NOTA TÉCNICA Nº 18/2025-PGJ, DE 28 DE ABRIL DE 2025.**(SEI 29.0001.0034554.2025-72)**

PROJETO DE LEI NÚMERO 3.271/2024 QUE PROPÕE ALTERAÇÃO DA ALINEA “A” DO PARÁGRAFO PRIMEIRO DO ARTIGO 29 DA LEI NÚMERO 7.210/1984 (LEP) PARA DETERMINAR A DESTINAÇÃO DE PERCENTUAL MÍNIMO DO PRODUTO DA REMUNERAÇÃO DO PRESO PARA A INDENIZAÇÃO DOS DANOS CAUSADOS PELO CRIME.

1- INTRODUÇÃO

O eminente Deputado Federal General Pazuello apresentou proposição legislativa visando alterar a alínea “a” do parágrafo 1º do art. 29 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), para determinar a destinação de percentual mínimo do produto da remuneração do trabalho do preso para indenização dos danos causados pelo crime.

Atualmente, como se sabe, o artigo que se pretende alterar contém disposição mais singela e menos abrangente, quiçá incompatível com a denominada “redescoberta da vítima”, pautada, sobretudo, na necessidade de se compreender a ofendida sob diversas óticas, tais como a penal, a processual penal e, a mais recentemente lembrada, a assistencial, na forma do quanto superiormente ensina a professora Annunziata Alves Iulianello, 2019.

Confira-se:

Art. 29. O trabalho do preso será remunerado, mediante prévia tabela, não podendo ser inferior a 3/4 (três quartos) do salário-mínimo.

§ 1º O produto da remuneração pelo trabalho deverá atender:

a) à indenização dos danos causados pelo crime, desde que determinados judicialmente e não reparados por outros meios;

A propositura legislativa sob comento, como corolário, visando emprestar efetividade à questão, sugere:

“Art. 29

§1º.....

a) à indenização dos danos causados pelo crime, desde que determinados judicialmente e não reparados por outros meios, com destinação à vítima ou aos dependentes da vítima de, no mínimo, 30% (trinta por cento) do valor relativo ao produto da remuneração pelo trabalho do condenado, devendo ser repartido proporcionalmente caso haja mais de uma vítima;

Nesse novo momento, no qual a vítima deve contar com atenção especial, a propositura se torna assaz oportuna, até porque labora com a possibilidade de atualização legislativa quanto a necessidade de se emprestar relevo a quem experimentou perda relevante nos seus interesses e direitos. A exigência atual, quanto ao protagonismo do ofendido no processo penal e mesmo nas execuções criminais, se prende, inclusive, ao dever estatal de se afastar a manutenção do (1) esquecimento da vítima, de se (2) reconhecer que, além da prevenção geral e especial, as penas precisam focar a reparação do mal ocasionado e, por fim, na (3) admissão de que o assunto em questão pauta a orientação de política penal (obra citada).

De efeito, a revalorização da vítima, certamente decorrente de linha de pensamento que se mostra inconformado com sua neutralidade no processo penal,

visa compatibilizar os interesses privados com as finalidades da pena, afastando-se da vitimologia clássica e alcançando um novo momento no qual ela possui várias facetas e em prol de quem também se deve racionar com os princípios constitucionais, mormente o da dignidade da pessoa humana.

Festeja-se, como corolário, a proposta legislativa, cujo desiderato não apenas compatibiliza interesses e finalidades da sanção como, outrossim, atualiza o relevante Diploma Penal, tornando-o adequado a nova e justa compreensão que a vítima deve alcançar no plano legal.

2. ANÁLISE GERAL

Eventuais empecilhos à propositura em comento devem ser lembrados, até mesmo para que, ao depois de breve reflexão, remanesçam afastados e repelidos pela presente nota técnica.

