

PL 2.253/2022: A IRRESPONSABILIDADE POLÍTICO-CRIMINAL DO LEGISLADOR E A CONSTRUÇÃO DO COLAPSO NO SISTEMA PRISIONAL E NA SEGURANÇA PÚBLICA

*LAW PROJECT 2,253/2022: THE POLITICAL-CRIMINAL IRRESPONSIBILITY OF THE
LEGISLATOR AND THE CONSTRUCTION OF COLLAPSE IN THE PRISON SYSTEM AND
PUBLIC SECURITY*

Resumo: O Projeto de Lei (PL) 2.253/2022 altera pontos importantes da execução penal: restringe a saída temporária, estabelece a necessidade de exame criminológico para a progressão de regime e expande o monitoramento eletrônico. Se aprovado, trará graves consequências ao (já superlotado) sistema penitenciário.

Palavras-chave: Execução penal; Sistema penitenciário; Saída temporária; Exame criminológico; Monitoramento eletrônico.

Abstract: The law project 2,253/2022 changes important aspects of penal execution: it restricts temporary departure, establishes the need for a criminological examination for regime progression and expands electronic monitoring. If approved, it will bring serious consequences for the (already overcrowded) penitentiary system.

Keywords: Penal execution; Penitentiary system; Temporary departure; Criminological examination; Electronic monitoring.

No último dia 20 de fevereiro, o Senado Federal aprovou o Projeto de Lei (PL) 2.253/2022, que agora retorna à Câmara para a apreciação das emendas. A aprovação deixa indisfarçável a completa dissociação entre as pautas político-criminais eleitoralmente e midiaticamente exploradas e um conhecimento empírico mínimo sobre a realidade do encarceramento. Aponta o Conselho Nacional de Justiça que o Brasil conta com 832 mil pessoas presas. O crescimento da população prisional nos últimos 20 anos deu-se na proporção de cerca de 1.500%. Em outubro de 2023, o Supremo Tribunal Federal, no bojo da ADPF 347, reconheceu o estado de coisas inconstitucional no sistema prisional, o que se soma ao fato de o Brasil ter sido reiteradamente responsabilizado por sua gestão prisional no âmbito do sistema interamericano de proteção dos Direitos Humanos.¹

O PL tem como objetos: a) a restrição da saída temporária e sua completa extinção em casos de crimes considerados hediondos ou com violência ou grave ameaça; b) o condicionamento de qualquer progressão de regime à realização de exame criminológico e c) a expansão indiscriminada do monitoramento

eletrônico na execução penal. O IBCCRIM, juntamente com dezenas de organizações ligadas à racionalização da política criminal, produziu nota técnica que aponta as inconsistências, as inconstitucionalidades e a inexecutabilidade do projeto, cujos principais pontos são enunciados neste Editorial.²

A vedação da saída temporária, ao extirpar qualquer expectativa de reintegração comunitária gradativa, fere de morte a individualização executória da pena. Note-se que, mesmo diante das condições deploráveis do sistema prisional, mais de 95% das pessoas que gozam do direito à saída retornam regularmente à unidade, em data e horário estipulados (Lopes, 2024). Dentre os casos restantes, a grande maioria diz respeito a atrasos, sendo raras as hipóteses de efetivo abandono. Nessas hipóteses, invariavelmente, há sustação do regime intermediário e a pessoa é novamente presa em regime fechado.

Caso o PL 2.253/2022 venha a ser aprovado e sancionado, na prática, extinguirá materialmente a própria existência do regime semiaberto. Atualmente, aliás, é sintomático que a maioria das unidades de regime semiaberto já não apresentem qualquer

diferença estrutural com relação às penitenciárias, sendo comumente alas adaptadas igualmente superlotadas (Rossi, 2022). Nos termos do artigo 36 da Lei de Execução Penal, com a extinção ou inviabilização completa das saídas temporárias, a única diferença material entre os regimes fechado e semiaberto seria a previsão de que presos em regime fechado apenas podem exercer trabalho externo em serviços e obras públicas ou, mediante vigilância, em entidades privadas, ao passo que presos em regime semiaberto poderiam exercer outras formas de trabalho. Uma vez que os dados da Secretaria Nacional de Políticas Penais (Brasil, 2023) demonstram que menos de 5% dos presos consegue exercer algum trabalho externo, mesmo essa diferença é esvaziada.

