesse advinda de uma falha estatal no

fornecimento de vagas para cumprimento no regime semiaberto iria contra vários princípios, mas especialmente o da legalidade e da isonomia, o que, em última medida, acabaria o prejudicando.

De todo modo, dada essa particularidade, para fins de uma precisa delimitação da pesquisa, considerar-se-á tão somente o egresso “puro” para os fins deste trabalho; ou seja: o liberado definitivo, pelo prazo de 1 (um) ano a contar da saída do estabelecimento; e o liberado condicional, durante o período de prova.

Já o regime aberto, ao invés de ser cumprido em casa de albergado, é cumprido sem uma fiscalização monitorada, mas ainda assim o apenado deve comparecer, de tempo em tempo, na sede do Conselho da Comunidade do município para justificar suas atividades. Essa atribuição originalmente seria do Patronato. Contudo, em Ponta Grossa quem assume esta responsabilidade é o Conselho da Comunidade.

Quem acompanha no município de Ponta Grossa toda essa sistemática de cumprimento de pena, monitoramentos e assistência, juntamente com o juízo de execução e Ministério Público, é o Complexo Social.

O Complexo Social, como a própria denominação sugere, é um agrupamento de Instituições sediada no mesmo prédio da cidade. Este compreende o Núcleo de Atendimento a Pessoas Monitoradas (Nupem); a Central Integrada de Alternativas Penais (Ciap) e o Escritório Social. Não existe Patronato na cidade, então quem faz as vezes da fiscalização de cumprimento de penas no regime aberto é o Conselho da Comunidade, que é localizado em outro imóvel em Ponta Grossa.

O agrupamento do Complexo Social fica localizado na rua Tenente Hinon Silva, número 470, no centro de Ponta Grossa. Trata-se de um prédio público tombado pelo Conselho Municipal de Patrimônio Cultural de Ponta Grossa e cedido pelo poder executivo municipal às atividades da Polícia Penal do Paraná.

Sobre as instituições que ali estão alojadas, ao NUPEM cabe o atendimento e fiscalização das pessoas monitoradas eletronicamente. Este órgão, portanto, além de outros monitorados (como cautelares, por exemplo), é responsável pelos egressos que cumpriam pena no regime fechado e passaram ao já mencionado semiaberto harmonizado, ou que progrediram do semiaberto “puro” para o semiaberto harmonizado, bem como aos que foram condenados, diretamente, ao regime semiaberto e já começam cumprindo a pena no semiaberto harmonizado. Com relação à busca de empregos para os apenados nestas condições existe, atualmente, um convênio funcionando efetivamente, firmado com a Universidade Estadual de

Ponta Grossa. A entidade emprega vinte monitorados. Nesta modalidade de cumprimento, a empresa que emprega o monitorado tem redução do custo da folha salarial deste empregado em específico, uma vez que paga um salário-mínimo e mais 25% do valor ao Fundo Penitenciário do Estado do Paraná. Não paga encargos trabalhistas. Isso acaba gerando um benefício financeiro à entidade. De todo modo, ainda que exista esse benefício, conforme apurado, há apenas um único convênio efetivamente vigente com o NUPEM no município atualmente.

Em relação ao convênio entre o Núcleo e a Universidade Estadual de Ponta Grossa, é oportuna a citação da tese de doutorado desenvolvida por Rauli Gross, intitulada *“Proposta De Modelo Institucional E Regulatório Do Trabalho Prisional No Brasil: O Estudo De Caso Dos Canteiros De Trabalho Da Universidade Estadual De Ponta Grossa”*. No estudo foi realizada rica pesquisa de dados relacionados a diversas questões socioeconômicas e, inclusive, de reincidência e regressão de regime dos participantes do convênio. Ainda que esta dissertação trate de dados relacionados aos egressos do sistema prisional e eventuais oportunidades ou convênios para este estrato populacional, a remissão ao citado trabalho é oportuna na medida em que os objetos de pesquisa, de certo modo, se comunicam. Além disso, a tese também especifica o funcionamento da Unidade de Progressão de Ponta Grossa, que será tratada adiante (Gross, 2025).

Retomando ao funcionamento do Complexo, a CIAP é responsável pelo atendimento e fiscalização de pessoas que foram agraciadas com alguma modalidade de substituição de pena. Ou seja, pessoas que não chegaram a cumprir pena, após condenação definitiva, em estabelecimento prisional. Por isso, não são consideradas egressos.

Por fim, dos órgãos atuantes no Complexo Social, existe ainda o Escritório Social. Este é responsável pelo atendimento aos egressos liberados condicionais e que progrediram ao regime aberto. Seja oriundo do semiaberto harmonizado, seja do semiaberto “puro” que vai para o aberto. O órgão inicia o atendimento ao denominado “pré-egresso” seis meses antes da progressão ao regime aberto. Estes apenados já não são monitorados eletronicamente, então não precisam, necessariamente, do atendimento do Escritório Social se assim não o desejarem. Basta, apenas, justificar as suas atividades junto ao Conselho da Comunidade, que, como já afirmado, situa-se em outro imóvel no município e faz as vezes do Patronato.

O Escritório Social é, portanto, o órgão efetivamente responsável, pelo que prevê a Lei de Execução Penal, pelo auxílio ao egresso e seus familiares. Com relação às assistências previstas nos artigos 25 e 27 da Lei de Execução Penal, o órgão realiza apenas o apoio para reintegração do egresso à vida em liberdade, com atendimentos especializados para identificar as necessidades do pré-egresso, fortalecer laços familiares, realizar o encaminhamento para centros de atenção psicossocial, assistencial ou de saúde, quando necessário. Além disso, o órgão analisa como está a situação dos documentos do pré-egresso, auxiliando-o a emitir os que eventualmente não tenha ou que possam ter sido extraviados durante sua permanência no cárcere. Já com relação à concessão de alojamento e alimentação em estabelecimento adequado, este não é prestado. A Coordenação do órgão informou que desde que assumiu a direção, em setembro de 2024, nenhum órgão, tanto a nível federal, estadual ou municipal, nunca realizou qualquer repasse financeiro para custear estes auxílios. A Coordenação informou ainda que, apesar dessa falta de repasse, desde que assumiu a coordenação dos órgãos, nunca nenhum egresso ou familiar requereu tal assistência. Isso demonstra um desconhecimento por parte dessa população dos seus direitos.

O Escritório Social, ao contrário do NUPEM, não possui convênio firmado com nenhuma instituição, tanto pública quanto privada, no sentido de incentivar ou mesmo beneficiar entidades que empreguem egressos do sistema penitenciário municipal. Além disso, a Coordenação informou que não existe nenhuma política pública neste sentido proposto.

Veja-se, portanto, que na prática, a realidade do egresso que progrediu ao regime aberto é até mais “complicada” para auxílio na obtenção de emprego que a do apenado que progrediu do fechado ou semiaberto “puro” para o semiaberto harmonizado, pois na modalidade atendida pelo NUPEM ainda existe a possibilidade de ser empregado pela Universidade Estadual de Ponta Grossa, por conta do convênio entre a Instituição e o Órgão. Já o Escritório Social não possui qualquer convênio ou mesmo política pública afirmativa no sentido de amenizar esta lacuna.

