



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO  
E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**DÉBORA SANTOS SARAIVA**

**ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA E GESTÃO PÚBLICA DE  
QUALIDADE: ANALISANDO OS CRITÉRIOS LEGAIS**

**SOUSA - PB  
2011**

**DÉBORA SANTOS SARAIVA**

**ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA E GESTÃO PÚBLICA DE  
QUALIDADE: ANALISANDO OS CRITÉRIOS LEGAIS**

**Monografia apresentada ao Curso de  
Especialização em Gestão e  
Administração Pública, do Centro de  
Ciências Jurídicas e Sociais da  
Universidade Federal de Campina  
Grande, como requisito parcial para  
obtenção do título de Especialista  
em Gestão e Administração Pública.**

**Orientadora: Professora Ma. Jônica Marques Coura de Aragão.**

**SOUSA - PB  
2011**

DÉBORA SANTOS SARAIVA

**ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA E GESTÃO PÚBLICA DE  
QUALIDADE: ANALISANDO OS CRITÉRIOS LEGAIS**

Aprovada em: \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2011.

COMISSÃO EXAMINADORA

---

Profa. Msc. Jônica Marques Coura de Aragão  
Orientadora

---

Examinador (a)

---

Examinador (a)

O que tenho não me pertence, embora faça parte de mim. Tudo o que sou me foi um dia emprestado pelo Criador, para que eu possa dividir com aqueles que entraram na minha vida. Assim é a luz que está a iluminar dentro de mim, aqueles que me rodeiam e ajudam-me a ser feliz. A eles toda a minha gratidão. **Dedico.**

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus por ser o detentor da minha existência, por ser ouvinte das minhas angústias, por ser o consolador das minhas aflições e por me conduzir por entre a beleza dos céus e da terra.

A minha mãe Maria dos Santos Saraiva, pelo encorajamento, apoio e por ser o meu porto seguro.

Ao meu companheiro Marcelo por sua compreensão e presença em todos os momentos da minha vida, transmitindo-me carinho e cumplicidade, razões pelas quais mantive-me sempre de cabeça erguida na certeza de que mais uma conquista estava para alcançar.

Aos meus filhos, Gabriel, que soube entender com grandeza e maturidade minhas ausências; que com sublimidade me transmitia paz e serenidade, e por ele, essa caminhada se tornou suave.

A minha filha, que ainda no ventre, tem sido fonte de energia, força e de iluminação dos meus passos, na minha caminhada; os sorrisos, os choros, as alegrias são sentimentos que vêm do ventre, me impulsionando a lutar com todas as minhas forças pelos meus ideais.

A minha irmã e companheira Denize, por ter me dado conhecimento e encorajamento para frequentar o curso.

A professora Jônica, pela disponibilidade, orientação, conhecimentos e atenção dedicada.

A professora Ane Cristine Hermínio Cunha, por ter me orientado no ante projeto para o ingresso no Curso.

Aos professores do curso, que durante todos os momentos nos doaram os seus conhecimentos e nos permitiram elaborar os conhecimentos próprios.

Aos colegas, que se tornaram amigos, em especial, Olívia, Ana e Silvio, pela oportunidade de compartilharmos nossas vidas e conhecimentos.

Aos colegas e amigos da jornada de trabalho a quem estimo pelas forças de encorajamento recebidas.

A todos, que direto e indiretamente, contribuíram para o ponto de chegada desta nova conquista, desse novo sonho e ideal.

O Estado, como guardião da lei, tem por fundamento de sua existência a garantia das convenções sociais positivas a partir dos instrumentos legais disponibilizados pelo legislador. [...] Deste modo haverá ordem e segurança e a sociedade sentir-se-á protegida. (Pedro Adelson)