A Pobreza da Pessoa Encarcerada

De fato, expressiva maioria dos encarcerados é formada de pessoas pobres e sem condições financeiras, valendo lembrar que a Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial da Câmara dos Deputados não vacilou em consignar, com fundamento em levantamentos do SISDEPEN:

Sistema carcerário brasileiro: negros e pobres na prisão

06/08/2018 13h26

Além da precariedade do sistema carcerário, as políticas de encarceramento e aumento de pena se voltam, via de regra, contra a população negra e pobre. Entre os presos, 61,7% são pretos ou pardos. Vale lembrar que 53,63% da população brasileira têm essa característica. Os brancos, inversamente, são 37,22% dos presos, enquanto são 45,48% na população

em geral. E, ainda, de acordo com o Departamento Penitenciário Nacional (Depen), em 2014, 75% dos encarcerados têm até o ensino fundamental completo, um indicador de baixa renda.

A nota técnica, como antecipado, comemora a pretensão legislativa, lembrando da pobreza dos encarcerados, mas reconhecendo, no diapasão das mais atualizadas escolas de pensamento, a necessidade de se prestigiar a vítima, raciocinando-se com formas de reparação.

A constatação, atualmente fora de dúvida, dando conta da pobreza de grande parte dos presos restou, inclusive, reconhecido no bojo de importante decisão do STJ, cujo trecho sinaliza:

RECURSO ESPECIAL Nº 2090454 - SP (2023/0281974-5)

“5. Segundo dados do INFOPEN, colhidos até junho de 2023, 39,93% dos presos no país estavam cumprindo pena pela prática de crimes contra o patrimônio; 28,29%, por tráfico de drogas, seguidos de 16,16% por crimes contra a pessoa, crimes que cominam pena privativa de liberdade concomitantemente com pena de multa. 6. Considere-se ainda o cenário do sistema carcerário, que expõe as vísceras das disparidades socioeconômicas arraigadas na sociedade brasileira, e que evidenciam o inegável caráter seletivo do sistema punitivo e a extrema dificuldade de reinserção social do egresso em geral, na sua desejada inclusão em alguma atividade profissional e na retomada de seus direitos políticos. A propósito, consoante apontado pelo relatório "O Preço da Liberdade: Fiança e Multa no Processo Penal", elaborado pela organização não governamental CONECTAS, "é possível notar como as penas-multa passam a representar outro ônus para aqueles que satisfizeram suas penas restritivas de liberdade ou restritivas

de direitos. Assim, mesmo aqueles que cumpriram integralmente suas penas, ainda precisam enfrentar a desproporcionalidade e a crueldade do sistema, já que são obrigados a pagar multas que foram fixadas quando condenados. A depender do perfil do réu, essas multas acabam aprofundando ainda mais a desigualdade econômica e social existente na população apenada, uma vez que após a saída da prisão retornam com frequência para a situação anterior a sua prisão, agora sobreposta com o estigma de ex-presos." [...] "os egressos nestas condições ficam em uma espécie de limbo legal/social, pois essas pessoas já cumpriram suas penas de prisão, contudo estão impossibilitadas de exercer direitos básicos como: efetivo direito ao voto, inscrição em programas sociais, admissão ao serviço público por concurso etc. ("Documento eletrônico VDA40415068 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006 - Signatário(a): MINISTRO Rogerio Schietti Cruz Assinado em: 28/02/2024 19:16:40 - Código de Controle do Documento: deee7d9d-4a89-4086-b6bd-418db369fdb).

Mas é de se indagar se a pobreza, por si só, impede a reparação.

O Dever de Reparar o Dano

A indagação formalizada, distanciando-se da pobreza como pressuposto do não ressarcimento, funda-se no trabalho do preso e no seu no dever de reparar o dano que ocasionou.