Um dos motivos analisados aparenta estar relacionado à questão do benefício financeiro que a entidade que firma convênio com o NUPEM tem e não teria em relação ao Escritório Social: a possibilidade de se utilizar do artigo 29 da Lei de Execução Penal. Enquanto o empregador que emprega alguém advindo do NUPEM pode pagar apenas um salário-mínimo e mais 25% deste valor ao FUPEN, sem

encargos trabalhistas; ao empregador que queira empregar alguém advindo do Escritório Social não será oportunizada essa benesse e terá de pagar o “salário cheio” e todos os encargos trabalhistas, vez que ele cumpre pena no regime aberto e, portanto, não é considerado “preso”. Já o empregador que queira proporcionar vaga de emprego a algum apenado que cumpre pena no regime fechado, este paga apenas o valor de um salário-mínimo, também sem encargos trabalhistas. Deste valor, 75% vão para o apenado e 25% ao FUPEN.

O Escritório Social, contudo, tenta ao máximo cumprir com a função de colaborar com o egresso para a obtenção de trabalho. Na medida em que o egresso manifesta seu interesse ao Escritório de procurar um emprego, o órgão comunica a Agência do Trabalhador do município de Ponta Grossa que dá um atendimento mais especializado a essa população e, inclusive, possui um posto de atendimento avançado (Gross, 2025).

Atualmente trabalham no Complexo Social uma Coordenadora, uma servidora estadual da Polícia Penal do Paraná, que é psicóloga de formação, responsável por toda a coordenação das três Instituições; uma policial penal, também servidora estatal e mais 9 residentes técnicos, que são recém graduados da faculdade e que recebem uma bolsa para trabalhar no Complexo enquanto cursam pós-graduação; além de uma Procuradora da Universidade Estadual de Ponta Grossa que é “emprestada” ao NUPEM. É, portanto, este o pessoal responsável, concomitantemente, pelo NUPEM, CIAP e Escritório Social no Município de Ponta Grossa.

Uma particularidade de aspecto positivo que merece ser mencionada em relação à sistemática de cumprimento de penas em Ponta Grossa é sobre a Unidade de Progressão, que conta com 350 (trezentas e cinquenta) vagas. No Estado do Paraná, elas são regulamentadas pela Resolução nº 305/2025 do Executivo Estadual. Estas unidades prisionais destinam-se, exclusivamente, a pessoas privadas de liberdade que possuem ao menos uma condenação em regime fechado. São estabelecimentos de segurança mínima que oferecem empregos e estudos aos apenados (Paraná, 2025).

Para poder ingressar na unidade, além da disponibilidade de vagas o apenado deve cumprir uma série de requisitos, objetivos e subjetivos, nos termos da indigitada resolução. Entre os critérios objetivos, é necessário que o apenado possua, ao menos, uma condenação em regime fechado e possua prazo de progressão de regime ou para concessão de livramento condicional entre um e sete anos, priorizando-se os

sentenciados que tenham menor tempo para progredir. Subjetivamente, o candidato não pode possuir outras pendências prisionais, provisórias ou definitivas; deve possuir bom comportamento carcerário e não ter registro de falta disciplinar de natureza grave nos últimos doze meses (salvo se já transcorrido o prazo de seis meses, contados do término do cumprimento da sanção); não possuir indicadores de vínculo ativo com facção ou organização criminosa, problemas de convívio ou de liderança negativa em espaços prisionais em que tenha permanecido; estar há mais de um ano implantado em unidade destinada ao cumprimento de pena de regime fechado de maneira ininterrupta; possuir prévia avaliação interdisciplinar que verifique a presença de indicadores favoráveis ao implante e permanência do sentenciado na unidade; sua pena não ser decorrente de prática de crime de tráfico internacional de arma de fogo, acessório ou munição ou de organização criminosa (Paraná, 2025).

A Unidade de Progressão de Ponta Grossa possui diversos convênios, tanto com instituições filantrópicas como APAE, ASSARTE, Associação Pequeno Anjo, Mãozinhas de Anjo, Lar Guilherme Cavanis e Colmeia Espírita. Os internos também trabalham na recuperação de espaços públicos, como escolas, praças e unidades de pronta atendimento. Contudo, atende somente a pessoas privadas de liberdade que estão cumprindo pena em regime fechado (Gross, 2025).

Nesta unidade os apenados saem para trabalhar de dia e, à noite, recolhem-se aos seus dormitórios. Há alguns trabalhos internos na unidade, consistentes em manutenção do prédio da Unidade. A maioria dos trabalhos exercidos, contudo, é externo à unidade. Especificamente sobre a Unidade, segundo Rauli Gross, esta possui um modelo de execução penal que articula parcerias, metodologias ressocializadoras e gestão compartilhada entre o poder público e a iniciativa privada (Gross, 2025, p. 118):

Apesar de inspirar-se em aspectos do Método APAC, a UPPG diferencia-se por adotar uma abordagem laica e técnica, com menor ênfase na dimensão espiritual e voluntarista. Essa combinação de profissionalização, educação formal e articulação entre Estado e setor privado reforça a centralidade dos direitos humanos no processo de reintegração social, promovendo uma execução penal mais eficiente e digna.

Nesse contexto, destaca-se a atuação da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), cuja parceria com a Unidade de Progressão de Ponta Grossa (UPPG) tem se revelado fundamental para o fortalecimento de práticas ressocializadoras pautadas no trabalho, na educação e na dignidade humana. Inserida em um território marcado por desafios relacionados à segurança pública e à reintegração social de PPLs, a universidade tem assumido uma postura protagonista ao desenvolver iniciativas inovadoras voltadas à ressocialização de apenados e monitorados eletrônicos.

De todo modo, conforme já salientado, beneficiam-se da Unidade e, conseqüentemente, dos convênios, somente pessoas privadas de liberdade em cumprimento de pena no regime fechado.

Questão peculiar identificada durante as pesquisas deste trabalho relativa à remição da pena, dessa vez do apenado que está cumprindo-a no regime semiaberto harmonizado, foi a identificação de situações em que, requerida a remição da pena pelo trabalho durante esta espécie de cumprimento de pena, esta teria sido negada. Após recurso ao Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, contudo, a decisão fora revogada e, assim, concedida a remição, nos termos da Súmula 562 do STJ. São os acórdãos 4000450-54.2024.8.16.0019, julgado pela 3ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Paraná, e o 4000036-90.2023.8.16.0019, julgado pela 1ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Paraná.

4.2 PESQUISA EMPÍRICA: EXECUÇÃO PENAL, REINTEGRAÇÃO SOCIAL E A (IN)EXISTÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA OS EGRESSOS DO SISTEMA PENITENCIÁRIO DE PONTA GROSSA PARA OBTENÇÃO DE EMPREGO FORMAL

Depois da constatação da sistemática e das particularidades do cumprimento de pena no município de Ponta Grossa, pôde-se partir para uma seguinte e fundamental etapa no problema de pesquisa, que é a conclusão, após a comparação de todos os dados levantados e a situação prática vivenciada, a respeito da existência, ou não, de alguma política pública local que auxilie efetivamente os egressos do sistema penitenciário de Ponta Grossa a se reinserirem na sociedade por meio de um trabalho formal.

