



**DIREITOS HUMANOS**

*HUMAN RIGHTS*



## O DIREITO À LEITURA NO CÁRCERE: ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE O ART. 130 DO MANUAL DE ASSISTÊNCIAS DO SISTEMA PENITENCIÁRIO FEDERAL

*THE RIGHT TO READ IN INCARCERATION: SOME REFLECTIONS  
ON ARTICLE 130 OF THE FEDERAL PENITENTIARY  
SYSTEM ASSISTANCE MANUAL*

*Érica de Oliveira Hartmann*

*(Doutora em Direito Processual Penal - PPGD/UFPR. Defensora Pública Federal)*

*erica.hartmann@dpu.def.br*

### RESUMO

O texto propõe reflexões para analisar a constitucionalidade, a convencionalidade e a legalidade do artigo 130 da Portaria n.º 6, de 21 de março de 2022 da DISPF/DEPEN/MJSP, que regulamenta o acesso à leitura de presos no sistema penitenciário federal brasileiro. Para tanto, analisa-se a estrutura normativa posta, inclusive aquela específica para o sistema penitenciário federal, bem como a prática, observada a partir de caso concreto narrado, que demonstra também o papel exercido pelo Poder Judiciário na resolução da situação. Por fim, sugere-se a total desconformidade da regra com uma perspectiva humanitária da pena, apontando para a necessidade de uma mudança de paradigma para uma execução penal mais humanizada.

**Palavras-chave:** Execução penal. Princípio da humanidade das penas. Direito à leitura.

### ABSTRACT

This paper proposes reflections to analyze the constitutionality, conventionality, and legality of Article 130 of Ordinance No. 6, dated March 21, 2022, issued by DISPF/DEPEN/MJSP, which regulates access to reading for inmates in the Brazilian federal penitentiary system. To this end, it examines the established normative structure, including that specific to the federal penitentiary system, as well as the practice, observed from a narrated concrete case, which also demonstrates the role played by the

Judiciary in resolving the situation. Finally, it suggests the complete non-conformity of the rule with a humanitarian perspective of punishment, pointing to the need for a paradigm shift towards a more humanized penal execution.

**Keywords:** Penal execution. Principle of humane punishment. Right to reading.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO. 1. OS CONTORNOS DO SISTEMA PENITENCIÁRIO FEDERAL. 2. O DIREITO À EDUCAÇÃO E À LEITURA DAS PESSOAS SOB CUSTÓDIA NO ESTADO BRASILEIRO – O PANORAMA NORMATIVO. 3. O DIREITO À EDUCAÇÃO E À LEITURA DAS PESSOAS SOB CUSTÓDIA NO ESTADO BRASILEIRO: A PRÁTICA. 4. O DIREITO À EDUCAÇÃO E À LEITURA DAS PESSOAS SOB CUSTÓDIA NO ESTADO BRASILEIRO: CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Data de submissão: 02/10/2025

Data de aceitação: 06/05/2026

## INTRODUÇÃO

A história do cárcere, reconhecido como espaço de exercício material do poder punitivo estatal, é a história de um espaço de desconstrução do ser humano. Por motivos, ideologias e filosofias distintos, verificou-se na prisão, mesmo antes de ser um espaço destinado ao cumprimento da pena privativa de liberdade, um lugar de práticas de violência, sujeição e desrespeito:

Em sua base filosófica, na origem do sistema penitenciário, a pena privativa de liberdade e sua execução se colocam em uma dimensão de “não direito”. Por outro lado, como indica a sociologia da pena, a prisão é, em sua dimensão material, a produção artificial

de handicap, ou seja, é produção de sofrimento na forma de privação e limitação de direitos e expectativas<sup>1</sup>.

E no Brasil a realidade não é distinta. Nem mesmo as normas jurídicas abstratamente previstas como asseguradoras dos direitos humanos e dos direitos e garantias individuais, que ganharam força sobretudo nas últimas décadas, seja no âmbito nacional, seja no internacional, são capazes de conter o exercício material nefasto do poder punitivo estatal, inclusive no que tange à execução penal, tampouco as práticas fundadas nos próprios atos normativos estatais, não alinhados a uma concepção humanitária do cumprimento das penas.

A estrutura normativa que rege a execução penal no Brasil (leis, regulamentos, decretos, portarias), justamente seguindo o que se percebe em toda a estrutura do sistema de justiça criminal (penal e processual penal) – o que não seria diferente, em razão da mútua complementariedade funcional –, mantém viés autoritário e orientado pelo sistema essencialmente inquisitório vigente no país. Isso sem falar nas práticas internas do cárcere, nas rotinas administrativas do estabelecimento penitenciário.<sup>2</sup>

Por isso, tem razão Rodrigo Roig quando afirma que

[...] se questiona hoje o sentido e o escopo do sistema penitenciário. Critica-se, veementemente, a retórica disciplinar do Estado e a ampla discricionariedade administrativa na previsão de faltas e aplicação de sanções. No entanto, é preciso admitir que esta conjuntura não sofreu substanciais alterações ao longo da história penitenciária brasileira, marcada pela reiterada imersão em períodos de exceção, pela sistemática supressão da dignidade da pessoa humana e pela inabalável crença de que o preso não merece ser sujeito de direitos<sup>3</sup>.

Importante também destacar outro ponto fundamental. Não só se tem, em geral, um aparato normativo extenso e de viés autoritário, mas, em razão dessa extensão e da possibilidade de tratamento local de muitas questões da execução penal, dessa capilarização, tem-se uma situação de

---

<sup>1</sup> PAVARINI, M.; GIAMBERARDINO, A. **Teoria da pena e execução penal**: uma introdução crítica, 2012, p. 175.

<sup>2</sup> ROIG, R. D. E. **Direito e prática histórica da execução penal no Brasil**, 2005, p. 16.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 25.

desconhecimento das regras da execução penal, especialmente as mais específicas. Tal quadro gera, logo, preocupação, pois o desconhecimento ou o conhecimento parcial (falta de transparência), intencional ou não, sempre é obstáculo à fiscalização e à implementação dos direitos das pessoas custodiadas.

Não obstante se reconheça toda a realidade trazida, o caminho para se ver praticado um direito de execução penal humanitário não terá outro guia senão os princípios estampados na Constituição da República de 1988 e nos tratados e convenções internacionais em matéria penal e de direitos humanos, que precisam ser compreendidos como meios de limitação racional do poder punitivo estatal, como escudos normativos de proteção do indivíduo, jamais podendo ser fundamento para restringir direitos ou justificar punições mais severas<sup>4</sup>.

Certamente, relevante papel assume, neste contexto, o princípio da humanidade, previsto nos documentos internacionais de direitos humanos e também na Constituição de 1988<sup>5</sup>, norma regente de todos os demais princípios da execução penal. É pressuposto para a redução dos danos causados pela permanência no cárcere e também para a vedação do retrocesso que prejudique a humanidade das penas<sup>6</sup>.

Por isso, é fundamental que se conheça a estrutura normativa e as práticas da execução penal no Brasil, a fim de averiguar cada ponto, cada medida, cada ordem das autoridades executoras do poder punitivo estatal, seja na esfera estadual, seja na esfera federal.

Para a realização do percurso investigativo ora proposto, o artigo adota uma metodologia de natureza qualitativa, combinando pesquisa bibliográfica e análise documental-normativa com o estudo de caso. Na dimensão bibliográfica, o trabalho se ampara em doutrina especializada de direito penal, execução penal e criminologia crítica (Pavarini, Zaffaroni, Baratta,

---

<sup>4</sup> ROIG, R. D. E. **Execução Penal**: teoria crítica, 2021, p. 23.

<sup>5</sup> Declaração Universal dos Direitos do Homem, art. 5º; Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos, regra 43; Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos da ONU, art. 10.1; Convenção Americana de Direitos Humanos, art. 5º; Conjunto de Princípios para a Proteção de Todas as Pessoas Sujeitas a Qualquer Forma de Detenção ou Prisão da ONU, princípio 1º; Princípios Básicos para o tratamento de reclusos da ONU, princípio 1; Princípios e boas práticas para a proteção das pessoas privadas de liberdade nas Américas, princípio 1; Constituição da República de 1988, art. 1º, III, e art. 4º, II.

<sup>6</sup> ROIG, *op. cit.*, p. 26.