O "Manual de Atuação Funcional" – Reparação de danos à vítima, de autoria do MPMGO, encontrado em <https://www.mpmgo.mp.br> › arquivos › 2024/06/18 - oferta importante lição, anotando que **a proteção da vítima de crimes é respaldada tanto pelo direito internacional quanto pelo nacional.**

“A Resolução n° 40/34 da ONU de 1985, a Constituição Federal no artigo 5°, XLV, e seu parágrafo 2°, bem como o art. 245 garantem a reparação do dano causado pelo delito. A Diretiva n° 2004/80 da Comunidade Europeia, em seu artigo 1°, estabelece que a indenização deve ser assegurada prioritariamente nos casos de crime doloso e violento. A legislação brasileira também prevê a reparação do dano causado pelo crime, conforme o art. 91, inciso I, do Código Penal. A indenização mínima deve ser incluída na sentença criminal, de acordo com o art. 387, IV, do CPP. E o Ministério Público, na qualidade de titular da ação penal pública, conforme o art. 129 da Constituição Federal, tem legitimidade para requerer, na denúncia, a condenação do autor do delito à indenização mínima prevista no art. 387, inciso IV, garantindo a participação isenta da vítima no processo penal. Ademais, a vítima não é mais obrigada a ajuizar uma ação cível para ser ressarcida. Ela tem a faculdade de ajuizar diretamente uma ação de execução de título executivo judicial a partir do valor mínimo indenizatório fixado na sentença penal condenatória, sem prejuízo de encaminhamento de pedido de liquidação de sentença para apuração de danos suportados além daqueles já fixados pelo Juízo Criminal”.

Pois bem, estabelecido o pressuposto do ressarcimento, calcado no direito nacional e no alienígena, bem como afastada eventual isenção da dívida fulcrada apenas na manifesta pobreza do causador do dano, questiona-se acerca da possibilidade do trabalho para os encarcerados.

As Vagas Para o Trabalho no Sistema Prisional e sua Remuneração

A Secretária Nacional de Políticas Penais está à frente do projeto intitulado de **Política Nacional de Trabalho Prisional**, competindo-lhe promover articulação dos órgãos competentes visando incentivar e fomentar o trabalho e a renda nos estabelecimentos penais.

De fato, a SENAPPEN articula-se com órgãos competentes, fomenta empreendimentos de economia solidária, bem como apoia Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades privadas na elaboração e execução de projetos voltados ao fomento de trabalho e renda em estabelecimentos penais, havendo notícias de sua atuação em 25 estados da federação.

Muito embora, num exame superficial, muito ainda se tenha a caminhar no assunto proposto (trabalho no cárcere), não se pode negar que temos experimentado alguns avanços, como, com maestria, pontuado no bojo da proposta levada a cabo pelo ilustre Deputado.

O trabalho do preso, desde a edição da Lei de Execuções Penais, se constitui num direito e num dever, dono de finalidade educativa e produtiva. O desiderato do legislador é o de propiciar condições para que a pessoa encarcerada se dedique ao trabalho lícito, utilizando dos respectivos proventos para a satisfação do elenco que menciona no bojo do artigo 29, cuidando de elencar, em primeiríssimo lugar, a **indenização dos danos causados pelo crime, desde que determinados judicialmente e não reparados por outros meios.**

A exposição de motivos da LEP, nos itens números 49 a 62, indica a preocupação que o trabalho do encarcerado trouxe ao legislador, notadamente porquanto se cuidou, em reiteração a normativa pretérita:

(1) da respectiva remuneração, da (2) instituição de verdadeiro regime jurídico, com o desiderato de plena organização e visando a reintegração social, respeitando, às claras, a (3) aptidão e disciplina da pessoa encarcerada, tratando o labor como (4) dever social e imprescindível condição (5) de dignidade da pessoa humana.

3. ESBOÇO PRÉVIO

A vítima deve experimentar releitura de seu papel e de sua relevância no âmbito do processo penal e das execuções criminais, de forma a que, como proposto, possa ver reparado o dano que lhe ocasionaram, reparação que, num primeiro momento, deve ser obtida com o produto do trabalho penitenciário, dotado que remanesceu de formatação jurídica adequada.

A respeito, quiçá com o desiderato de aplaudir o instituto, a Excelsa Corte já reconheceu que a Constituição Federal recepcionou a Lei 7.210/1984 (LEP) que fixa o valor de 3/4 do salário-mínimo como remuneração mínima para o trabalho do preso. Na sessão virtual encerrada em 26/2, a maioria dos ministros julgou improcedente a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 336, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República (PGR).