Dado relacionado ao tema de pesquisa atual que pôde ser coletado junto ao Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2025, em 2024 havia, no Estado do Paraná, 3.275 pessoas trabalhando em vagas disponibilizadas pela administração prisional em parceria com a iniciativa privada. Diante disso, buscou-se pesquisar junto ao site do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) se havia alguma oportunidade de emprego registrada no Portal de Oportunidades do Projeto Começar de Novo.

O Projeto Começar de Novo é proveniente de uma resolução (n. 96 de 27 de outubro de 2009) do Conselho Nacional de Justiça, que busca sistematizar ações que visam à reintegração social de presos, egressos do sistema carcerário e cumpridores

de medidas e penas alternativas, através de implementação de medidas que propiciem reinserção social do apenado, nos termos do que prescreve o artigo 1º da Lei de Execução Penal (CNJ, 2009).

O artigo 4º da resolução prescreve que seria criado um Portal de Oportunidades, a ser disponibilizado no site do próprio CNJ que teria, entre outras funcionalidades, o cadastramento de entidades integrantes da Rede de Reinserção Social; cadastramento de propostas de cursos, trabalho, bolsas e estágios ofertados pela Rede de Reinserção Social; contato eletrônico com as entidades e privadas proponentes e relatório gerencial das propostas cadastradas e aceitas, em cada Estado e Comarca (CNJ, 2009).

No site do Conselho Nacional de Justiça, o objetivo seria verificar se havia alguma vaga cadastrada para o município de Ponta Grossa. Contudo, a parte específica do Portal de Oportunidades do site do CNJ estava fora do ar. Diversos foram os dias e tentativas durante o mês de maio de 2026 (dias 26, 27, 28 e 29) para acessar o portal e realizar a pesquisa, além de uso de distintos navegadores, como *Google Chrome* e *Firefox*, mas todas as tentativas foram frustradas.

Com a pesquisa prática realizada junto ao Complexo Social de Ponta Grossa e as Instituições que são responsáveis pela assistência aos egressos do sistema carcerário local, pôde-se concluir objetivamente que não existe política pública que oriente a reinserção de egressos do sistema penitenciário no Município de Ponta Grossa no mercado formal de trabalho (Paraná, Complexo Social de Ponta Grossa, 2025).

O mais próximo disso e que existe, atualmente, é um convênio entre o NUPEM e a Universidade Estadual de Ponta Grossa, que emprega pessoas privadas de liberdade em regime semiaberto harmonizado, conforme se pôde apurar no tópico anterior deste trabalho. O convênio funciona da seguinte maneira: os apenados que cumprem pena no regime semiaberto harmonizado e informem seu interesse de pleitear uma vaga junto ao convênio firmado entre o NUPEM e a Universidade Estadual de Ponta Grossa têm seu perfil avaliado. Após, este passa por uma entrevista junto à Universidade e, se aceito, começará a desempenhar suas funções. Atualmente, são disponibilizadas vinte vagas junto à Instituição. Contudo, apenas dezesseis, no momento, estão preenchidas (Paraná, Complexo Social de Ponta Grossa, 2025)

Veja-se, neste particular, que a questão do egresso “puro” (ou seja, aquele que progrediu, efetivamente, para o regime aberto) fica até mais dificultada do que a do próprio acautelado para conseguir emprego, vez que o acautelado ainda possui maior “facilidade” na obtenção de emprego formal, dado o maior interesse das empresas privadas em empregá-los, já que pagam menos encargos. Já ao egresso, não existe sequer um convênio estabelecido, vez que os encargos das empresas são iguais à contratação de outra pessoa sem antecedentes criminais. Ou seja, não existe qualquer tipo de “benefício” em empregar um egresso. Pelo contrário, apenas estigmas e algo a mais que a empresa vai ter que se preocupar em relação aos eventuais preconceitos que podem vir das áreas de supervisão ou mesmo dos colegas de setor dos egressos (Paraná, Complexo Social de Ponta Grossa, 2025).

Analisando-se friamente a questão, é um contrassenso. Acaso o apenado tenha interesse em trabalhar, para ele é mais fácil conseguir um emprego enquanto cumprindo regime de forma mais gravosa que no regime aberto. Essa lacuna identificada pode ser reparada com a criação de alguma política pública que, de alguma forma, incentive as empresas, públicas ou privadas, a empregarem os egressos.

O incentivo ao setor privado aparenta ser uma solução prática e capaz de gerar bons frutos, uma vez que pode ser do interesse do empresariado local o recebimento de algum benefício em contraprestação ao emprego efetivo de egressos do sistema carcerário municipal. Nesta extensão, todos seriam beneficiados: o egresso, que teria a oportunidade de conseguir um emprego formal em uma empresa e receber seu salário, juntamente com todos os benefícios, possibilitando-se assim uma garantia de sustento e uma efetiva forma de reintegração social através do trabalho; o empregador, que, ao proporcionar uma espécie de reserva de vagas aos egressos, estaria contribuindo com os fins propostos na Lei de Execução Penal ao efetivamente reintegrar à sociedade uma pessoa que passou por todas as dificuldades expostas neste estudo, além de receber um incentivo fiscal, o que em última medida afetaria positivamente o caixa de sua empresa; e, finalmente, a comunidade local como um todo, que também estaria avançando nos sentidos propostos pela Lei de Execução Penal. Além disso, ela também receberia uma contrapartida do egresso, que passaria a gastar seu dinheiro na comunidade local, estaria afastado da criminalidade enquanto trabalha e, quer-se acreditar que reduziria a cifra de

reincidência criminal, servindo de exemplo a tantos outros egressos que poderiam se beneficiar do mesmo programa.

A fim de complementar a pesquisa e se ter uma maior assertividade sobre a conclusão, realizou-se na data de 17/06/2026 uma pesquisa no *site* da prefeitura municipal de Ponta Grossa em busca de alguma legislação que contivesse, em seu corpo, o termo “egresso” e que poderia estar relacionada ao tema desta pesquisa. No site “<https://www.pontagrossa.pr.gov.br/>”, existe um *link* com a descrição “Legislação Municipal”. Ao se clicar, é feito um redirecionamento a um *site* externo, com endereço “<https://leismunicipais.com.br/prefeitura/pr/pontagrossa>”. Neste, existe uma barra de pesquisa em que é possível buscar por legislações que contenham um termo específico. Digitou-se, tão somente, o termo “egresso”, para se ter a maior amplitude possível de resultados.

A pesquisa retornou 4 resultados, sendo eles: lei ordinária n. 12.213/2015 (institui o plano municipal de educação para o período de 2015 a 2025); decreto 13.522/2017 (dispõe sobre normas gerais e padronização dos Serviços de Proteção Social Básica, realizados e executados pela rede socioassistencial do Município de Ponta Grossa, com vistas ao atendimento da Lei Federal nº 13.019/2014 e Decreto Municipal nº 12.120/2016); lei ordinária n. 14.774/2023 (Dispõe sobre a criação de cargos de Coordenador de Segurança Escolar para atuarem nas escolas e Centros de Educação Infantil da rede municipal de ensino do Município de Ponta Grossa) e lei ordinária n. 14.823/2023, atualmente revogada pela lei n. 15.727/2025, que instituía o Programa Residência Técnica (Restec) para os cursos de Administração, Arquitetura, Contabilidade, Direito, Economia, Engenharias, Serviço Social e Tecnologia da Informação no âmbito do Município de Ponta Grossa, conforme especificações (Leismunicipais, 2026).