Roig, Giamberardino, entre outros), bem como em literatura sobre direitos humanos e teoria da decisão judicial. Na dimensão documental-normativa, realiza-se a análise hierarquizada de fontes primárias — a Constituição da República de 1988, tratados e convenções internacionais de direitos humanos (Regras de Mandela, Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, Convenção Americana de Direitos Humanos), a Lei de Execução Penal, o Regulamento Penitenciário Federal (Decreto 6.049/2007) e, centralmente, a Portaria n.º 6/2022 da DISPF/DEPEN/MJSP. Por fim, emprega-se o estudo de caso como recurso metodológico, a partir da análise de um processo concreto que tramitou perante a Seção de Execução Penal de Catanduvas e o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, com o objetivo de confrontar o panorama normativo com a prática judicial efetivamente observada, evidenciando a distância entre o direito posto e sua aplicação no sistema penitenciário federal.

Nesse contexto, então, o presente artigo apresenta o problema das reiteradas violações dos direitos dos custodiados, inclusive quanto ao acesso à instrução, e propõe a reflexão sobre o art. 130 do Manual de Assistências do Sistema Penitenciário Federal (Portaria n.º 6, de 21 de março de 2022 da DISPF/DEPEN/MJSP), para que se possa, em primeiro lugar, conhecer o ato normativo vigente no âmbito do sistema penitenciário federal ligado ao direito à leitura e à educação e, em um segundo momento, ponderar sobre sua convencionalidade e constitucionalidade.

Para tanto, inicia-se com a apresentação da estrutura vigente de gestão dos estabelecimentos prisionais no Estado brasileiro, especialmente naquilo determinado pela Lei de Execução Penal, e se explica o surgimento do sistema penitenciário federal, como uma estrutura apartada daquilo que já se tinha no país, com o objetivo claro de neutralização absoluta das pessoas consideradas de alta periculosidade, que praticaram crimes graves.

Após, aborda-se o direito à educação, como um direito inerente a todas as pessoas que se encontram em solo brasileiro, nacionais e estrangeiros, livres ou sob custódia do Estado, e verifica-se como está regulamentada a questão dentro das normativas que regem o sistema penitenciário federal (Constituição da República, Lei de Execução Penal, Regulamento Penitenciário Federal, Regras de Mandela).

Em seguida, por meio da exposição de um caso concreto, demonstra-se qual a realidade vivida pelos custodiados do SPF (Sistema Penitenciário Federal) e o papel desempenhado pelo Poder Judiciário, que deveria ser o garante do cumprimento dos direitos postos, nessa suposta missão de “combate à alta criminalidade”.

Ao final, tenta-se, por meio de algumas reflexões, responder ao problema inicial sobre o respeito, ou não, do direito de acesso à instrução dos custodiados no Brasil, em especial no sistema penitenciário federal.

## **1. OS CONTORNOS DO SISTEMA PENITENCIÁRIO FEDERAL**

No Brasil, atualmente, a regra é que a gestão e a fiscalização dos locais de detenção de pessoas (cadeias, presídios, penitenciárias) estão a cargo dos estados da federação, inclusive para presos provisórios e definitivos processados e condenados pelas Justiças Federais (Justiça Federal, Justiça Eleitoral e Justiça Militar da União), justamente porque esses estabelecimentos prisionais estão sujeitos à administração estadual<sup>7</sup>.

Não obstante, desde sua publicação, a Lei de Execução Penal previu a possibilidade de serem construídos estabelecimentos penais pela União, mas essa previsão desde sempre apareceu com um fim predeterminado: tais locais seriam destinados a receber pessoas por motivo de interesse da segurança pública nacional ou por interesse do próprio custodiado.

Eis o art. 86, em sua redação original:

Art. 86. As penas privativas de liberdade aplicadas pela Justiça de uma Unidade Federativa podem ser executadas em outra unidade, em estabelecimento local ou da União.

§ 1º A União Federal poderá construir estabelecimento penal em local distante da condenação para recolher, mediante decisão judicial, os condenados à pena superior a 15 (quinze) anos, quando a medida se justifique no interesse da segurança pública ou do próprio condenado.

---

<sup>7</sup> Veja-se, inclusive, a Súmula n.º 192 do STJ, que trata da competência da Justiça Estadual para execução das penas aplicadas pelas Justiças Federais, quando o custodiado estiver em estabelecimento sujeito à administração estadual.

Não seriam, então, estabelecimentos prisionais ordinários, mas excepcionais, para casos especificamente determinados, e não seriam simplesmente estabelecimentos prisionais para recebimento de pessoas presas por ordem de juízes federais.

Em 2003, por meio da Lei 10.792, promoveu-se certa alteração nesse artigo 86 citado, cujo §1º passou a contar com a seguinte redação: “§ 1º A União Federal poderá construir estabelecimento penal em local distante da condenação para recolher os condenados, quando a medida se justifique no interesse da segurança pública ou do próprio condenado.” Como é possível verificar pela simples leitura do texto legal, a alteração de 2003 veio apenas para retirar a limitação da pena mínima necessária para a inclusão no sistema penitenciário federal. Em seguida, surge a Lei 10.693, também em 2003, que dispõe especificamente sobre a carreira dos policiais penais federais.

O início da implementação desse sistema ocorreu em 2006, quando foram inauguradas as duas primeiras penitenciárias federais brasileiras: Catanduvas (PFCAT), em 23 de junho, e Campo Grande (PFCG), em 21 de dezembro. No ano de 2007, surge o Regulamento Penitenciário Federal, consubstanciado no Decreto 6.049, e em 2008 foi promulgada a Lei 11.671, em 8 de maio, que dispõe especialmente sobre a inclusão e transferência de presos para os estabelecimentos federais.

Em 2009, duas novas penitenciárias foram inauguradas: Porto Velho (PFPV), em 19 de junho, e Mossoró (PFMOS), em 3 de julho. No mesmo ano, foi publicado o regulamento da Lei 11.671, o Decreto 6.877, notadamente trazendo os requisitos, procedimentos, competências, enfim, todos os elementos a serem observados para o ingresso de pessoas nos referidos estabelecimentos prisionais, bem como o acompanhamento das execuções penais (para os condenados definitivamente). A última penitenciária federal inaugurada foi a de Brasília (PFBRA), na data de 16 de outubro de 2018.

Segundo consta expressamente no sítio do Ministério da Justiça, o sistema penitenciário federal, coordenado pelo DEPEN, é um regime de execução penal concebido com a finalidade de combater o crime organizado,

isolando as lideranças criminosas e os presos de alta periculosidade<sup>8</sup>. O próprio Regulamento Penitenciário Federal, em seu artigo 3º, aponta a finalidade dos estabelecimentos penais federais: “[...] promover a execução administrativa das medidas restritivas de liberdade dos presos, provisórios ou condenados, cuja inclusão se justifique no interesse da segurança pública ou do próprio preso.” Está, inclusive, em vigor um Plano e Mapa Estratégico do SPF para o período de 2019 a 2023, aprovado pela Portaria GAB-DEPEN 103, de 18 de fevereiro de 2019, cujo conteúdo, porém, em sua maioria, é sigiloso. São, por evidente, estabelecimentos prisionais diferenciados, de segurança máxima, bem equipados, que servem a um objetivo diferenciado e que compõem uma estrutura estatal muito recente de repressão à criminalidade.

Daniel Cestari e Daniel Lovatto<sup>9</sup> até defendem a existência de um microsistema penitenciário federal, delineado pela Lei 10.693/03, pela Lei 11.671/2008, pelos Decretos 6.049/07 e 6.877/09, bem como pelas portarias do DISPF, pelos anais dos workshops do sistema penitenciário federal, enunciados, recomendações, boas práticas, entre outros. Porém, por certo, subordinados às regras constitucionais e aos tratados internacionais sobre o tema.

Não se pode esquecer, no entanto, que todo esse processo de implantação desse sistema diferenciado, de segurança máxima, traduz uma política criminal muito questionável do ponto de vista humanitário, porque fundada em um discurso de caça implacável ao inimigo, de influência internacional, de superencarceramento, que comprova justamente o que já defendia há anos o saudoso Professor Massimo Pavarini: uma característica atual dos sistemas penais é a preocupação cada vez maior com a gestão administrativa da questão penal. Torna-se mais frequente, inclusive, o uso de uma linguagem muito mais técnica, informada pela busca da eficiência e atenta aos riscos:

A gestão administrativa da pena começa já a falar uma outra língua: não mais aquela de punir os indivíduos, mas de gerir grupos sociais em razão do risco criminal; não mais aquela correcional, mas aquela burocrática de

<sup>8</sup> BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN). SPF: 15 anos combatendo o crime organizado. **Gov.br**, 23 jun. 2021.