A exigência de realização de exame criminológico para toda progressão de regime, por seu turno, fará com que os processos tramitem de forma ainda mais morosa, redundando no agravamento da superlotação prisional. Ressalta-se que os exames criminológicos não possuem base científica e, em razão disso, a previsão de determinação de sua realização para a progressão de regime foi suprimida do ordenamento pela Lei 10.792/2003. Muito embora o Judiciário ainda persista na requisição do exame, com esteio na Súmula Vinculante 26, que admite a determinação de realização do exame mediante fundamentação concreta, tanto o Conselho Federal de Psicologia³ quanto o Conselho Federal de Serviço Social (Pereira, 2016) – relacionados às duas especialidades profissionais normalmente envolvidas nos exames – já se manifestaram contrariamente à idoneidade dessa perícia. O exame criminológico, reconhecidamente de caráter pseudocientífico, acaba por ter função meramente protelatória no curso da execução.⁴

Ainda que o exame criminológico fosse um instrumento idôneo, de toda forma, seu emprego na execução penal esbarraria em inconstitucionalidade. Impedir a progressão de alguém por conta daquilo que a pessoa é (ou que o perito acha que ela é), e não por seu comportamento ou conduta, afronta o princípio do Direito Penal do Fato, abraçando o Direito Penal do Autor.

Igualmente ostensiva é a violação de preceitos fundamentais vinculada à ampliação indiscriminada da monitoração eletrônica. O PL 2.253/2022 prevê o uso de tornozeleira para quem cumpre pena em regime aberto, livramento condicional ou pena restritiva de direitos e quando houver limitação de frequentar determinados locais. Ao determinar a monitoração de egressos (em livramento condicional ou prisão albergue domiciliar), a lei praticamente extirpa as possibilidades de

inserção no mercado de trabalho e na vida comunitária. Dificilmente alguém contrataria pessoa que carrega uma tornozeleira como materialização de seu estigma.⁵

Frise-se, ainda, que as medidas propostas no PL ensejariam aumento significativo nas taxas de encarceramento, bem como o aumento exponencial da demanda dos corpos técnicos (psicólogos e assistentes sociais), além da necessidade de aquisição de aparelhos de monitoramento na ordem das centenas de milhares. Causa perplexidade, assim, que ele tenha sido aprovado sem previsão sobre a origem dos recursos para sua implementação. Havendo incremento de custos, era necessário um estudo técnico, com previsão orçamentária, já que a PEC do Teto de Gastos adicionou o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispondo que “a proposição legislação que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro”.

Não bastasse a inconstitucionalidade formal e material do projeto, o PL ainda deverá ter um impacto significativamente deletério para a segurança pública e inviabilizar a gestão prisional. A pessoa em cumprimento de pena, tenha ou não bom comportamento carcerário, poderá ter a progressão obstada pelo resultado de um exame sem validação científica, incompreensível para si e cujos resultados, de viés eminentemente subjetivo e variável, independem de sua própria conduta. Caso, ainda assim, obtenha a progressão ao regime intermediário, isso não significará muito mais que uma mudança nominal, dada a ausência de perspectiva de visitas à família e reintegração comunitária progressiva. Em suma, o comportamento carcerário, colocado inicialmente pela lei como baliza da progressividade, passa a ter pouca relevância no curso da execução. Na medida em que o comportamento carcerário passará a não mais ser determinante para a progressividade e que as condições de aprisionamento e a superlotação tenderão a uma piora significativa, não é difícil prever o aumento da marginalidade e a hipertrofia das facções prisionais, associados à maior perda de controle das unidades prisionais pela Administração. O discurso populista e raso que fundamentou a aprovação do PL 2.253/2022, contudo, passou ao largo de sequer tangenciar qualquer uma das trágicas consequências que advirão dessa irresponsabilidade político-criminal, humanitária, administrativa e orçamentária, ainda que sejam de todo evidentes.