Conclui-se que, de fato, não existe nenhuma legislação no sentido proposto no trabalho. A constatação, por meio deste estudo, da inexistência de uma política pública voltada a este fim no município de Ponta Grossa, embora possa parecer algo negativo, pode também ser interpretada como ponto de partida para o estudo e elaboração de alguma proposição concreta que vise alterar, ou ao menos mitigar, as consequências da situação que se apresenta. É justamente isso que se espera da metodologia vanguardista translacional em que se pautou todo este trabalho. Não basta a constatação: é preciso criar uma solução efetiva para o problema,

solucionando-se assim a adversidade enfrentada pela comunidade local que tenha a possibilidade de alterar, objetivamente, o quadro constatado.

4.3 PRODUTO FINAL: PROPOSTA DE INCENTIVOS A EMPRESAS QUE POSSUAM PROGRAMA E, EFETIVAMENTE, EMPREGUEM EGRESSOS DO SISTEMA PENITENCIÁRIO DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA POR MEIO DE CONVÊNIO DISPOSTO EM LEI MUNICIPAL

Percebe-se com as conclusões do estudo de campo e, fazendo-se um cotejo com tudo o que foi evidenciado em relação à parte teórica do estudo, que não só é viável a elaboração de uma política pública com o intuito de incentivar o emprego de egressos como é uma medida premente no município de Ponta Grossa.

Especialmente tendo em conta que é de competência comum aos entes federativos, nos termos do artigo 23, X da Constituição Federal (combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos), o município, percebendo que não está sendo efetiva essa promoção de integração social dessa parcela desfavorecida da população, tanto na prestação da União quanto do Estado, pode (senão deve), estando mais próxima do problema, apresentar uma solução.

O principal problema identificado na parte prática do trabalho proposto, segundo o que se colheu junto ao Complexo Social, é que para o empresariado sai mais caro contratar um egresso em detrimento de outra pessoa que não tenha essa condição se o incentivador não vai ter nenhum benefício. O produto final contemplado por este estudo, portanto, busca superar esta lacuna: fomentar o empresariado local a contratar egressos sob a contraprestação de algum benefício.

Em matéria relacionada ao IPTU, a Constituição, em seu artigo 156, I, confere aos Municípios o poder (competência) para instituírem impostos sobre propriedade predial e territorial urbana (Brasil, 1988). Após análise e estudos, vislumbrou-se a possibilidade de fornecimento de desconto de IPTU às empresas que criem vagas para empregar este estrato da população. Este desconto teria natureza extrafiscal, vez que tem o objetivo de incentivar o emprego de um setor marginalizado da sociedade que, conforme bastante exposto no trabalho, já sofre durante toda a permanência no cárcere e, quando sai, carrega esse estigma consigo.

Neste contexto de concessão de incentivo fiscal através de renúncia de receita, é importante citar a Lei Complementar n. 101 de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal. Esta prevê, no seu artigo 14 e 14-A, uma série de requisitos que precisam ser atendidos a fim de garantir o equilíbrio das contas públicas. Além de estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois exercícios seguintes, uma das condições está prescrita no inciso II do caput do artigo 14, qual seja “*estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição*” (Brasil, 2000).

Neste sentido, o projeto de lei vislumbrado, a fim de atender o prescrito em lei, disporá que as vagas deverão ser criadas pelas empresas. Ou seja, não poderá haver substituição de postos de trabalho, mas sim criação de novas vagas de emprego que serão preenchidas pelos egressos. Isso não retirará nenhum valor do que o município atualmente já auferir a título de IPTU dos cofres públicos por conta da medida. Além disso, estar-se-á criando novas vagas de emprego.

Outro ponto positivo, mas que não pode ser mensurado ainda, é que com a criação de novas vagas, mais valor ficará retido no comércio local e o município, em verdade, aumentará sua arrecadação de outro imposto pelos serviços que serão consumidos por esses novos trabalhadores.

Além deste incentivo fiscal, no projeto de lei haverá disposição no sentido de que as empresas que adiram a ela poderão se candidatar à certificação do Selo Social de Ponta Grossa, previsto na Lei Municipal nº 14.074, de 13/10/2021, o que cria um diferencial na imagem da responsabilidade social da empresa.

O incentivo ao empresariado no sentido de oportunizar maiores chances de um egresso do sistema penitenciário do município de Ponta Grossa ser formalmente empregado por intermédio destes incentivos é uma medida compensatória de relevância ao problema proposto. Uma vez empregado, espera-se que as condições de vida do egresso não fiquem tão incertas em razão não só do preconceito enfrentado pela sociedade, mas de todas as dificuldades enfrentadas durante as agruras sofridas no cárcere. Um emprego formal significa efetiva reintegração social; uma forma de sustento do egresso e sua eventual família; bem como que oportunidade real de uma nova perspectiva de vida.

É bem verdade que a questão da reincidência é bastante controversa, pelo que não se pode afirmar, com cartesiana certeza, que os índices de reincidência criminal seriam efetivamente reduzidos dada a oportunidade de trabalho formal. Cesar Roberto Bitencourt esclarece que os elevados índices de reincidência não são estudados cientificamente. Contudo, são alarmantes. Cita-se estudos que dão conta de que nos Estados Unidos as porcentagens de reincidência variam entre 40 e 80%. Na Espanha, o percentual médio de reincidência entre 1957 e 1973 fora de 60,3%. Já na Costa Rica, em estudo publicado em 1978, encontrou-se o percentual de 48% de reincidência. A ausência de dados objetivos e atualizados sobre o tema dificulta uma conclusão mais apurada (Bitencourt, 2025).

Para Jean Pinatel (*apud* Bitencourt, 2025), o percentual de reincidência, por si só, não considera a situação dos internos em relação às particularidades do estabelecimento prisional em que cumpriu sua pena, tais como população e peculiaridades gerais de cada prisão. Por isso, a questão da reincidência seria um critério grosseiro de avaliação em relação à falência dos sistemas prisionais. Ainda segundo o autor, pode ocorrer, por exemplo, que determinado estabelecimento esteja superlotado e ainda possua detentos de alta periculosidade. Ora, estes dois fatores juntos constituem importante dado a ser considerado em relação à situação da reincidência. Contudo, esta situação seria peculiar àquele estabelecimento específico, não servindo a produzir uma generalização a todo um sistema. Ou seja, as reincidências não são todas comparáveis (Bitencourt, 2025).

De toda forma, este fato não torna inverídicas todas as outras constatações apuradas ao decorrer deste estudo no sentido de que o cárcere e a forma de cumprimento das penas no Brasil gera muito mais prejuízo do que qualquer possibilidade de ressocialização, especialmente pelo que se apurou junto à ADPF 347.