Aclamado, pois, como facilmente se conclui, o trabalho do preso e sua importância no sistema de justiça.

4. A PROPOSITURA LEGISLATIVA PROPRIAMENTE DITA

“Art. 29

§1º.....

a) à indenização dos danos causados pelo crime, desde que determinados judicialmente e não reparados por outros meios, com destinação à vítima ou aos dependentes da vítima de, no mínimo, 30% (trinta por cento) do valor relativo ao produto da remuneração pelo trabalho do condenado, devendo ser repartido proporcionalmente caso haja mais de uma vítima;

O autor do projeto, com firmeza, alhures explicou sua intenção, lançando luzes sobre a questão:

“A reparação dos danos causados pelo crime atua como um instrumento que compensa as perdas enfrentadas e reafirma a importância da vítima no processo penal. Esse mecanismo pode ajudar a restaurar sua dignidade e apoiar a reconstrução de sua vida ou trazer o mínimo de alento e sentimento de justiça”, afirma o parlamentar. “Ademais, promove-se um sistema mais transparente e responsável, em que o impacto do crime é reconhecido de forma mais ampla”, concluiu (Projeto destina 30% de remuneração de preso para reparação a vítima - Texto será analisado pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara - 15/01/2025 - 12:22 - Fonte: Agência Câmara de Notícias).

De efeito, o projeto de lei inova enormemente e em vários aspectos, como adiante se reproduz:

- a)** Indica que a vítima ou seus dependentes têm **prioridade** no produto do trabalho do preso;

- b)** estabelece **percentual mínimo** de reparação em trinta por cento e menciona que a eventual pluralidade de vítimas importará na conclusão de que todas elas se **beneficiarão** proporcionalmente, deixando ileso a possibilidade da reparação, quando o caso, se situar em **percentual acima** do mínimo previsto, como se infere do texto;

O pressuposto legal lógico da reparação continua sendo a **determinação judicial**, competindo ao diretor-geral do estabelecimento penal no qual o preso se encontra promover o desconto.

A) DA PRIORIDADE DO INTERESSE DA VÍTIMA

Se o preso contar com várias condenações e várias determinações de pagamento, o diretor-geral da unidade prisional que o acolhe poderá, na existência de dúvida sobre como proceder, acionar o Juiz que por último expediu a ordem de pagamento, solicitando orientação e acionamento dos demais Juízes que determinaram os descontos que originaram a controvérsia.

É que não se pode descartar a necessidade de se compatibilizar interesses e descontos sobre a remuneração do preso, até porque mesmo os encarcerados possuem o dever de prestar alimentos, situação que, embora pouco comum, pode surgir no horizonte do sistema prisional.

(Mesmo preso, alimentante não fica isento de pagar pensão para filho menor, decide Terceira Turma. Para a Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), o fato de estar preso não isenta o alimentante de seu dever para com o alimentado, pois existe a possibilidade de exercer atividade remunerada no cárcere – DECISÃO - 16/03/2021 08:40 – STJ – Notícias)

"Não se pode afastar o direito fundamental do menor à percepção dos alimentos ao argumento de que o alimentante não teria condições de arcar com a dívida, sendo ônus exclusivo do devedor comprovar a insuficiência de recursos financeiros. Ademais, ainda que de forma mais restrita, o fato de o alimentante estar preso não impede que ele exerça atividade remunerada".

Nos referimos, reitere-se, a **possível concorrência de interesses** sobre o produto do trabalho do preso. A questão, contudo, será mais bem apreciada na nota em momento ulterior.

No mesmo caso, se dúvidas surgirem quanto aos direitos dos demais interessados elencados no artigo em comento, a solução se apresentará com dificuldade mínima, segundo nos parece.

Os demais interessados no desconto sobre a remuneração do encarcerado são os que seguem:

(1) assistência à família, as (2) pequenas despesas pessoais e, por fim, o (3) ressarcimento ao Estado das despesas realizadas com a manutenção do condenado, em proporção a ser fixada.