Notas

¹ Já foram objeto de determinações ao Brasil pela CIDH, pelas condições de aprisionamento e violação massiva de Direitos Humanos, a Penitenciária de Urso Branco (RO), o Complexo Penitenciário de Pedrinhas (MA), do Complexo Penitenciário do Curado (PE) e do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho (RJ) e Unidade Socioeducativa do Espírito Santo (UNIS). Frise-se, ainda, a responsabilização pelo Massacre do Carandiru, em SP.

² NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 1/2024 – PL 2253/2022. Disponível em: <https://ibccrim.org.br/media/posts/arquivos/arquivo-17-02-2024-12-35-08-874922.pdf>.

³ O Conselho Federal de Psicologia emitiu a Resolução 12/2011, que regulamentava a atuação de psicólogos no âmbito do sistema prisional. O artigo 4º, § 1º, da Resolução vedava aos profissionais a “elaboração de prognóstico criminológico de reincidência, a aferição de periculosidade e o estabelecimento de nexos causais a partir do binômio delito-delinquente”, entendendo o Conselho que tais conceitos não correspondem ao standard científico a que a Psicologia se propõe atualmente. Essa resolução acabou por ser suspensa pela Justiça Federal, em 2015, sob o argumento de que a ausência de embasamento científico reconhecido para o exame não poderia retirar do juiz a prerrogativa de determinar a avaliação do sentenciado. Ocorre que, do ponto de vista científico, há hoje um consenso razoável dentro das ciências “psi” e da criminologia no sentido de que o exame criminológico não atende a parâmetros verificáveis, constituindo instrumento pseudocientífico.

⁴ De acordo com a pesquisa de Bicalho e Reishoffer (2017), o papel que o exame criminológico cumpre em sua essência é não mais que o de rotular e estigmatizar toda uma classe de pessoas e reforçar a longeva associação entre pobreza, raça e crime.

⁵ Conferir, nesse sentido, pesquisa de Souza, Correa e Resende (2015, p. 230), realizada com egressos monitorados eletronicamente no estado de Minas Gerais: “Além do caráter da visibilidade da tornozeleira e o estigma presente nela, o próprio uso do equipamento gera transtornos aos egressos que conseguiram trabalhar. A maior parte deles reclama do incômodo de se usar o equipamento; muitas vezes é necessário recarregá-la no horário de trabalho, ou há ainda, de quando em quando, um alarme em forma de luz para que o egresso contate a UGME. Como há necessidade de comprovação de trabalho lícito, para que seja autorizada a circulação do egresso no território da empresa, bem como adequação de horários para permanecer em domicílio, os egressos precisam compartilhar com as empresas contratantes essas limitações, para que esteja em condições para o trabalho. Ocorrem também percalços (trânsito, hora-extra, etc.) que, se não forem imediatamente comunicados à UGME, o egresso está sujeito a sanções, limitando imediatamente as condições de trabalho. Tais problemas têm feito com que as empresas criem resistências para contratar egressos com monitoração eletrônica. As situações são recentes, mas os danos vêm acometendo e marcando cada vez mais as trajetórias desses egressos”.

Referências

BICALHO, Pedro Paulo Gastalho de; REISHOFFER, Jefferson Cruz. Exame criminológico e psicologia: crise e manutenção da disciplina carcerária. *Fractal: Revista de Psicologia*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, p. 34-44, 2017. <https://doi.org/10.22409/1984-0292/v29i1/1430>

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais. Diretoria de Inteligência Penitenciária. *Relatório Preliminar de Informações Penais – 2º semestre de 2023*. Brasília, DF: Senappen, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/noticias/senappen-divulga-relipen-do-segundo-semester-de-2023/relipen-relatorio-preliminar-de-informacoes-penais-2o-semester-2023.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2024.