A proposição de edição de legislação municipal no sentido proposto se mantém hígida, portanto, na medida em que tem a capacidade de oportunizar uma efetiva mudança de vida de um jurisdicionado sobrevivente que passou por todas as mazelas físicas, psíquicas e sociais proporcionadas pela falência estatal em cumprir e proporcionar o que vem prescrito na Carta Maior da República. Ainda que de forma tardia, é bem-vinda uma compensação em oposição à manutenção ao *status quo* de barbárie generalizada do sistema. Além disso, a proposta vai ao encontro do objetivo final da metodologia translacional ostentada pelo Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Estadual de Ponta Grossa, vez que ao unir através deste

estudo a teoria e prática, traz uma solução possível e adaptável a esta problemática enfrentada no município de Ponta Grossa, com alta capacidade de replicabilidade em outros municípios.

Não é uma proposta inédita e nunca pensada, conforme já exposto anteriormente neste trabalho, mas se trata de preocupação já externada por outros atores. Neste contexto, é pensado um aprimoramento em relação à operacionalização prática da proposta neste trabalho, o que favorece a implementação efetiva da ideia, bem como facilita sua replicabilidade em outros municípios brasileiros.

O que se vislumbrou durante as pesquisas deste trabalho é que as legislações e propostas legislativas a respeito do tema não são muito específicas, existindo assim uma lacuna entre o que é proposto e como se daria a efetiva concretização dos objetivos perseguidos. Neste sentido, buscou-se aprimorar a forma de consecução destes objetivos para o fim de tornar mais fácil eventual aprovação e operacionalização da norma a ser criada.

Evidentemente que o projeto de lei, caso se torne uma lei concreta em vigor no município, apresentará diversas nuances operacionais que deverão ser adaptadas na medida em que surjam questionamentos relevantes em relação a sua funcionalidade. De todo modo, o projeto apresentado como produto final deste trabalho buscou contemplar e regulamentar várias possíveis ocorrências, tais como a progressividade de desconto baseada no número de egressos empregados (quanto mais egressos, maior o benefício); fiscalização por parte do Ministério Público e Secretaria Municipal de Tributação para averiguar se não está havendo fraude e se o egresso está efetivamente empregado; prazo razoável para emprego destes egressos, evitando-se que sejam “utilizados” apenas para consecução do benefício, sendo empregados no final do ano e, tão logo a empresa goze do benefício, estes sejam demitidos.

Dessa forma, buscou-se, ao mesmo tempo em que se incentiva a atividade privada com uma isenção fiscal relevante, a facilitação de acesso a um emprego formal e efetiva reinserção social do egresso no município. Tem-se que com o projeto de norma, se este for efetivamente implementado, estar-se-á, ainda que de forma tardia, mitigando todas as agruras vivenciadas no cárcere pelo egresso, bem como que a sociedade estará auxiliando no cumprimento das disposições da Lei de Execução Penal e, em última medida, com os princípios constitucionais, especialmente da dignidade da pessoa humana.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho tratou de uma questão complexa e multidisciplinar do Direito, envolvendo temas de direitos constitucionalmente garantidos; questões de execução penal; de direito administrativo e a realidade prática vivenciada durante o cárcere e após a saída do ex-apenado deste.

A forma de cumprimento de penas em estabelecimentos penais no Brasil é extremamente precária, conforme se demonstrou com os dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública; CPI do sistema carcerário; CNJ; SISDEPEN; CNMP e passa ao largo do atendimento ao princípio da dignidade da pessoa humana, além de infringir, também, as disposições da Lei de Execução Penal relacionadas à efetiva ressocialização do detento quando de sua estadia no cárcere, e, mais especificamente em relação ao tema da pesquisa proposta, à reintegração social do egresso na sociedade através do trabalho formal. Essa desconformidade é que motivou o trabalho de pesquisa proposto.

Diante deste cenário, buscou-se analisar em que medida o município de Ponta Grossa dispõe de políticas públicas efetivas para inserção laboral formal de egressos do sistema prisional, e como um incentivo legal municipal poderia contribuir para suprir essa lacuna. Pôde-se concluir, especialmente após a pesquisa de campo realizada junto ao Complexo Social de Ponta Grossa, que sequer há que se falar sobre efetividade de política pública no sentido proposto, uma vez que se constatou a ausência desta, ao menos em relação ao município, o que confirmou a hipótese inicial de pesquisa. Os dados coletados junto à entidade demonstram que existe maior incentivo à empregabilidade dos detentos que seguem cumprindo pena em regime fechado no município do que aos egressos. Consequentemente, mostrou-se de grande valia e extrema importância um incentivo legal municipal que preencha este espaço.

É preciso pontuar que as próprias instituições do NUPEM e o Escritório Social cumprem um papel relevante de tentativa de reintegração social dos detentos e egressos do sistema carcerário local. Contudo, como a pesquisa focou em verificar se existe uma política pública específica do município voltada a este fim tratado, não se altera a conclusão.

A medida de criação de um incentivo legal viria ao encontro do que prescreve o princípio da igualdade e da dignidade da pessoa humana, além da efetiva

reintegração social do egresso, reafirmando o compromisso estatal com esta parcela da população. Por meio da metodologia translacional de pesquisa, foi realizado um permanente cotejo entre o que diz a teoria e o que acontece na prática. Demonstrou-se que, atualmente, estes princípios não são atendidos em âmbito local, pelo que se faz necessária alguma intervenção para suprir a lacuna. Constatada a lacuna e a possibilidade de implementação de uma política pública a fim de suprir este espaço por meio deste trabalho, há que se estreitar os laços entre a comunidade de empresários local com o auxílio das entidades representativas para se aferir se, de fato, as propostas constantes no projeto de lei tem o condão de despertar o genuíno interesse da classe em participar de eventual convênio. A pesquisa, portanto, pode seguir se desenvolvendo e aprimorando para criar um produto efetivo e que atenda aos interesses de todos os participantes.

Conclui-se que é perfeitamente possível a utilização de uma política pública com o auxílio do setor privado para que haja, de um lado, a oferta de vagas nestas entidades e, em contrapartida, a empresa possa se beneficiar de um incentivo fiscal e legal com a medida, evidentemente que ressalvadas eventuais futuras conclusões após estabelecido o diálogo com o empresariado local. De todo modo, de um ponto de vista metodológico e no que focou esta pesquisa, a forma de proposta se mostra profícua.

Como forma de atender ao primeiro objetivo do trabalho relacionado ao requisito de apresentação de um produto final de pesquisa do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Estadual de Ponta Grossa, e, em última medida, a própria metodologia translacional - que objetiva uma solução prática para o problema pesquisado -, elaborou-se um projeto de lei que contempla um desconto progressivo de IPTU às empresas privadas que empreguem egressos do sistema carcerário local. Atentou-se para o devido respeito à Lei de Responsabilidade Fiscal e, principalmente, a medida buscou suprir a lacuna identificada no sentido de garantir efetiva reintegração social do ex-detento à sociedade por meio de um emprego formal.

Paralelamente a isso, atendeu-se aos objetivos específicos da pesquisa na medida em que se resgatou junto à doutrina os debates conceituais a respeito da legitimação da pena; realizou-se uma abordagem relacionada às políticas públicas; foi apresentada a conjuntura do sistema penitenciário brasileiro e, principalmente, local de Ponta Grossa, coletando-se dados sobre as eventuais políticas públicas e

incentivos da sociedade civil que empregassem, formalmente, egressos do sistema carcerário local.