<sup>9</sup> CESTARI, D. P.; LOVATTO, D. C. **Sistema penitenciário federal**, 2021, p. 25.

como otimizar recursos escassos, na qual a eficácia da ação punitiva não é mais em razão dos escopos externos ao sistema (educar, intimidar) mas em razão de exigências intrassistêmicas (reduzir os riscos)<sup>10</sup>.

Como se pode ver pelo próprio texto do art. 3º do Decreto 6.049/2007, anteriormente transcrito, o sistema penitenciário federal surge atrelado justamente a esse discurso questionável de promessa de efetiva punição dos criminosos mais perigosos da sociedade brasileira, e ainda tenta se revestir de legitimidade prevendo, também, sua existência até mesmo para proteção do próprio custodiado. Na prática, como se pode imaginar, evidentemente que as inclusões ocorrem, em sua imensa maioria, sob a justificativa da segurança pública, e não para a segurança da pessoa custodiada.

## 2. O DIREITO À EDUCAÇÃO E À LEITURA DAS PESSOAS SOB CUSTÓDIA NO ESTADO BRASILEIRO – O PANORAMA NORMATIVO

O direito à educação é direito fundamental previsto na Constituição da República em seu art. 205: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.” É, por certo, para fazer uso da expressão utilizada por Antonio Candido ao tratar do direito à literatura, um **bem incompressível**, seja do ponto de vista individual, seja do ponto de vista social. Como bem lembra,

[...] cada época e cada cultura fixam os critérios de incompressibilidade, que estão ligados à divisão da sociedade em classes, pois inclusive a educação pode ser instrumento para convencer as pessoas de que o que é indispensável para uma camada social não o é para outra<sup>11</sup>.

E defende, inclusive, que a luta pelos direitos humanos envolve a proteção desses bens incompressíveis, que não são apenas aqueles que asseguram a

<sup>10</sup> PAVARINI, M.; GUAZZALOCA, B. *Corso di diritto penitenziario*, 2004, p. 22 (tradução própria).

<sup>11</sup> CANDIDO, A. O direito à literatura. *In: Idem. Vários escritos*, 2011, p. 175.

sobrevivência física em níveis decentes, mas também aqueles que garantem a integridade espiritual<sup>12</sup>.

Certamente há vários bens incompressíveis a serem preservados, e tal seleção é feita com base em diversos critérios, conforme cada sociedade, cada momento histórico, cada cultura... No caso do Brasil, um excelente ponto de partida para a discussão é o próprio texto constitucional, mormente nos pontos em que seleciona e expressa os direitos e garantias fundamentais das pessoas e os valores a serem preservados. Eis onde surge, então, com clareza, o direito à educação, entendido em seu aspecto mais amplo possível, como quis o texto do próprio artigo 205 antes transcrito: direito à educação formal (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, ensino superior, cursos profissionalizantes etc.), mas também à instrução como um todo (que está, via de regra, ligada às ferramentas obtidas na educação formal, como a própria alfabetização, mas a ela não se limita), o que permite falar, então, por exemplo, no próprio direito à literatura, não restrito aos bancos escolares.

O belo texto de Antonio Candido, já mencionado, destaca a função da literatura e o quanto ela está ligada à construção do ser humano (e, logo, pode-se dizer, ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho):

A função da literatura está ligada à complexidade da sua natureza, que explica inclusive o papel contraditório mas humanizador (talvez humanizador porque contraditório). Analisando-a, podemos distinguir pelo menos três faces: (1) ela é uma construção de objetos autônomos como estrutura e significado; (2) ela é uma forma de expressão, isto é, manifesta emoções e a visão do mundo dos indivíduos e dos grupos; (3) ela é uma forma de conhecimento, inclusive como incorporação difusa e inconsciente<sup>13</sup>.

Ela, portanto, humaniza, concretiza “o exercício da reflexão, da aquisição do saber, a boa vontade com o próximo, o afinamento das emoções, a

<sup>12</sup> CANDIDO, A. O direito à literatura. In: *Idem. Vários escritos*, 2011, p. 176.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 178-179.

capacidade de penetrar os problemas da vida, o senso da beleza, a percepção da complexidade do mundo e dos seres, o cultivo do humor”<sup>14</sup>.

Assim, relaciona a literatura com os direitos humanos sob dois aspectos distintos:

Primeiro, verifiquei que a literatura corresponde a uma necessidade universal que deve ser satisfeita sob pena de mutilar a personalidade, porque pelo fato de dar forma aos sentimentos e à visão do mundo ela nos organiza, nos liberta do caos e portanto nos humaniza. Em segundo lugar, a literatura pode ser um instrumento consciente de desmascaramento, pelo fato de focalizar as situações de restrição dos direitos, ou de negação deles, como a miséria, a servidão, a mutilação espiritual<sup>15</sup>.

No âmbito do sistema penitenciário, prevê a Lei de Execução Penal que a assistência ao preso e ao interno é dever do Estado, com o fim de prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade. Prevê ainda que a assistência educacional compreenderá a instrução escolar, a formação profissional do preso e do interno e, de maneira ainda mais ampla, o próprio direito à leitura:

Art. 10. A assistência ao preso e ao internado é dever do Estado, objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade. Parágrafo único. A assistência estende-se ao egresso.

Art. 11. A assistência será: [...] IV - educacional; [...]

Art. 17. A assistência educacional compreenderá a instrução escolar e a formação profissional do preso e do internado.

[...]

Art. 21. Em atendimento às condições locais, dotar-se-á cada estabelecimento de uma biblioteca, para uso de todas as categorias de reclusos, provida de livros instrutivos, recreativos e didáticos.

No mesmo sentido, como não poderia ser diferente, dispõe o Regulamento Penitenciário Federal (Decreto 6.049/2007), em seu artigo 25:

---

<sup>14</sup> CANDIDO, A. O direito à literatura. *In: Idem. Vários escritos*, 2011, p. 182.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 188.

Art. 25. A assistência educacional compreenderá a instrução escolar, ensino básico e fundamental, profissionalização e desenvolvimento sociocultural.

§ 1º O ensino básico e fundamental será obrigatório, integrando-se ao sistema escolar da unidade federativa, em consonância com o regime de trabalho do estabelecimento penal federal e às demais atividades socioeducativas e culturais.

§ 2º O ensino profissionalizante poderá ser ministrado em nível de iniciação ou de aperfeiçoamento técnico, atendendo-se às características da população urbana e rural, segundo aptidões individuais e demanda do mercado.

§ 3º O ensino deverá se estender aos presos em regime disciplinar diferenciado, preservando sua condição carcerária e de isolamento em relação aos demais presos, por intermédio de programa específico de ensino voltado para presos nesse regime.

§ 4º O estabelecimento penal federal disporá de biblioteca para uso geral dos presos, provida de livros de literatura nacional e estrangeira, técnicos, inclusive jurídicos, didáticos e recreativos.

§ 5º O estabelecimento penal federal poderá, por meio dos órgãos competentes, promover convênios com órgãos ou entidades, públicos ou particulares, visando à doação por estes entes de livros ou programas de bibliotecas volantes para ampliação de sua biblioteca.

Nesse sentido também, o e. Superior Tribunal de Justiça já se pronunciou sobre o direito fundamental do preso ao acesso à educação:

HABEAS CORPUS. EXECUÇÃO PENAL. SAÍDAS TEMPORÁRIAS. ESTUDO. APROVAÇÃO EM VESTIBULAR. PEDIDO DE SAÍDA PARA FREQUENTAR AULAS DE CURSO DE ENSINO SUPERIOR. POSSIBILIDADE. EDUCAÇÃO. RESSOCIALIZAÇÃO DO PRESO. REINSERÇÃO SOCIAL. DIREITO PREVISTO NO TEXTO CONSTITUCIONAL E NA LEI DE EXECUÇÃO PENAL. GARANTIA PROTEGIDA TAMBÉM PELO ORDENAMENTO JURÍDICO INTERNACIONAL. REGRAS DE MANDELA. HABEAS CORPUS CONCEDIDO.

**1. O art. 205 da Constituição da República de 1988 estabelece que “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e**

incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. No âmbito do sistema penitenciário, prevê a Lei de Execução Penal que “[a] assistência ao preso e ao internado é dever do Estado, objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade”, e, ainda, que “[a] assistência educacional compreenderá a instrução escolar e a formação profissional do preso e do internado”.