LOPES, Raquel. Brasil liberou 57 mil presos na saidinha de Natal. *Folha de S. Paulo*, 14 jan. 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2024/01/brasil-soltou-57-mil-presos-na-saidinha-de-natal-e-menos-de-5-nao-voltaram-para-a-cadeia.shtml>. Acesso em: 18 mar. 2024.

PEREIRA, Tania Maria Dahmer. *Nota Técnica*: problematizando a função da Comissão Técnica de Classificação no contexto do Estado Penal. Brasília, DF: Conselho Federal de Serviço Social, 2016. Disponível em: <https://www.cfess.org.br/arquivos/CFESS-NotaTecnica-TanhiaDahmer-ComissaoClassificacao.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2024.

ROSSI, Amanda. SP cria 'semiaberto fake' após STF declarar ilegalidade de fila por vaga. *UOL*, 6 ago. 2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2022/08/06/sp-cria-semiaberto-fake-apos-stf-declarar-ilegalidade-de-fila-por-vaga.html>. Acesso em: 18 mar. 2024.

SOUZA, Rafaelle Lopes; CORREA, Marina Aparecida Pimenta da Cruz; RESENDE, Juliana Marques. A monitoração eletrônica de presos no regime aberto e a inclusão no mercado de trabalho. *Argumentum*, Vitória, v. 7, n. 1, p. 221-233, jan./jun. 2015. <https://doi.org/10.18315/argumentum.v7i1.8177>

NOTAS**CASO CASTELINHO: CONDENAÇÃO DO BRASIL PELA CIDH, APÓS PARTICIPAÇÃO DO IBCCRIM COMO AMICUS CURIAE**

No último dia 14 de março, a Corte Interamericana de Direitos Humanos condenou o Estado brasileiro pelo assassinato de 12 pessoas pela Polícia Militar de São Paulo na chamada Operação Castelinho, ocorrida no ano de 2002.

Na decisão, a Corte entendeu que houve "uma operação planejada e realizada por agentes estatais para executar extrajudicialmente as referidas pessoas". Além da reparação, foram ordenadas a adoção de diversas medidas voltadas à supervisão e ao controle da força policial.

O IBCCRIM participou do caso como amicus curiae. Na manifestação apresentada à Corte, em 24 de fevereiro de 2023, o Instituto destacou a necessidade de imposição de "medidas que visem à alteração estrutural do modelo de segurança pública ora adotado pelas forças policiais brasileiras e ao combate à cultura brasileira de tolerância institucional com a violência policial".

Confira o memorial apresentado pelo IBCCRIM [aqui](#). Leia o resumo oficial da sentença [aqui](#) e a íntegra [aqui](#).

Publicação do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais

EDITORIAL

2. **PL 2.253/2022: a irresponsabilidade político-criminal do legislador e a construção do colapso no sistema prisional e na segurança pública**

CADERNO DE DOCTRINA

5. **Breves apontamentos sobre estado de coisas inconstitucional e a ADPF 347 do STF à luz do sistema carcerário brasileiro**
Gisela França da Costa, Guilherme Pereira Andrade e Phâmella Paula da Silva

10. **Considerações sobre a modulação dogmática realizada pelo STF na competência de atuação do juiz das garantias**
Pedro Guilherme Borato e Abdallah Hussain Daichoum

13. **Falsas memórias coletivas: da literatura para o Direito e outros exemplos – parte I**
Jorge Trindade e Thomas P. Boettcher

18. **O conflito sistemático do artigo 385 do Código de Processo Penal**
Moisés dos Santos Rosa

21. **A cultura jurídica brasileira e a sua carga de influência na matriz processual a partir da atuação jurisdicional**
Matheus Borges e Castro

25. **Papel judicial na proteção de crianças e adolescentes: intervenções multissetoriais**
Érica Vanessa Santori

28. **A aplicabilidade da justiça restaurativa nos atos de improbidade administrativa e nos crimes contra a administração pública**
Guilherme Silva Araujo e João Augusto Carneiro de Araujo

32. **Até quando iremos objetificar corpos não brancos com o uso de álbuns de fotografias? Enfrentamento de cultura inquisitória escravagista**
Graciela Marques Santana Alves e Leonardo Costa de Paula