Diante de todo o contexto apresentado com a pesquisa, conclui-se que a constatada ausência de política pública no sentido de proporcionar ao egresso uma efetiva reintegração social por meio da oferta de um emprego formal no município de Ponta Grossa urge por uma solução. Esta solução pode se manifestar, conforme o que se se obteve com o trabalho, com a edição de uma lei municipal que forneça essa oportunidade aos egressos e, ao mesmo tempo, conceda algum incentivo, fiscal ou legal às entidades que estejam dispostas a, junto do poder público, solucionar o problema identificado.

REFERÊNCIAS

- ALVAREZ, Marcos César; SALLA, Fernando; SOUZA, Luis Antônio F. *A sociedade e a lei: o Código Penal de 1890 e as novas tendências penais na Primeira República*. Justiça e História, Porto Alegre, v. 3, n. 6, 2003.
- AVENA, Norberto. *Execução Penal*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2019.
- BANDEIRA FILHO, Antonio Herculano de Souza. *A questão penitenciária no Brasil*. Rio de Janeiro: Typ. de J. D. de Oliveira, 1881.
- BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal*. Tradução de Juarez Cirino dos Santos. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002.
- BARCELLOS, Ana Paula de. *Violência urbana, condições das prisões e dignidade humana*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 254, p. 39-65, 2010.
- BECCARIA, Cesare. *Dos delitos e das penas*. Tradução de Matheus Coutinho Figueira. Petrópolis, RJ: Vozes, 2020. (Coleção Vozes de Bolso).
- BITENCOURT, Cezar Roberto. *Falência da pena de prisão: causas e alternativas*. 6. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2025.
- BONETS, Vitor; SOUZA, Felipe. *Detento é abusado por colegas de cela em presídio de MG*. CNN, São Paulo, 17 fev. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/sudeste/mg/detento-e-abusado-por-colegas-de-cela-em-presidio-de-mg>. Acesso em: 31 mar. 2025.
- BRASIL. *Código Penal: Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 29 maio 2026.
- BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. *CPI sistema carcerário*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. 620 p. (Série ação parlamentar, n. 384).
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Plano Pena Justa*. Brasília, DF: CNJ, [2025]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/plano-pena-justa/>. Acesso em: 25 maio 2026.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 96, de 27 de outubro de 2009*. Dispõe sobre o Projeto Começar de Novo no âmbito do Poder Judiciário, institui o Portal de Oportunidades e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 4 nov. 2009. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/handle/2011/211992>. Acesso em: 28 maio 2026.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. 57. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

BRASIL. *Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984*. Institui a Lei de Execução Penal.

BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 maio 2000.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. *Papel estratégico das estatais brasileiras para o desenvolvimento do país é tema de audiência pública na Câmara dos Deputados*. Gov.br, Brasília, DF, 1 jul. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2025/julho/papel-estrategico-das-estatais-brasileiras-para-o-desenvolvimento-do-pais-e-tema-de-audiencia-publica-na-camara-dos-deputados>. Acesso em: 26 jun. 2026.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Pena Justa*. Brasília, DF: MJSP, [2025]. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/pena-justa>. Acesso em: 25 maio 2026.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei nº 115, de 2003*. Altera a redação da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre o plano de custeio da seguridade social, de forma a isentar os empregadores de recolher contribuições sobre as remunerações pagas a empregados apenados internados e em liberdade condicional. Brasília, DF: Senado Federal, 2003. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/56539>. Acesso em: 29 abr. 2026.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei nº 4.653, de 2019*. Institui o Plano Nacional de Incentivo ao Emprego e Ressocialização de Presos e de Egressos do Sistema Prisional – PINEPE. Brasília, DF: Senado Federal, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/56539>. Acesso em: 29 abr. 2026.

BRASIL. SISDEPEN. *Informações do Departamento Penitenciário Nacional: dados estatísticos do 16º ciclo SISDEPEN (janeiro a junho de 2024)*. Brasília, DF, 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno. *ADPF nº 347 MC/DF*. Relator: Min. Marco Aurélio. DJ, 9 set. 2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas públicas e direito administrativo*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 34, n. 133, p. 89-98, 1997. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/198>. Acesso em: 11 mar. 2025.

CARVALHO, Salo de. *Penas e medidas de segurança no direito penal brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CARVALHO, Salo de. *Pena e garantias*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *A visão do Ministério Público brasileiro sobre o sistema prisional brasileiro*. Brasília: CNMP, 2013. 320 p.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *A visão do Ministério Público brasileiro sobre o sistema prisional brasileiro*. Brasília: CNMP, 2016.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Relatório de inspeção penal (Comarca-25, visão de estabelecimento)*. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, [s.d.].

Disponível em:

https://www.cnj.jus.br/inspecao_penal/gera_relatorio.php?tipo_escolha=comarca&opcao_escolhida=25&tipoVisao=estabelecimento. Acesso em: 18 ago. 2025.

CORREDOR, Róman J. Duque. *Estado de Derecho y justicia: desviaciones manipulaciones. El Estado de cosas inconstitucional*. Provincia Especial, 2006.

CURITIBA. Câmara de Vereadores. *Projeto de Lei Ordinária 005.00003.2024*. Institui a Política Municipal de Atendimento às Pessoas Egressas do Sistema Prisional.

Disponível em: <https://www.cmc.pr.gov.br/wspl/system/LogonForm.do>. Acesso em: 31 mar. 2025.

DISTRITO FEDERAL. *Lei nº 4.652, de 18 de outubro de 2011*. Cria, no âmbito do Distrito Federal, o Programa de Valorização Profissional junto aos apenados em regime semiaberto e aos egressos do Sistema Penitenciário, conforme especifica.

Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 2011, n. 203, p. 1. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/69645/Lei_4652_18_10_2011.html. Acesso em: 31 mar. 2025.

EASTON, David. *A framework for political analysis*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965.

FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024.

Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2025/07/anuario2025.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2025.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025.

Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2025/07/anuario2025.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2026.

G1. *Família de preso paraplégico denuncia falta de fralda e sonda em presídio do interior de SP: 'Fica molhado por horas'*. G1 Campinas e região, São Paulo, 13 fev. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/noticia/2025/02/13/familia-de-preso-paraplegico-denuncia-falta-de-fralda-e-sonda-em-presidio-do-interior-de-sp-fica-molhado-por-horas.ghtml>. Acesso em: 31 mar. 2025.

G1. *MPPA instaura procedimento para apurar denúncias de tortura em presídios do Pará*. G1, Belém, 25 fev. 2025. Disponível em:

<https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2025/02/25/mppa-instaura-procedimento-para-apurar-denuncias-de-tortura-em-presidios-do-para.ghtml>. Acesso em: 31 mar. 2025.

GOV.BR. *Parceria com o setor privado é importante para viabilizar políticas públicas estruturantes*. Gov.br, Brasília, DF, 20 jan. 2022. Disponível em:

<https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/parceria-com-o-setor-privado-e-importante-para-viabilizar-politicas-publicas-estruturantes>. Acesso em: 31 mar. 2025.