2. A própria Declaração Universal dos Direitos Humanos estipula que “[t]oda pessoa tem direito à educação. A educação deve ser gratuita, pelo menos a correspondente ao ensino elementar fundamental. O ensino elementar é obrigatório. O ensino técnico e profissional deve ser generalizado; o acesso aos estudos superiores deve estar aberto a todos em plena igualdade, em função do seu mérito”. Na mesma toada, as Regras de Mandela estabelecem que “[o]s objetivos de uma pena de prisão ou de qualquer outra medida restritiva da liberdade são, prioritariamente, proteger a sociedade contra a criminalidade e reduzir a reincidência. Estes objetivos só podem ser alcançados se o período de detenção for utilizado para assegurar, sempre que possível, a reintegração destas pessoas na sociedade após a sua libertação, para que possam levar uma vida autossuficiente e de respeito para com as leis”<sup>16</sup>.

Além disso, conforme expõem as Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos – chamadas também de Regras de Mandela –, de 2015<sup>17</sup>, os objetivos de uma “pena de prisão ou qualquer outra medida restritiva da liberdade são, prioritariamente, proteger a sociedade contra a criminalidade e reduzir a reincidência”. E, para que esse objetivo seja alcançado, o período de detenção deve ser utilizado para a reintegração dessas pessoas na sociedade para que, após a sua libertação, “possam levar uma vida autossuficiente e de respeito para com as leis” (Regra 4.1). Para tal fim, devem as administrações prisionais e demais autoridades competentes proporcionar “educação, formação profissional e trabalho [...] aos detentos

<sup>16</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). Habeas Corpus n. 535.383/SP. *Diário da Justiça Eletrônico*, 21 de set. 2020.

<sup>17</sup> NAÇÕES UNIDAS. *Regras mínimas das Nações Unidas para o tratamento de presos* (Regras de Mandela). Nova York: Nações Unidas, 2016.

[e] Estes programas, atividades e serviços devem ser facultados de acordo com as necessidades individuais de tratamento dos reclusos” (Regra 4.2).

Seguindo, a Regra 64 estabelece que “toda unidade prisional deve ter uma biblioteca para uso de todas as categorias de presos, adequadamente provida de livros de lazer e de instrução, e os presos devem ser incentivados a fazer uso dela”. Soma-se a isso a Regra 104, item 2, que dispõe que, “tanto quanto for possível, a educação dos reclusos deve estar integrada no sistema educacional do país, para que depois da sua libertação possam continuar, sem dificuldades, os seus estudos”.

Logo, o que se tem é toda uma estrutura normativa que, por evidente, visa garantir que, mesmo enquanto recluso/a, o/a cidadão/ã tenha o melhor acesso possível à educação/instrução, senão através da frequência a cursos/aulas, ao menos através do acesso a livros e periódicos (leitura). Para tanto, há de se disponibilizar a oportunidade de participação em cursos/aulas, bem como assegurar a instalação de ao menos uma biblioteca em cada estabelecimento prisional.

É certo que o acesso à formação escolar e profissional depende da estruturação dos cursos a serem disponibilizados, equipamentos, estrutura física etc. E, portanto, certamente é de maior complexidade de implantação, porém, plenamente possível por meio de políticas públicas e disposição dos agentes públicos envolvidos. Bem mais simples, evidentemente, é assegurar o acesso à leitura, que pode ser disponibilizado por meio da biblioteca e, por que não, permitindo que o/a custodiado/a possua um acervo individual próprio, sob a fiscalização do estabelecimento.

Como bem destaca André Giamberardino, ao comentar o referido artigo 21 da Lei de Execução Penal, a regra deixa claro que

O direito à leitura, ou direito à literatura, é mais amplo que o direito de acesso à formação escolar e profissional. É também mais amplo e abrangente que a inclusão em programas de remição pela leitura, os quais têm seus limites operacionais e a exigência de acompanhamento pedagógico. [...] é ilegal restringir o acesso à leitura por conta de razões disciplinares, ainda que a pessoa esteja cumprindo sanção administrativa. O direito à leitura

não tem natureza de regalia, sendo simplesmente direito vinculado à educação<sup>18</sup>.

Por isso, defende, com acerto, que se aplica ao sistema penitenciário a Política Nacional de Leitura e Escrita, constante da Lei 13.696/2018<sup>19</sup>, ressaltando que

<sup>18</sup> GIAMBERARDINO, A. R. **Comentário à lei de execução penal**, 2021, p. 75.

<sup>19</sup> Lei 13.696/2018: “Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Leitura e Escrita como estratégia permanente para promover o livro, a leitura, a escrita, a literatura e as bibliotecas de acesso público no Brasil. Parágrafo único. A Política Nacional de Leitura e Escrita será implementada pela União, por intermédio do Ministério da Cultura e do Ministério da Educação, em cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e com a participação da sociedade civil e de instituições privadas. Art. 2º São diretrizes da Política Nacional de Leitura e Escrita: I - a universalização do direito ao acesso ao livro, à leitura, à escrita, à literatura e às bibliotecas; II - o reconhecimento da leitura e da escrita como um direito, a fim de possibilitar a todos, inclusive por meio de políticas de estímulo à leitura, as condições para exercer plenamente a cidadania, para viver uma vida digna e para contribuir com a construção de uma sociedade mais justa; III - o fortalecimento do Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas (SNBP), no âmbito do Sistema Nacional de Cultura (SNC); IV - a articulação com as demais políticas de estímulo à leitura, ao conhecimento, às tecnologias e ao desenvolvimento educacional, cultural e social do País, especialmente com a Política Nacional do Livro, instituída pela Lei nº 10.753, de 30 de outubro de 2003; V - o reconhecimento das cadeias criativa, produtiva, distributiva e mediadora do livro, da leitura, da escrita, da literatura e das bibliotecas como integrantes fundamentais e dinamizadoras da economia criativa. Parágrafo único. A Política Nacional de Leitura e Escrita observará, no que couber, princípios e diretrizes de planos nacionais estruturantes, especialmente do: I - Plano Nacional de Educação (PNE); II - Plano Nacional de Cultura (PNC); III - Plano Plurianual da União (PPA). Art. 3º São objetivos da Política Nacional de Leitura e Escrita: I - democratizar o acesso ao livro e aos diversos suportes à leitura por meio de bibliotecas de acesso público, entre outros espaços de incentivo à leitura, de forma a ampliar os acervos físicos e digitais e as condições de acessibilidade; II - fomentar a formação de mediadores de leitura e fortalecer ações de estímulo à leitura, por meio da formação continuada em práticas de leitura para professores, bibliotecários e agentes de leitura, entre outros agentes educativos, culturais e sociais; III - valorizar a leitura e o incremento de seu valor simbólico e institucional por meio de campanhas, premiações e eventos de difusão cultural do livro, da leitura, da literatura e das bibliotecas; IV - desenvolver a economia do livro como estímulo à produção intelectual e ao fortalecimento da economia nacional, por meio de ações de incentivo ao mercado editorial e livreiro, às feiras de livros, aos eventos literários e à aquisição de acervos físicos e digitais para bibliotecas de acesso público; V - promover a literatura, as humanidades e o fomento aos processos de criação, formação, pesquisa, difusão e intercâmbio literário e acadêmico em território nacional e no exterior, para autores e escritores, por meio de prêmios, intercâmbios e bolsas, entre outros mecanismos; VI - fortalecer institucionalmente as bibliotecas de acesso público, com qualificação de espaços, acervos, mobiliários, equipamentos, programação cultural, atividades pedagógicas, extensão comunitária, incentivo à leitura, capacitação de pessoal, digitalização de acervos, empréstimos digitais, entre outras ações; VII - incentivar pesquisas, estudos e o estabelecimento de indicadores relativos ao livro, à leitura, à escrita, à literatura e às bibliotecas, com vistas a fomentar a produção de conhecimento e de estatísticas como instrumentos de avaliação e qualificação das políticas públicas do setor; VIII - promover a formação profissional no âmbito das cadeias criativa e produtiva do livro e mediadora da leitura, por meio de ações de qualificação e capacitação sistemáticas e contínuas; IX - incentivar a criação e a implantação de planos estaduais, distrital e municipais do livro e da leitura, em fortalecimento ao SNC; X - incentivar a expansão das capacidades de criação cultural e de compreensão leitora, por meio do fortalecimento de ações educativas e culturais focadas no desenvolvimento das competências de produção e interpretação de textos.”

[...] o direito de acesso a livros – instrutivos, recreativos e didáticos, como aponta o dispositivo legal – deve ser garantido ainda que a pessoa presa não esteja incluída em programa de remição pela leitura e inclusive – talvez principalmente! – em situações de isolamento por sanção disciplinar<sup>20</sup>.