## LISTA DE SIGLAS

CF – Constituição Federal

CESSF – Centro de Ensino Superior São Francisco

DETRAN – Departamento de Trânsito

FAFIC – Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Cajazeiras

FSM – Faculdade Santa Maria

LEP – Lei de Execução Penal

SECAP – Secretária Estadual de Cidadania e Administração Penitenciária

UFCG – Universidade Federal de Campina Grande

## RESUMO

A caótica situação dos estabelecimentos prisionais do Brasil já não representa nenhuma novidade. Também não é novidade saber que os condenados e presos provisórios são tratados de modo aviltante e que, mesmo ao arrepio da lei, se submetem enquanto estão encarcerados ao líder do pavilhão, que lhe cobra favores dentro e fora da prisão e que talvez seja esta a única referência de liderança administrativa de que dispõem os presos naquele mundo surreal. A temática desta monografia consiste em apresentar uma abordagem quanto à questão da administração penitenciária como fator capaz de minimizar os problemas comuns e típicos do encarceramento no Brasil, especialmente na comarca de Cajazeiras-PB. Para tanto, indaga-se: estaria a indicação da diretoria da cadeia pública de Cajazeiras-PB atendendo as exigências legais para o cargo? Como hipótese, entende-se que não; ressaltando-se que o adequado perfil dessa autoridade pode melhorar sensivelmente o ambiente da prisão e, conseqüentemente, diminuir as mazelas da desordem carcerária, tornando possível que o cumprimento da pena privativa de liberdade atinja a sua finalidade. Objetiva-se, assim, analisar os critérios adotados para o processo de escolha da direção da instituição prisional investigada, à luz do modelo de gestão pública sugerido pela Lei de Execução Penal em suas regras e princípios norteadores. Para possibilitar a construção dos aspectos teóricos da monografia, emprega-se como método de investigação o empírico-indutivo e como método procedimental o exegético-jurídico; tudo mediante a utilização da técnica de pesquisa bibliográfica e de pesquisa de campo, a qual realiza-se através do instrumento de coleta de dados por questionário. Como resultado, mediante o desenvolvimento teórico embasado em referências especializadas na temática, em contraponto à observação sistematizada da amostra de investigação, tem-se que os ditames da Lei de Execução Penal, no que diz respeito à problemática estabelecida, não vem sendo cumprida em sua integridade, tendo em vista que, a escolha dos diretores para dirigirem os presídios ocorre através de indicação política sem atendimento aos critérios legais, haja vista a constatação de que as pessoas indicadas, no caso da Cadeia Pública de Cajazeiras-PB, em sua grande maioria, sequer possuem o ensino médio, traduzindo-se em grave ofensa aos ditames legais e no conseqüente prejuízo às finalidades da pena privativa de liberdade.

**Palavras-chave:** Administração penitenciária. Lei de execução penal. Critérios legais descumpridos.

## ABSTRACT

The chaotic situation in the prisons of Brazil no longer represents anything new. Nor is it news to know that the sentenced and prisoners provisional are treated so demeaning and that, even in defiance of the law, they undergo while incarcerated leader of the flag, which charges you for favors in and out of prison and perhaps this is the only reference to administrative leadership provided to prisoners at the surreal world. The theme of this monograph is to present an approach to the issue of prison administration as a factor able to minimize the common problems and typical of incarceration in Brazil, especially in the region of Cajazeiras-PB. To this end, we look into: was an indication of the direction of chain-PB Cajazeiras public meeting the legal requirements for the job? As a hypothesis, it is understood that no, noting that the appropriate profile that authority can substantially improve the prison environment and, consequently reduce the problems of disorder in prisons, making it possible for the sentence of imprisonment to achieve its purpose. Objective is thus to examine the criteria adopted for the process of choosing the direction of the prison investigated in the light of public management model suggested by the Law of Penal Execution in its rules and guiding principles. To enable the construction of the theoretical aspects of the paper, is employed as a research method and the empirical-inductive method as the procedural and legal exegesis, all using the techniques of literature search and field research, which takes place through the instrument of data collection by questionnaire. As a result, through the theoretical development grounded in specialized thematic references, in contrast to the systematic observation of the sample of research, it has to be the dictates of Penal Execution Law, regarding the problem established, has not been accomplished in his integrity, given that the choice of director to head up the prisons occurs through political statement without meeting the legal criteria, considering the fact that the persons named in the case of Chain Public Cajazeiras-PB, mostly not even have high school, resulting in serious harm to legal dictates and the consequent harm to the purposes of deprivation of liberty.

**Keywords:** Prison Administration. Criminal law enforcement. Legal criteria unfulfilled.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>1 ASPECTOS TEÓRICOS DA LEI DE EXECUÇÃO PENAL: UM BREVE RELATO</b> .....	13
1.1 A Lei de Execuções Penais e sua multidisciplinaridade.....	16
1.2 Administração penitenciária e a necessária qualificação.....	19
1.3 Unidades Penitenciárias: quadro de pessoal.....	22
<b>2 RELEVÂNCIA DA GESTÃO PÚBLICA DE QUALIDADE</b> .....	25
2.1 Gestão Pública e Sistema Penitenciário Brasileiro.....	27
2.2 Princípios da administração pública: probidade administrativa.....	30
2.2.1 Princípio da legalidade.....	31
2.2.2 Princípio da moralidade.....	32
2.2.3 Princípio da impessoalidade.....	33
2.2.4 Princípio da publicidade.....	33
2.2.5 Princípio da eficiência.....	33
<b>3 NATUREZA JURÍDICA DA EXECUÇÃO PENAL E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	35
3.1 Natureza Jurídica da Execução Penal.....	35
3.2 Poderes e Deveres da Administração Pública.....	38
3.2.1 Deveres do administrador público.....	39
3.2.2 Poderes do administrador público.....	44
3.3 O Decreto da Secretaria Estadual da Cidadania e Administração Penitenciária.....	44
3.4 Análise do resultado da pesquisa de campo.....	45
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	49
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	50
<b>APÊNDICE</b> .....	55