GROSS JÚNIOR, Rauli. *Proposta de modelo institucional e regulatório do trabalho prisional no Brasil: o estudo de caso dos canteiros de trabalho da Universidade Estadual de Ponta Grossa*. Irati, PR, 2025.

HACHEM, Daniel Wunder; FORIGO, Camila Rodrigues. *O dever constitucional da Administração Pública de promover políticas públicas de reintegração dos egressos do sistema penitenciário ao mercado de trabalho*. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, n. 155, p. 109-168, 2017.

HEGEL, Friedrich. *Princípios de Filosofia do Direito*. 3. ed. Lisboa: Guimarães Editores, 1986.

JAKOBS, Gunther. *Derecho Penal del Ciudadano y Derecho Penal del Enemigo*. Madrid: Civitas, 2003.

KANT, Immanuel. *Metafísica dos Costumes*. Tradução de Clélia Aparecida Martins, Bruno Nadai, Diego Kosbiau e Monique Hulshof. Petrópolis, RJ: Vozes; Bragança Paulista, SP: Editora Universitária São Francisco, 2013. (Coleção Pensamento Humano).

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. 4. ed. Coimbra: Arménio Amado, 1979.

LASSWELL, H. D. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland: Meridian Books, 1936/1958.

LEISMUNICIPAIS. *Legislação do Município de Ponta Grossa – PR*. [S. l.]: [s. n.], [s. d.]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/pr/pontagrossa>. Acesso em: 26 jun. 2026.

LINDBLOM, Charles E. *The science of muddling through*. Public Administration Review, 1959, p. 78-88.

MACARIO, Mariana Pedron. *José Clemente Pereira e o debate jurídico do Império 1830-1850*. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

MACHADO, Alcântara. *Para a história da reforma penal brasileira*. Direito: doutrina, legislação e jurisprudência, v. 8, ano 2, mar./abr. 1941. Rio de Janeiro: Livraria Editora Freitas Bastos, p. 11.

MACIEL NETO, Aluisio Antonio. *Execução penal*. São Paulo: Rideel, 2022. p. 38.

MARCÃO, Renato. *Curso de execução penal*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MASTRODI, Josué; IFANGER, Fernanda Carolina de Araujo. *Sobre o conceito de políticas públicas*. Revista de Direito Brasileira, Florianópolis, SC, v. 24, n. 9, p. 5-18, set./dez. 2019.

MIRABETE, Julio Fabbrini; FABBRINI, Renato N. *Execução Penal*. 16. ed. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2023. [Recurso eletrônico].

MIRABETE, Julio Fabbrini; FABBRINI, Renato N. *Execução penal: comentários à Lei n. 7.210, de 11-7-1984*. 13. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

MURARO, Mariel. *Sistema penitenciário e execução penal*. Curitiba: InterSaberes, 2017. p. 64. [Livro eletrônico].

NUCCI, Guilherme de Souza. *Curso de execução penal*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

OLIVEIRA, Helder Kayky Pimenta de; LOPES, José Augusto Bezerra. *Ressocialização e reintegração social no sistema prisional*. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação – REASE, São Paulo, v. 11, n. 4, abr. 2025. DOI: 10.51891/rease.v11i4.18814.

OLIVEIRA, Leslie A.; PAL, Osmany Porto de. *Novas fronteiras e direções na pesquisa sobre transferência, difusão e circulação de políticas públicas: agentes, espaços, resistência e traduções*. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 199-220, mar./abr. 2018.

PARANÁ. Assembleia Legislativa do Estado. *Regimento Interno, estabelecido pela Resolução nº 11, de 23 de agosto de 2016*. Disponível em: https://storage.assembleia.pr.leg.br/regimento_interno/Regimento-Interno-ALEP-R-17-12-2024.pdf. Acesso em: 31 mar. 2025.

PARANÁ. Assembleia Legislativa. *Projeto de Lei Ordinária nº 70/2022*. Estabelece Diretrizes Para A Concessão De Incentivos A Empresas Que Contratarem Detentos Do Regime Semiaberto Ou Egressos Do Sistema Prisional, No Estado Do Paraná, 8 mar. 2022. Disponível em: <https://consultas.assembleia.leg.br/#!/proposicao>. Acesso em: 31 mar. 2025.

PIMENTA, João Paulo. *Independência do Brasil*. São Paulo: Contexto, 2022.

RIBEIRO, Bruno de Moraes. *A função de reintegração social da pena privativa de liberdade*. Porto Alegre, 2008.

RIBEIRO, Valéria; OLIVEIRA, Ludmila. *Reincidência e reentrada na prisão no Brasil: o que estudos dizem sobre os fatores que contribuem para essa trajetória*. Artigo Estratégico 56. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2022.

ROIG, Rodrigo Duque Estrada. *Execução penal: teoria crítica*. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *As Ordenações Filipinas e o Direito Agrário*. São Paulo, 1999.

ROXIN, Claus. *Derecho Penal: Parte General*. Madrid: Civitas, 1997.

ROXIN, Claus. *Derecho Penal. Parte general. Tomo I – Fundamentos: la estructura de la teoría del delito*. Madrid: Civitas, 2007.

SANTIAGO, Patrick Assunção. *A história do Direito Penal Brasileiro*. Consultor Jurídico, São Paulo, 11 nov. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-nov-11/patrick-santiago-historia-direito-penal-brasileiro/>. Acesso em: 3 nov. 2024.

SANTOS, Juarez Cirino dos. *Criminologia: contribuição para crítica da economia da punição*. 1. ed. Tirant lo Blanch, 2021. [Livro eletrônico].

SANTOS, Juarez Cirino. *Direito Penal: parte geral*. 4. ed. Florianópolis: Conceito, 2010.

SILVEIRA, Mariana Moraes. *De uma República a outra: notas sobre os Códigos Penais de 1890 e de 1940*. Revista do CAAP, Belo Horizonte, 2010. Estudos Jurídicos da UFMG.

SILVEIRA, Mariana Moraes. *Vida e morte de um projeto bandeirante: Alcântara Machado e o Código Penal de 1940*. Revista do CAAP, Belo Horizonte, 2009. p. 79.

SIMON, Herbert. *Comportamento Administrativo*. Rio de Janeiro: USAID, 1957.

SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez. 2006.

TOLEDO, Isadora d'Ávila; KEMP, Valéria Heloisa; MACHADO, Marília Novais da Mata. *Os sentidos do trabalho para egressos do sistema prisional inseridos no mercado formal de trabalho*. Cadernos de Psicologia Social do Trabalho, v. 17, n. 1, p. 85-99, 2014.

VENERAL, Débora. *Execução penal: teoria e prática*. Curitiba: InterSaberes, 2021. (Série Estudos Jurídicos: Direito Criminal). [Livro eletrônico].

WEBER, Max. *Ciência e Política: Duas Vocações*. São Paulo: Cultrix, 1993.

WESTIN, Ricardo. *1º Código Penal do Brasil fixou punições distintas para livres e escravos*. Agência do Senado, Brasília, DF, 4 dez. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/ha-190-anos-1o-codigo-penal-do-brasil-fixou-punicoes-distintas-para-livres-e-escravos>. Acesso em: 3 nov. 2024.