No panorama normativo, então, tem-se que o acesso à instrução há de ser assegurado pelo Estado, seja às pessoas em situação de liberdade, seja às pessoas custodiadas. Nenhuma restrição é permitida, senão nos termos postos pela própria LEP e, sempre, nestes casos, com legítimas justificações.

### **3. O DIREITO À EDUCAÇÃO E À LEITURA DAS PESSOAS SOB CUSTÓDIA NO ESTADO BRASILEIRO: A PRÁTICA**

Um interno da Penitenciária Federal de Catanduvas, no Paraná, apresentou carta ao Juízo da Execução Penal requerendo, além de outros pedidos, autorização para a permanência em sua cela de três livros jurídicos – “*Vade mecum*”, “Código Penal comentado” e “Código de Processo Penal comentado” –, que poderiam, inclusive, ser fornecidos pela sua família. O DEPEN, por meio da Direção da Penitenciária, manifestou-se informando que não haveria impedimento para o preso receber os referidos livros, desde que respeitados os prazos determinados pela Portaria DISPF/DEPEN/MJSP nº. 6, de 21 de março de 2022, uma vez que os livros jurídicos são caracterizados como materiais de leitura do acervo da biblioteca (arts. 119 e 130). O Ministério Público Federal apresentou parecer contrário ao pedido do apenado de posse permanente dos livros, requerendo o arquivamento dos autos.

A Defensoria Pública da União se manifestou para que fosse autorizado que o apenado tivesse em cela permanentemente os livros que desejasse, desde que ausentes quaisquer ilegalidades em seus conteúdos ou, subsidiariamente, que se impusesse apenas limitação de quantidade material. O juízo de primeira instância decidiu pelo indeferimento do pedido, sob o argumento de que, “de acordo com os regulamentos do DEPEN, não é permitida a permanência de livros em definitivo nas celas das penitenciárias federais”.

---

<sup>20</sup> GIAMBERARDINO, A. R. Aula ministrada no Curso de Pós-Graduação em Direito da Execução Penal – Turma 1, Curso CEI, 2022.

Na decisão, limitou-se a dizer, sobre tal questão específica, que

Extraí-se das informações prestadas pela Autoridade Administrativa que os internos da PFCAT podem ter consigo até 5 (cinco) livros, de forma concomitante, entretanto, **por prazo determinado**. [...] De acordo com os regulamentos do DEPEN, não é permitida a permanência de livros em definitivo nas celas das penitenciárias federais e, logo, o pedido de posse permanente de *livros jurídicos*, formulado pelo interno, não merece acolhimento.

Essa questão está assim prevista na Portaria n.º 6, de 21 de março de 2022 da DISPF/DEPEN/MJSP, que traz o Manual de Assistências do Sistema Penitenciário Federal, cujo conteúdo ora se reproduz, para melhor compreensão do problema:

Art. 130. Será permitido aos presos condenados ou provisórios dos estabelecimentos penais federais ter consigo os seguintes objetos ou materiais:

[...]

II- Materiais de leitura:

a) até 5 (cinco) unidades de materiais de leitura dentre livros, revistas, periódicos, gibis e passatempos, do acervo da Biblioteca e entregues pela Divisão de Reabilitação.

b) 1 (um) livro de sua fé religiosa, 1 (um) livro de hinos ou músicas religiosas e 1 (um) dicionário, de forma permanente.

c) material informativo sobre seus direitos, deveres, regras disciplinares e de assistência, entregues pela Divisão de Segurança e Disciplina da Penitenciária Federal, quando da inclusão na penitenciária.

d) material didático das atividades educacionais, entregues pela Divisão de Reabilitação.

e) material entregue pelo Jurídico da penitenciária;

Parágrafo único. Em relação ao inciso II, itens “a”, “d” e “e”, e inciso III, item “d”, serão disponibilizados por prazo determinado, como material não permanente em cela, conforme análise e conveniência dos setores responsáveis.

Art.119. A entrega e recolhimento de materiais de leitura aos presos será realizada semanalmente, podendo a Direção da Penitenciária Federal e a Divisão de Reabilitação, alterar a periodicidade, em decisão fundamentada.

§1 O preso poderá solicitar o empréstimo semanal de até 05 (cinco) materiais para leitura dentre livros, revistas, periódicos, passatempos, gibis e caça-palavras.

§2 O prazo para empréstimo será de até 07 (sete) dias, podendo ser renovado, uma única vez, por igual período.

A defesa impugnou a decisão. E, **por unanimidade**, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região negou provimento ao Agravo de Execução interposto, nos seguintes termos:

AGRAVO DE EXECUÇÃO PENAL. PENITENCIÁRIA DE SEGURANÇA MÁXIMA. DE CATANDUVAS. PEDIDO DE GUARDA PERMANENTE DE LIVROS NA CELA. IMPOSSIBILIDADE.

1. De acordo com os regulamentos do DEPEN, não é permitida a permanência de livros, em definitivo, nas celas das penitenciárias federais.

2. Tratando-se de presídio federal de segurança máxima, referidos livros serão recebidos em caráter de doação à Penitenciária Federal e irão compor o acervo da biblioteca, não obstante seja priorizada sua leitura pelo preso indicado pelo doador.

3. Não faz sentido a insistência do interno na manutenção da “guarda permanente em cela” dos livros jurídicos que pretende estudar, já que ele pode renovar o empréstimo, sucessivamente, como esclarecido nos autos.

4. Agravo de execução penal desprovido.

#### **ACÓRDÃO**

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, a Egrégia 7ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região decidiu, por unanimidade, negar provimento ao agravo de execução penal, nos termos do relatório, votos e notas de julgamento que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Porto Alegre, 22 de novembro de 2022.

Constou do voto do Desembargador Relator:

[...] Alega, em síntese, que o apenado tem direito de manter em cela, permanentemente, os livros que desejar, desde que ausentes quaisquer ilegalidades em seus conteúdos ou, subsidiariamente, que se imponha apenas limitação de quantidade material.

Pois bem.

A razão está com a Seção de Execução Penal de Catanduvas.

Com efeito, de acordo com as informações repassadas pela Diretoria da unidade prisional, não há impedimento para que o preso receba os livros, porém, sem prejuízo da observância da norma que regulamenta a ordem e a disciplina na unidade, considerando que os livros jurídicos são caracterizados como materiais de leitura do acervo da biblioteca e atentando ao prazo determinado pela Portaria DISPF/DEPEN/MJSP nº 6, de 21/03/2022 (**evento 12 da PA**):

*Art. 119. A entrega e recolhimento de materiais de leitura aos presos será realizada semanalmente, podendo a Direção da Penitenciária Federal e a Divisão de Reabilitação, alterar a periodicidade, em decisão fundamentada. §1º o preso poderá solicitar o empréstimo semanal de até 05 (cinco) materiais para leitura dentre, livros, revistas, periódicos, passatempos, gibis e caça-palavras.*

*§2º o prazo para empréstimo será de até 07 (sete) dias, podendo ser renovado, uma única vez, por igual período.*

Conforme assinalado na petição administrativa em epígrafe, o material recebido pela Penitenciária Federal, em caráter de doação, compõe o acervo da biblioteca e é priorizada sua leitura pelo preso indicado pelo doador. Porém, após o prazo de leitura estabelecido, é fundamental que o material retorne à biblioteca para registro, controle e eventual empréstimo a outro preso.

Caso haja nova solicitação, o mesmo preso poderá ser novamente contemplado com o mesmo título.

Portanto, não faz sentido a insistência do interno na manutenção da “guarda permanente em cela” dos livros jurídicos que pretende estudar, já que ele pode renovar o empréstimo, sucessivamente, como esclarecido nos autos.

Dessa forma, não merece guarida a pretensão recursal.

### **Conclusão**

Agravo de execução penal desprovido.

Mantida integralmente a decisão proferida pelo Juízo da Corregedoria da Seção de Execução Penal de Catanduvas/PR, que indeferiu o pedido de guarda permanente de livros em cela feito pelo executado.