Evidentemente que a última hipótese (item número 03) se mostra legalmente subsidiária e sem prejuízo das demais, como bem salienta a lei, cujo enunciado menciona a conclusão ora esposada.

No entanto, embora a lei atual e a alteração pretendida aludem a **prioridade** da vítima no desconto da remuneração do salário do preso, é de se constatar que tal prioridade é meramente **relativa**, sendo vencida em algumas hipóteses, pelo disposto na Constituição Federal.

A **prioridade** apenas existe em duas situações: no confronto entre o (1) desconto a favor da vítima e despesas pessoais do preso ou na disputa (2) entre a dedução em prol da vítima e a favor do estado, casos nos quais sequer se discute a questão, favorecendo-se a vítima

Todavia, prioridade alguma poderá existir na disputa estabelecida entre o direito da vítima e, por exemplo, alimentos e, mesmo assim, entre aquele e as ordens de pagamentos diversos, como honorários advocatícios e indenização fixada por fatos não criminosos, dentre outros.

A prioridade, aludida na justificativa do projeto de lei sob exame, não conta, como corolário lógico do exposto, com respaldo constitucional ou legal, devendo, a nosso ver, ser examinada à luz do bem senso e com compreensão de presunção meramente “juris tantum”.

Somente para fins de argumentação, lembre-se que os alimentos, em face da Carta Magna, possuem a leitura de direitos sociais, incluídos, como corolário, entre os fundamentais. Mais adequado, com o devido respeito, é se compreender o elenco legal – com a alteração que ora se pretende – como um todo, ordinariamente sem ordem de preferência.

B) DO PERCENTUAL MÍNIMO DE DESCONTO

O artigo 3 da Lei de Execuções Penais (LEP) estabelece que ao internado e condenado serão assegurados todos os direitos não atingidos pela condenação e pela lei, disposição semelhante a constante do artigo 38 do Código Penal, disposições que se prendem, como alardeado, ao princípio da legalidade, indicando que as pessoas condenadas sofrem **apenas** as perdas previstas na lei. Na verdade, não se pode olvidar, no exame da questão, os efeitos da condenação, expressamente constantes do Diploma Penal e de diversas leis especiais.

Aliás, o artigo 41 da Lei de Execuções Penais (LEP), com clareza meridiana, menciona extenso rol de direitos do preso, dentre os quais se observa o direito a

alimentação e ao vestuário, bem como a atribuição de trabalho e respectiva remuneração e a Previdência Social.

Nessa senda, tal qual se verifica do quanto ocorre com os que se encontram em liberdade, mostra-se preciso averiguar se o desconto no vencimento do preso não compromete suas necessidades básicas, mormente porque, embora condenado, conta com direitos.

Vem, assim, à tona, o “mínimo existencial”, construção do Direito Germânico, compreendido como o valor mínimo que uma pessoa precisa para viver com dignidade, abrangendo gastos do dia a dia, tais como alimentação, moradia, saúde, educação e transporte. O “mínimo existencial”, esposado no bojo da lei número 14.181/2021, encontra ressonância no artigo 1, III, da CF, que exige o respeito a “dignidade da pessoa humana”.

O Decreto número 11.150/2022, é bom consignar, define o “mínimo existencial”, para fins de relações de consumo, no importe seiscentos reais, remanescendo atualmente alvo de duas ADPFs, movidas ao argumento de que o valor não se mostra suficiente a garantir a subsistência.

De uma ou outra forma, deve-se, na nota técnica sob análise, se perquirir se a propositura legislativa, ao definir que o **desconto mínimo** será de trinta por cento a favor da vítima, eventualmente fere, ou não, o denominado mínimo existencial da pessoa presa.

E, aqui, em atenção ao conceito do instituto, a resposta há de ser negativa, uma vez que, com exceção das pequenas despesas, as necessidades da pessoa encarcerada são minimamente satisfeitas pelo Estado, não se mostrando adequado falar em afronta à espécie.