ZAFFARONI, Eugenio Raul; BATISTA, Nilo. *Direito Penal Brasileiro, segundo volume: teoria do delito: introdução histórica e metodológica, ação e tipicidade*. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

ZAFFARONI, Eugenio Raul. *Em busca das penas perdidas: a perda da legitimidade do sistema penal*. Tradução de Vânio Romano Pedrosa e Amir Lopez da Conceição. 5. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

APÊNDICE A – PROPOSTA DE PROJETO DE LEI MUNICIPAL

PODER EXECUTIVO MUNICIPAL DE PONTA GROSSA**PROJETO DE LEI ORDINÁRIA N. ____/____**

Projeto de Lei n. ____/____

Estabelece diretrizes para a concessão de incentivos a empresas que contratarem egressos do sistema prisional do Município de Ponta Grossa.

Art. 1º - As empresas regularmente constituídas que contratarem egressos do sistema prisional do Município de Ponta Grossa para ampliação de seus quadros funcionais receberão desconto de 1% (um por cento) do valor de IPTU incidente sobre o principal imóvel da empresa a cada egresso efetivamente contratado. A porcentagem de desconto será somada por egresso contratado.

§1º - Conceitua-se egresso, para os fins dessa lei, o disposto no artigo 26 da Lei 7.210/1984.

§2º - Se a empresa participante possuir mais de um imóvel registrado em seu nome no Município, para fins da isenção descrita nesta lei, será considerado o IPTU referente à matriz da empresa.

§3º - Para fins de compensação previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, as vagas destinadas aos egressos pelas empresas deverão corresponder a novos postos de trabalho criados na empresa. Ou seja, não será admitida a substituição de um posto de trabalho já existente pela contratação prevista nesta lei.

Art. 2º - Não há limite para o número de egressos que a empresa participante queira contratar. Contudo, o limite de desconto para a empresa participante é de 30% (trinta por cento) do valor do IPTU, ainda que empregue mais de 30 (trinta) egressos.

Art. 3º - Vencido o prazo da qualidade de egresso, conforme disposto no artigo 26 da Lei 7.210/1984, o benefício perdurará pelo tempo em que o contratado, então egresso, permanecer empregado na empresa.

Art. 4º - O desconto proporcional do imposto será contabilizado para o ano seguinte da data da contratação do egresso, não fazendo jus a qualquer tipo de restituição a empresa contratante.

Art. 5º - Para concessão do desconto referido no caput do artigo 1º desta lei no ano seguinte, o(s) egresso(s) deverá(m) ser contratado(s) até o dia 31 de julho do ano prévio e deverá(ão) permanecer contratado(s) até o momento do lançamento do tributo no ano seguinte.

§1º - Caso haja desligamento do egresso da empresa, seja por iniciativa sua ou da própria empresa do lapso temporal acima especificado, a empresa não fará jus ao benefício.

§2º - A contratação de egressos após o dia 31 de julho do ano somente será hábil a gerar o benefício fiscal no exercício posterior ao do ano seguinte, devendo o trabalhador também permanecer empregado até o mencionado exercício fiscal para que a empresa goze do benefício.

Art. 6º - As empresas participantes estarão sujeitas a fiscalização do setor de tributação municipal, que poderá, a qualquer momento, conferir se o egresso está trabalhando efetivamente na empresa ou foi apenas cadastrado como trabalhador naquela para o fim de aquisição do benefício fiscal.

Parágrafo único: O egresso contratado terá acompanhamento junto à Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa, que lhe concederá toda a assistência necessária e também que esta possa manter cadastro para fins de monitoração e avaliação dos resultados efetivos desta Lei.

Art. 7º - Além do benefício de desconto descrito no artigo 1º desta Lei, as empresas que empregarem egressos do sistema penitenciário, seguindo as diretrizes descritas nesta lei, poderão se candidatar à certificação do Selo Social de Ponta Grossa, previsto na Lei Municipal nº 14.074, de 13/10/2021.

Art. 8º - A título de cumprimento das determinações prescritas no artigo 14-A da Lei de Responsabilidade Fiscal, a estimativa do quantitativo de beneficiários do incentivo será equivalente ao número de egressos anuais do sistema carcerário local.

§1º O prazo de vigência desta lei será de 5 (cinco) anos.

§2º A fim de parametrizar objetivamente as metas de desempenho social que devam ser alcançadas por esta lei, a partir do segundo ano de vigência desta lei, deverão ser contratados, no mínimo, cinco beneficiários por ano.

§3º Os mecanismos de transparência e monitoração e avaliação dos resultados propostos no parágrafo anterior serão desenvolvidos por órgão do Poder Executivo multidisciplinar e especializado no monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Art. 9º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Ponta Grossa, ____ de _____ de _____ .

Prefeito(a)

Justificação à Proposta de Projeto de Lei n. _____/_____

A proposta de edição deste projeto de lei busca enfrentar a falta de oportunidades de emprego formal disponíveis para egressos do sistema penal no município de Ponta Grossa.

A Lei de Execução Penal possui como um de seus objetivos a integração social do condenado. Uma das formas desta integração é a reinserção social do apenado através do emprego. Contudo, conforme pôde-se concluir por meio da pesquisa acadêmica intitulada “O NECESSÁRIO DIÁLOGO ENTRE PÚBLICO E PRIVADO NA REINserÇÃO DE EGRESSOS NO MERCADO DE TRABALHO FORMAL NO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA: UMA ALTERNATIVA POSSÍVEL”, relacionada ao tema e produzida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Estadual de Ponta Grossa, faltam iniciativas públicas no sentido de criar vagas de trabalho formal específicas para essa população.

Um dos motivos para essa falta de iniciativa é a constatada falta de incentivo ao setor privado, por parte do município, que acaba não despertando o interesse dos empresários a contratar uma pessoa egressa do sistema carcerário.

A fim de preencher esta lacuna após os estudos desenvolvidos na referida pesquisa, obteve-se como resultado a possibilidade da edição de uma proposta de lei municipal que conceda, entre outros incentivos, um desconto proporcional no pagamento de IPTU às empresas que empreguem formalmente, nos termos propostos pela lei, egressos do sistema penal local.

Tratando-se de renúncia de valores tributários, há que se atender às prescrições da Lei Complementar n. 101/2000. Neste contexto, a proposta foca na criação de novas vagas pelas empresas que queiram aderir ao convênio. Assim, não haverá substituição de postos de trabalho, mas verdadeira criação de novos postos, o que não virá a onerar os cofres públicos pela renúncia. Em verdade, a criação destes novos empregos movimentará o comércio local, gerando mais gastos e receita de outros setores do município.

Com a proposta, portanto, busca-se a criação de novas vagas de emprego no município, destinadas especificamente a esta parcela populacional, ao mesmo tempo que se preenche uma lacuna identificada que é a falta de oportunidades de efetiva reintegração social do egresso por meio do trabalho (um dos objetivos prescritos na

Lei de Execução Penal). Em última medida, objetiva-se também o atendimento aos princípios constitucionais da igualdade, legalidade e dignidade da pessoa humana.

Finalmente, é a efetiva concretização de uma parceria entre setor público e privado que pode gerar bons frutos ao município de Ponta Grossa.