Percebe-se, claramente, que o Judiciário, seja em primeira, seja em segunda instância, tangenciou a questão e não a enfrentou diretamente. Ambas as decisões, aqui reproduzidas, não enfrentam a sonegação do direito à leitura, padecendo, assim, de verdadeira nulidade, por ofensa ao art. 93, IX, da Constituição da República. Ao arripio da Carta Constitucional e

mesmo da Lei de Execução Penal, vedam o direito de ter livros na cela sob o argumento de tal conduta ser proibida pela Portaria do Departamento Penitenciário Federal. Por certo, não é essa a razão de decidir. O que se questionou, justamente, foi a própria legalidade (e, em última análise, a constitucionalidade e a convencionalidade) da Portaria, o que acabou não decidido. Em um Estado de Direito e Democrático, no qual as decisões devem ser justificadas em argumentos legítimos e legais, expressos, os motivos devem ser expostos, o que não ocorreu na situação aqui mencionada.

Qual seria a lógica de limitar o empréstimo de material a sete dias renováveis uma única vez, podendo haver o empréstimo de outros livros, senão em razão de disponibilizar o material a outros presos, tal como ocorre em qualquer biblioteca? Então, se o material pertencer ao custodiado, fornecido pela própria família do preso (como no caso concreto aqui discutido) ou por qualquer outra pessoa, esse fundamento por trás da limitação desaparece, pois não se trata de material da biblioteca. De resto, bastaria que houvesse a checagem periódica, assim como acontece com qualquer outro material de cela (por exemplo, apostilas dos cursos escolares, livros religiosos etc.). Cabe lembrar, ainda, que a previsão de uma única renovação do empréstimo do livro também é uma limitação desarrazoada trazida pelo ato normativo, sobretudo a depender do livro.

Mesmo se nenhum material fosse permitido na cela – o que não ocorre –, ainda assim seria questionável a Portaria, tendo em conta, justamente, o direito fundamental à educação e o direito fundamental à leitura.

#### **4. O DIREITO À EDUCAÇÃO E À LEITURA DAS PESSOAS SOB CUSTÓDIA NO ESTADO BRASILEIRO: CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS**

Não se discute, afinal, a necessidade de regulamentação da disciplina e da organização dos estabelecimentos prisionais. Por certo que a Constituição e a Lei de Execução Penal não dão conta de ditar as regras de funcionamento dos estabelecimentos em suas rotinas diárias, até pelo fato de serem de diferentes naturezas e localidades. Por outro lado, no atual sistema normativo brasileiro, tampouco é possível defender que uma Portaria da

Direção do Sistema Penitenciário Federal, atrelada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, não esteja limitada pelos termos delineados pela lei que vem regulamentar, que, por sua vez, sempre será hierarquicamente subordinada ao texto constitucional e aos tratados internacionais que versem sobre direitos humanos. Isso significa dizer que é, sim, possível, por meio de uma Portaria, que a autoridade administrativa organize mais detalhadamente o funcionamento do estabelecimento prisional, mas em nenhuma hipótese está autorizada a restringir direitos se os atos normativos superiores assim não o fizeram. Ao fim e ao cabo, a Portaria nem sequer poderia ter sido editada nestes termos, portanto.

Aliás, importante lembrar, inclusive, que a própria Lei de Execução Penal, em seu artigo 3º, expressamente aduz que “ao condenado e ao internado serão assegurados todos os direitos não atingidos pela sentença ou pela lei”. E, para ficar na discussão objeto do presente trabalho, não há sentença ou lei que restrinja o direito à leitura, seja do/a preso/a provisório/a, seja daquele/a com decisão condenatória já transitada em julgado.

E, então, por que previu a Portaria tal limitação para o chamado material de cela? Como dito, em se tratando de livros da biblioteca do estabelecimento, assim como ocorre nas demais bibliotecas, há sempre regras de empréstimo e devolução, com prazos estabelecidos, justamente para que vários/as usuários/as possam ter acesso às obras, de forma mais igualitária. Mas e quanto ao material de leitura que não pertence ao acervo da biblioteca?

Segundo a Portaria, é possível ter em cela, permanentemente:

[...] b) 1 (um) livro de sua fé religiosa, 1 (um) livro de hinos ou músicas religiosas e 1 (um) dicionário, de forma permanente; c) material informativo sobre seus direitos, deveres, regras disciplinares e de assistência, entregues pela Divisão de Segurança e Disciplina da Penitenciária Federal, quando da inclusão na penitenciária. [...]

Os demais materiais (alíneas “a”, “d” e “e” do item II do art. 130) só ficam temporariamente e, ainda, conforme análise e conveniência dos setores responsáveis.

O questionamento que fica é quanto à razão da permissão de um livro religioso, de um livro de músicas religiosas e de um dicionário. Quanto aos primeiros, certamente estão relacionados com a liberdade de crença

e de profissão de fé (art. 5º, VI, CR/88 e art. 24, LEP). Mas e se o/a preso/a for ateu/ateia? Não poderá pedir por outro livro, em substituição ao religioso? E quanto ao dicionário? Não se quer dizer, em absoluto, que não se trata de fonte de instrução importante, mas há questões também a serem consideradas, por exemplo: e se o/a preso/a preferir uma gramática da língua portuguesa ao dicionário (já que, ao que tudo indica, deve servir ao aprimoramento da língua portuguesa)?

E os demais materiais? Considerando que se prestam à instrução da pessoa privada de sua liberdade e que o direito à leitura não pode ser atingido nem sequer em casos de punições administrativas, qual o fundamento para estarem submetidos a um juízo de conveniência dos setores responsáveis? Desde que não haja conteúdo ilícito, com fins ilícitos, e seja devidamente inspecionado o livro pelo estabelecimento, parece não ter fundamento a restrição (ou ao menos não por razões confessáveis do ponto de vista de proteção dos direitos das pessoas custodiadas).

Uma vez que são permitidos materiais em cela (aqueles do inciso II), eventuais motivos de preservação da segurança da pessoa presa ou de terceiros não poderiam ser invocados para justificar a impossibilidade de se possuir um material particular (que não fosse da biblioteca). Outra questão importante é que, como tudo o que se encontra na cela, tal material certamente estaria também submetido à fiscalização constante e minuciosa da autoridade competente.

Pode ser que a justificativa esteja fundada em motivos não declaráveis<sup>21</sup>, mas aí, com o devido respeito, são ilegítimos no âmbito de um Estado Democrático de Direito, em que todo ato da administração precisa ser, necessariamente, motivado (art. 37, *caput*, CR/88). Evidentemente, compreende-se que nem todas as informações podem ser dadas, amplamente publicizadas, em se tratando de disciplina e segurança, inclusive dentro dos estabelecimentos prisionais. Mas o que tem o direito à leitura a ver

---

<sup>21</sup> Em outra situação envolvendo internos do sistema penitenciário federal, houve questionamento, por um custodiado, do motivo de não poder receber selos de sua família, com valores maiores, para o envio de correspondência. A própria administração fornece selos aos internos, mas todos de valor mínimo e em número limitado. Em contato com a Secretaria do Sistema Penitenciário Federal, informalmente, obteve-se a informação de que, em primeiro lugar, a ideia era garantir a isonomia entre os presos para envio de correspondências, mas também se disse que era para evitar vendas/trocas desses selos de maior valor dentro dos estabelecimentos, para não gerar conflitos. Tais motivos, no entanto, não aparecem declarados em documento algum de que se tenha conhecimento.

com essas questões? Em que medida seria classificado dentro desse “tema” de disciplina e segurança interna, a justificar tal limitação? Por que não permitir que as pessoas custodiadas mantenham livros particulares em suas celas, desde que, por exemplo (caso se queira pensar aqui em alguma limitação), não os emprestem aos/às demais?

De outro lado, preocupa também, ao menos pelo que se viu no caso concreto aqui referido, a postura do Ministério Público e do Poder Judiciário, que se restringiram a dizer que havia a proibição da Portaria para manutenção de material de leitura particular na cela de forma permanente. Não há como não atribuir essa postura ao espírito autoritário de que ainda padece o sistema criminal brasileiro, em todas as suas expressões políticas e normativas.

Para lembrar, sempre, Alberto Binder, conserva-se aqui, “de uma maneira ou de outra, o velho sistema inquisitório”<sup>22</sup>, fruto, especialmente, da colonização. Passados mais de cinco séculos de aplicação, chega a ser mais do que um sistema processual, é um sistema completo de administração da justiça penal<sup>23</sup>.

Há uma cultura inquisitória e autoritária que vem resistindo até mesmo aos movimentos democráticos relevantes das últimas décadas. Segundo Ricardo Gloeckner<sup>24</sup>, em profunda análise sobre a genealogia das ideias autoritárias no processo penal brasileiro (que se estende, em última análise, a todo o sistema criminal), há mesmo uma tendência, senão risco de incremento, da feição autoritária do poder punitivo estatal.