E, vencido o mínimo existencial, nos parece que a fixação do **piso mínimo geral** em trinta por cento se revela exagerada. De fato, nos incomoda sobremaneira as graves consequências da presença de mais de um interessado no desconto da remuneração do preso e mesmo o efeito que a multiplicidade de descontos pode gerar no ânimo de quem, legal e jurisprudencialmente, recebe pelo labor apenas $\frac{3}{4}$ do salário-mínimo, pese a seriedade e gravidade que a questão do interesse da vítima deve ser tratada pela lei de execuções.

Por cautela e para aclarar o debate da questão posta, reitera-se o já transcrito na presente nota:

“A respeito, quiçá com o desiderato de aplaudir o instituto, a Excelsa Corte já reconheceu que a Constituição Federal recepcionou a Lei 7.210/1984 (LEP) que fixa o valor de $\frac{3}{4}$ do salário-mínimo como remuneração mínima para o trabalho do preso. Na sessão virtual encerrada em 26/2, a maioria dos ministros julgou improcedente a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 336, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República (PGR)”.

Não é difícil antever as consequências nefastas que o desestímulo ao trabalho pode ocasionar, uma vez que, como também referido na presente nota, o labor penitenciário tem aumentado no sistema e o trabalho é considerado pela Lei de Execuções Penais (LEP):

“como dever social e condição de dignidade humana - tal como dispõe a Constituição, no artigo 160, inciso

II -, assentando-o em dupla finalidade: educativa e produtiva (Exposição de Motivos, Item número 56)”.

Não bastando, é de se registrar que a prática dos fóruns indica que - a rigor - não existe autoridade mais abalizada para eleger o percentual mínimo de desconto do que o juiz do caso. Atento aos variados interesses, ao ganho percebido pelo preso e as suas reais necessidades, saberá escolher o adequado para a satisfazer a reparação do dano sofrido pela vítima, evidentemente se utilizando dos constitucionais princípios da equidade e razoabilidade.

Arriscado, senão ineficaz, se nos apresenta a fixação de percentual mínimo estabelecido na lei. O correto nos parece é conferir a operação ao juiz do caso, competindo a lei estabelecer que os maiores interesses da vítima e seus dependentes devem ser observados. Adequado, outrossim, a menção a prioridade, embora relativa como vimos anteriormente, da vítima e de seus dependentes ao recebimento do valor de sua reparação.

Daí porque, sempre com o devido respeito, ousamos propor a seguinte alteração, para o adequado:

Art. 29.....

§ 1º O produto da remuneração pelo trabalho deverá atender:

a) à indenização dos danos causados pelo crime, desde que determinados judicialmente e não reparados por outros meios, com destinação preferencial à vítima ou aos seus dependentes de percentual fixado pelo juiz em atenção ao número de interessados e a efetividade da reparação, observadas as letras “b”, “c” e “d” do presente parágrafo.

A proposta, na alheta do escopo do senhor Deputado Federal, evidenciará a preocupação com os direitos da vítima e seus dependentes, conferindo-lhes certa preferência na questão, ao mesmo tempo que prestigiará o labor penitenciário e seus objetivos, mantendo a sintonia legal e constitucional existentes na área das execuções criminais.

5. CONCLUSÃO

Isso posto, com tais considerações, tem-se que a propositura legislativa em apreço possui adequação convencional, constitucional e legal, entendendo o subscritor que muito auxiliará na reconstrução que as vítimas de crimes merecem obter do sistema de justiça criminal.

Sem embargo da conclusão ora esposada, tem-se que a propositura ganharia em termos práticos **com a retirada da fixação do percentual mínimo de reparação, mantendo-se o destaque a vítima e aos seus dependentes, conferindo-lhes preferência na reparação almejada.**

São Paulo, 28 de abril de 2025.

PAULO SÉRGIO DE OLIVEIRA E COSTA
Procurador-Geral de Justiça

PAULO JOSÉ DE PALMA
Procurador de Justiça
Coordenador do Núcleo de Execuções Criminais