## INTRODUÇÃO

O sistema penitenciário brasileiro é motivo de muitas discussões e também manchetes nos noticiários jornalísticos, tanto em nível local, como em nível internacional, através dos mais diversos meios de comunicação. Estes noticiários estão sempre apresentados momentos de angústias vividos por presos e funcionários, quando estão a enfrentar as rebeliões internas, que em algumas ocasiões acabam por fazerem até vítimas fatais.

Os prisioneiros ao se rebelarem alegam a falta de condições humanas para o cumprimento das penas privativas de liberdade, em virtude de não serem observados os ditames legais no que diz respeito às regras de funcionamento dos estabelecimentos prisionais, quase sempre acometidos pelo mal da superlotação, transformam-se em sarjetas onde os detentos ficam amontoados, sem espaço para dormir, vivendo em ambiente insalubre, misturados aos próprios detritos e, pior, experimentando todo tipo de ilegalidade praticada pelos próprios presos e, muitas vezes pela administração, por seus agentes.

Sendo assim, de um lado estão os presos, reclamando e se rebelando por melhores condições, reivindicando observância quanto ao cumprimento da pena e, ainda, por sofrerem represália e maus-tratos por parte dos agentes penitenciários. Observa-se diante de tais considerações que na verdade existe uma luta em prol da implementação e respeito aos direitos dos presos que estão inseridos na Lei das Execuções Penais, mas que são simplesmente descumpridos pelo Estado.

As discussões acerca desta problemática estão sempre apontando para a falta de políticas públicas e leis que possam atuar com maior eficiência, no que concerne a oferecer aos presos as condições viáveis para suportar as dificuldades do encarceramento. Todavia, sabe-se que, em virtude da morosidade da justiça, muitos passam do período de cumprimento de suas penas. Outro fator que é também relevante, refere-se a questão das ações voltadas para a assistência ao egresso do sistema prisional, no sentido de poder trabalhar a ressocialização dos presos, fazendo com que estes, após o cumprimento da pena, retornem a sociedade e não mais voltem a cometer outras infrações.

O que se tem visto, quanto à questão de reintegração do preso à sociedade é que a maioria reincide na criminalidade; muitos destes presos quando saem das

prisões, prontamente passam a integrar o crime organizado, voltando a cometer algum delito, retornando a carceragem.

Desse modo, vê-se cada vez mais distante a premissa de ressocialização do preso, pois os sistemas penitenciários não oferecem condições viáveis para essa prática. Os agentes penitenciários, em sua grande maioria, não estão preparados para a lida penitenciária, já que muitos destes agentes, não são submetidos a um processo de qualificação sobre a ótica de exercer uma função de agente transformador, capacitador.

Mais grave ainda é saber que nem mesmo a administração prisional, por parte da direção do estabelecimento é pautada em conceitos técnico-científicos quanto ao exercício da atividade administrativa, sequer conseguindo preencher os requisitos legais para assumir o cargo. A questão das influências político-partidárias junto a estes sistemas prisionais são nódoas que não permitem um trabalho pautado em necessários preceitos técnicos, muito menos em conhecimento científico, como pretende a lei, pois há muita interferência exterior que somente atrapalha a gestão dos estabelecimentos prisionais, implicando em absoluta ineficácia da pena privativa de liberdade, não obstante as altas cifras destinadas como verba ao sistema prisional.

Diante destas considerações iniciais, a presente monografia tem como objetivo analisar os critérios adotados para o processo de escolha da direção da instituição prisional investigada, à luz do modelo de gestão pública sugerido pela Lei de Execução Penal em suas regras e princípios norteadores. Para tanto, indaga-se: estaria a indicação da diretoria da cadeia pública de Cajazeiras-PB atendendo as exigências legais para o cargo? Como hipótese, entende-se que não; ressaltando-se que o adequado perfil dessa autoridade pode melhorar sensivelmente o ambiente da prisão e, conseqüentemente, diminuir as mazelas da desordem carcerária, tornando possível que o cumprimento da pena privativa de liberdade atinja a sua finalidade.

Para possibilitar a construção dos aspectos teóricos da monografia, emprega-se como método de investigação o empírico-indutivo e como método procedimental o exegético-jurídico; tudo mediante a utilização da técnica de pesquisa bibliográfica e de pesquisa de campo, a qual realiza-se através do instrumento de coleta de dados por questionário.