Com razão segue Massimo Pavarini ao afirmar que se vive atualmente uma terceira fase do modelo correcional: passa-se da retórica e das práticas do *welfare* para as cruéis e realisticamente definidas práticas do *prison fare*. O crescimento da multidão de excluídos torna cada vez mais irrealizável o projeto de uma ordem social inclusiva. É o período da falência da ideologia reeducativa e do triunfo das políticas de controle social que se fundam sobre a fé nas práticas de neutralização seletiva, totalmente coerentes com a linguagem da guerra contra o inimigo interno. Não mais cárcere

---

<sup>22</sup> BINDER, A. M. **Justicia penal y estado de derecho**, 2004, p. 200 (tradução própria).

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 200.

<sup>24</sup> GLOECKNER, R. J. **Autoritarismo e Processo Penal**: uma genealogia das ideias autoritárias no processo penal brasileiro, 2018.

e fábrica (reinserção social mediante realização de um ofício ensinado no cárcere), nem cárcere e sociedade (reintegração mediante benefícios da execução penal), mas sim cárcere e guerra. Guerra porque se verifica uma refuncionalização da pena privativa de liberdade e do sistema da justiça penal em torno de uma retórica e de uma prática declarada e explícita de hostilidade ao outro. Esse outro pode ser o terrorista, o pedófilo, o *serial killer*, o mafioso, mas mais frequentemente é o delinquente habitual.

O objetivo da neutralização seletiva surge no interior de uma cultura tecnocrática e administrativa da penalidade: a justiça penal é entendida como um sistema que persegue objetivos de eficiência, como, por exemplo, diferenciar a resposta por níveis de periculosidade e implementar estratégias de controle sobre grupos sociais. Essa gestão administrativa da penalidade responde apenas à sua própria lógica interna, desvinculada de finalidades extrassistêmicas. Preocupa-se apenas com a administração, frequentemente contábil, de um estado beligerante permanente. Para Pavarini, junto a uma criminologia da vida cotidiana se desenvolve também uma criminologia do outro, um discurso sobre o criminoso como inimigo, cuja periculosidade não pode ser gerenciada de outra forma senão através da neutralização<sup>25</sup>.

Toda essa herança inquisitória e autoritária, inflamada por discursos de lei e de ordem mais recentes, sem sombra de dúvidas, entra em cena para alimentar o estoque de informações do Sistema 1, que acabará prevalecendo sobre o Sistema 2 na tomada de decisões pelos membros do Poder Judiciário, inclusive, muitas vezes de forma inconsciente, como já se sabe bem. Eis os vieses da justiça: as âncoras e o padrão confirmatório que envolvem os custodiados do sistema penitenciário federal (altíssima periculosidade, segurança pública, membros de organizações criminosas etc. –, muitas vezes falseáveis, destaque-se) praticamente cegam os juízes para uma análise razoável e ponderada dos direitos desses presos<sup>26</sup>.

Como esclarecem Alexandre Morais da Rosa e Salah H. Khaled Jr,

Decidir é uma tarefa complexa e o cérebro, conforme Daniel Kahneman, por seus sistemas S1 (implícito,

<sup>25</sup> PAVARINI, M. Governare la penaltà: struttura sociale, processi decisionali e discorsi pubblici sulla pena. In: STUDI e materiali di Diritto Penale, 2013, p. 10-13.

<sup>26</sup> WOJCIECHOWSKI, P. B.; ROSA, A. M. **Vieses da justiça**: como as heurísticas e vieses operam nas decisões penais e a atuação contraintuitiva, 2021.

rápido, automático, emotivo e sem esforço) e S2 (consciente, demorado, racional, desgastante e lógico), busca reduzir a complexidade do mecanismo de decisão. Embora os sistemas trabalhem em sequência, em face da demanda por resultados e por punição, não raro, utilizam-se de lugares comuns próprios do S1, facilitando o processo de tomada de decisão. Entretanto, esse modo de pensar leva muitas vezes a erros (vieses), dado que a reflexão não é convocada, permanecendo no banco de reservas.

[..]

É a lógica sistemática do *in dubio pro reo*, no caso da matriz inquisitória, passa a ser *in dubio pro hell*<sup>27</sup>.

Neste caso concreto, aqui usado apenas como exemplo de tantos outros casos de violação de direitos no cárcere, que têm levado o Brasil, inclusive, à Corte Interamericana de Direitos Humanos, analisando as decisões de primeira e segunda instância, é impossível não lembrar das teorias da não intervenção, seja a teoria da supremacia especial, seja a teoria da *hands off*: o Judiciário, embora guardião da efetivação dos direitos das pessoas, lava suas mãos sob o argumento ilegítimo de que se trata de matéria interna da administração penitenciária, na qual não vai se imiscuir<sup>28</sup>.

Mais uma vez, a solução parece compreender a necessidade do câmbio da mentalidade e das práticas autoritárias. É necessário perceber o poder punitivo em todas as suas dimensões, mesmo nas mais detalhadas ações, como a de não permitir livros permanentemente nas celas das pessoas privadas de liberdade. É a constante batalha entre o Estado de Polícia e o Estado de Direito.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do que se expôs, ainda que brevemente, até aqui, a par da discussão possível (e necessária) sobre o sistema penitenciário no Brasil e também sobre o sistema penitenciário federal, em especial, é possível concluir que

<sup>27</sup> ROSA, A. M.; KHALED JR., S. H. *In dubio pro hell*: profanando o sistema penal, 2018, p. 17.

<sup>28</sup> Sobre o tema, vale a leitura de: PAVARINI, M.; GIAMBERARDINO, A. **Teoria da pena e execução penal**: uma introdução crítica, 2012, p. 175 et seq. GIAMBERARDINO, André Ribeiro. Poder Judiciário e Execução Penal: notas sobre a versão brasileira da teoria da não-intervenção. **Empório do Direito**, 12 abr. 2016.

o art. 130 da Portaria n.º 6, de 21 de março de 2022 da DISPF/DEPEN/MJSP (Manual de Assistências do Sistema Penitenciário Federal) é inconstitucional, inconvençãoal e ilegal.

Inconstitucional porque viola frontalmente o texto constitucional de 1988, ao não respeitar o fundamento do art. 1º, III (dignidade da pessoa humana); ao não observar os objetivos do art. 3º, em especial o do inciso IV (promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação); e, notadamente, por violar garantias dispostas no art. 5º da referida Carta: incisos II (ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei), III (ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante) e XLIX (é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral).

Inconvençãoal porque viola o princípio da humanidade consagrado pela Declaração Universal dos Direitos do Homem, art. 5º; as Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos, regra 43; o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos da ONU, art. 10.1; a Convenção Americana de Direitos Humanos, art. 5º; o Conjunto de Princípios para a Proteção de Todas as Pessoas Sujeitas a Qualquer Forma de Detenção ou Prisão da ONU, princípio 1º; os Princípios Básicos para o Tratamento de Reclusos da ONU, princípio 1; os Princípios e Boas Práticas para a Proteção das Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas, princípio 1. Em especial, quanto à instrução, viola as Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos – chamadas também de Regras de Mandela, de 2015, regras 4.1, 4.2, 64 e 104.

E, por fim, ilegal porque viola também a Lei de Execução Penal, em seus artigos 10, 11, 17 e 21, expressamente. Ofende, inclusive, o próprio Regulamento Penitenciário Federal (Decreto 6.049/2007), em seu artigo 25.

Em outras palavras, a regra não resiste a nenhuma filtragem normativa, é contrária a toda a estrutura posta que procura regulamentar o acesso à instrução das pessoas que estão privadas de sua liberdade. Ainda que, por certo, o cárcere imponha alguma limitação de acesso à instrução, essa limitação deve ficar dentro dos limites do razoável, o que não se tem

percebido na prática relatada no presente trabalho, ao menos não dentro da realidade do sistema penitenciário federal.

Precisas as palavras, aqui, de Rodrigo Roig:

Tamanha dissociação entre existência formal e eficácia material dos axiomas legais e constitucionais se deve, precipuamente, à inarredável e histórica visão segregacionista e retributivista da pena, encarada como legítimo instrumento de demarcação social, a despeito da falácia pseudo-humanista da ressocialização, amplamente disseminada. Os processos de cominação, aplicação e execução das penas em nosso país refletem historicamente a incessante busca de ordem, disciplina e segurança sociais, às expensas da satisfação das garantias mínimas dos presos. Para o sucesso desta política defensivista, tornou-se imprescindível fazer do cárcere um território inexpugnável, por meio do obscurecimento da realidade intramuros e da elaboração de um complexo normativo peculiar, de cunho autoritário e nulificante<sup>29</sup>.

E, para agravar, não bastando a ação do Poder Executivo (por meio do Ministério da Justiça, em suma, ao editar a Portaria), o Poder Judiciário vem legitimando esta prática, não enfrentando a questão e se eximindo de seu papel de garante dos direitos das pessoas. Ambos vêm agindo, em consonância, para a perpetuação e expansão do poder punitivo estatal, em níveis altamente violentos e supressores da dignidade humana, demonstrando a irracionalidade denunciada por Pavarini na gestão do sistema carcerário, que tem levado a um sem-número de violações diárias dos direitos dos custodiados que lá estão reclusos. Aqui se discute o acesso à instrução pela leitura, mas seria possível mesmo discutir o acesso à instrução em geral, pela falta de acesso aos mecanismos de ensino formal, ou outras tantas violações, como ausência de banho de sol, submissão contínua ao regime disciplinar diferenciado, inexistência de visita social senão por meio de parlatório, entre outras do sistema penitenciário federal.

Importante, portanto, que tais práticas sejam desvendadas e conhecidas e que se siga na constante luta pela implementação definitiva de um Estado de Direito. Todavia, tendo em vista que a seletividade do poder punitivo é estrutural, é na esfera criminal que se sentem com mais vigor as pulsões

---

<sup>29</sup> ROIG, R. D. E. **Direito e prática histórica da execução penal no Brasil**, 2005, p. 15.

do Estado de Polícia e, desse modo, é na compreensão do Direito Penal como limitador desse poder punitivo do Estado que se encontra a chave para a transição democrática. E essa contenção há de ser feita diariamente, pois onde falha o Estado de Direito, avança o Estado de Polícia, como bem adverte Eugénio Zaffaroni<sup>30</sup>.

Por isso, como ensina Alessandro Baratta,

[...] a luta pela contenção da violência estrutural acaba sendo, em última análise, uma luta pela afirmação dos direitos humanos, razão pela qual segue sendo necessário estabelecer os requisitos mínimos de respeito aos direitos humanos nas leis penais (extensíveis às leis processuais penais e de execução penal), os chamados princípios de Direito Penal mínimo, intra-sistêmicos e extra-sistêmicos, cuja função precípua é, limitar a intervenção estatal<sup>31</sup>.

Então,

[...] falar em direitos dos presos implica, enfim, no estabelecimento de limites mais concretos, pelo Poder Judiciário, a tais espaços de discricionariedade que perpassam a atividade da autoridade penitenciária. Sendo assim, os regulamentos internos dos estabelecimentos penitenciários devem ser considerados regulamentos executivos estritamente relacionados à lei penal e por esta limitadas, mesmo se regularem caracteres específicos da relação entre administração carcerária e detentos. Nesse sentido se pode falar em um estatuto negativo e em um estatuto positivo do sujeito encarcerado, respectivamente referentes às restrições de direitos fundamentais e aos direitos a prestações por parte do Estado<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> ZAFFARONI, E. R. **O inimigo no direito penal**, 2007, p. 172. “O direito penal deve sempre caminhar para o ideal do Estado de direito; quando deixa de fazê-lo, o Estado de polícia avança. Trata-se de uma dialética que nunca pára, de um movimento constante, com avanços e retrocessos. Na medida em que o direito penal (doutrina), como programador do poder jurídico de contenção do Estado de polícia, deixe de cumprir essa função – isto é, na medida em que legitime o tratamento de algumas pessoas como *inimigos* –, renuncia ao princípio do Estado de direito e, com isso, abre espaços para o avanço do poder punitivo sobre todos os cidadãos e, conseqüentemente, para o Estado de polícia. Em outras palavras, cede terreno em sua função de contenção ou de dique em permanente resistência.”

<sup>31</sup> BARATTA, A. Principios del derecho penal mínimo: para una teoría de los derechos humanos como objeto y límite de la ley penal. In: *Idem*. **Criminología y sistema penal: compilación in memoriam**, 2004, p. 299-333.

<sup>32</sup> PAVARINI, M.; GIAMBERARDINO, A. **Teoria da pena e execução penal: uma introdução crítica**, 2012, p. 178.

Nesse sentido, não resta outra saída senão alterar a Portaria 6, de 21 de março de 2022 da DISPF/DEPEN/MJSP, com a modificação adequada da redação do art. 130, para permitir a manutenção de livros particulares pelos detentos, ainda que sob estrita fiscalização, pois

[...] a execução penal humanizada não só não põe em perigo a segurança e a ordem estatal, mas exatamente o contrário: enquanto a execução penal humanizada é um apoio da ordem e da segurança estatal, uma execução penal desumanizada atenta precisamente contra a segurança estatal<sup>33</sup>.

## REFERÊNCIAS

BARATTA, A. Principios del derecho penal mínimo: para una teoría de los derechos humanos como objeto y límite de la ley penal. *In: Idem. Criminología y sistema penal: compilación in memoriam*. Buenos Aires: BdeF Editorial, 2004, p. 299-333.

BINDER, A. M. **Justicia penal y estado de derecho**. 2. ed. Buenos Aires: Ad Hoc, 2004.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). Habeas Corpus n. 535.383/SP. Relator: Ministro Rogerio Schietti Cruz, 15 set. 2020. **Diário da Justiça Eletrônico**, 21 set. 2020.

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN). SPF: 15 anos combatendo o crime organizado. **Gov.br**, 23 jun. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/noticias/spf-15-anos-combatendo-o-crime-organizado>. Acesso em: 26 jan. 2023.

CANDIDO, A. O direito à literatura. *In: Idem. Vários escritos*. 5. ed. Rio de Janeiro: Ouro Sobre Azul, 2011, p. 171-193.

CESTARI, D. P.; LOVATTO, D. C. **Sistema penitenciário federal**. São Paulo: JusPodivm, 2021.

GIAMBERARDINO, A. R. Poder Judiciário e Execução Penal: notas sobre a versão brasileira da teoria da não-intervenção. **Empório do Direito**, 12 abr. 2016. Disponível em: <https://emporiiododireito.com.br/leitura/poder-judiciario-e-execucao-penal-notas-sobre-a-versao-brasileira-da-teoria-da-nao-intervencao>. Acesso em: 28 jan. 2023.

GIAMBERARDINO, A. R. **Comentário à lei de execução penal**. 3. ed. Belo Horizonte: CEI, 2021.

GIAMBERARDINO, A. R. Aula ministrada no Curso de Pós-Graduação em Direito da Execução Penal – Turma 1, Curso CEI, 2022.

<sup>33</sup> ROIG, R. D. E. **Execução penal: teoria crítica**, 2021, p. 27.

GLOECKNER, R. J. **Autoritarismo e Processo Penal**: uma genealogia das ideias autoritárias no processo penal brasileiro. Vol. 1. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2018.

NAÇÕES UNIDAS. **Regras mínimas das Nações Unidas para o tratamento de presos** (Regras de Mandela). Nova York: Nações Unidas, 2016. Disponível em: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson\\_Mandela\\_Rules-P-ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-P-ebook.pdf).

PAVARINI, M.; GUAZZALOCA, B. **Corso di diritto penitenziario**. Bologna: Martina, 2004.

PAVARINI, M.; GIAMBERARDINO, A. **Teoria da pena e execução penal**: uma introdução crítica. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

PAVARINI, M. Governare la penaltà: struttura sociale, processi decisionali e discorsi pubblici sulla pena. *In*: STUDI e materiali di Diritto Penale. Anno VI, n. 3. Bologna: Bononia University Press, 2013.

ROIG, R. D. E. **Direito e prática histórica da execução penal no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

ROIG, R. D. E. **Execução Penal**: teoria crítica. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2021.

ROSA, A. M.; KHALED JR., S. H. **In dubio pro hell**: profanando o sistema penal. 3. ed. Florianópolis: EMais, 2018.

WOJCIECHOWSKI, P. B.; ROSA, A. M. **Vieses da justiça**: como as heurísticas e vieses operam nas decisões penais e a atuação contraintuitiva. 2. ed. Florianópolis: EMais, 2021.

ZAFFARONI, E. R.; BATISTA, N.; ALAGIA, A.; SLOKAR, A. **Direito Penal Brasileiro**. Vol. 1: Teoria geral do Direito Penal. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

ZAFFARONI, E. R. **O inimigo no direito penal**. Tradução: Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan, 2007.