Para melhor leitura deste trabalho, o mesmo foi dividido em capítulos, onde a fundamentação teórica apresenta três capítulos ou seções: na primeira observar-se-ão os aspectos teóricos da Lei da Execução Penal, enfocando a questão da multidisciplinaridade da equipe de trabalho nos estabelecimentos prisionais, a questão da administração penitenciária e a necessária qualificação para exercício de atividades nas unidades penitenciárias.

No segundo capítulo tratar-se-á da relevância da gestão pública de qualidade, especialmente no sistema penitenciário, à luz dos princípios constitucionais da administração. Na terceira seção, estudar-se-á a natureza jurídica da execução penal no Brasil, debruçando-se sobre os poderes e deveres da administração, à luz do disposto no decreto da Secretaria Estadual da Cidadania e Administração Penitenciária e, por fim, será feita a análise do resultado da pesquisa de campo que será empreendida quanto ao perfil dos administradores da cadeia pública de Cajazeiras-PB.

## 1 ASPECTOS TEÓRICOS DA LEI DE EXECUÇÃO PENAL: UM BREVE RELATO

A execução penal compreende a fase do processo penal em que o Estado adota a sua pretensão punitiva, ora convertida em pretensão executória.

Isto posto, com observância nas melhores condições dos condenados e internados, e na promoção de uma harmoniosa integração dos prisionais, foi instituída a Lei nº 7.210 de 11 de julho de 1984 - Lei de Execução Penal (LEP), a qual tem como fundamentos basilares não só o cumprimento da lei, mas a garantia dos direitos sociais ao condenado e internado, a fim de que este possa ser tratado de maneira humanizada, lhes proporcionando assim o direito de ressocialização (MIRABETE, 2008).

Além de garantir os direitos já mencionados acima, a LEP procura também voltar-se para a promoção da segurança e do princípio de isonomia, deixando uma ideia clara de que essa lei não tem como sentido real o exercício da pena e das medidas de segurança privativas de liberdade, mas atender a direitos através de medidas assistenciais, curativas e de reabilitação do condenado.

Segundo Faria (2011, p. 15) o pressuposto da execução penal é “a existência de uma sentença penal condenatória transitada em julgado, impondo pena preventiva de liberdade, restrita de direito ou multa, bem como sentença absolutória impróprias, que imponha medida de segurança”

A partir dessa visão dada ao processo de execução penal, torna-se notória a condição positiva deste sistema, por instituir condições legais, autônoma e regulamentadora referentes as questões do condenado/internado. Nesse contexto Lima; Peralles (2002, p. 12) definem execução penal:

Como um conjunto de normas e princípios jurídicos, de natureza complexa, isto é, de direitos: constitucional, penal, processual penal e administrativo, que regulam e ensejam a concretização das sentenças condenatórias ou das que impuseram medidas de segurança, aos condenados, internados ou sujeitos a tratamento ambulatorial, respectivamente.

Sobre essa ótica, a Lei de Execução Penal tem como premissa estabelecer meios viáveis para garantir o respeito aos direitos subjetivos do condenado, uma vez que, ao Juiz de Direito das Execuções Penais é dada a condição ampla ao processo penal executório, desde que não seja omissivo aos direitos dos prisionais, no qual o Estado é o responsável pelo cumprimento da lei, através do Poder Judiciário.

Com relação à obrigação do Estado, Adelson (2006, p. 91) dispõe que:

O Estado, como guardião da Lei, tem por fundamento de sua existência a garantia das convenções sociais positivas a partir dos instrumentos legais disponibilizados pelo legislador. Para estabelecer as bases legais como direcionamento social. O legislador toma por fundamento os costumes, as tradições e, sobretudo, o comportamento humano dentro da sociedade a que pertence.

O Art. 3º da LEP preconiza que ao condenado e ao internado serão assegurados todos os direitos não atingidos pela sentença ou pela lei. O parágrafo único do caput deste artigo endossa dizendo que: não haverá qualquer distinção de natureza racial, social, religiosa ou política (FARIA, 2011).

O processo de execução penal não nasce já em conformidade com os direitos sociais e prisionais, os quais têm como pressupostos atender ao condenado e ao internado em seus direitos como cidadão. Todavia, foi um processo longo até se chegar a Lei que está em prática. Foram necessárias várias análises a respeito dos dispositivos da lei, dentre os quais a sua operacionalização a fim de atender o seu mérito, que compreende a execução proveniente da sentença penal. Como dispõe Mirabete (2008, p. 23):

No Brasil, a primeira tentativa de uma codificação a respeito das normas de execução penal foi o projeto de Código Penitenciário da República em 1933. [...] Desde tal época, a necessidade de uma Lei de Execução Pena. Em nosso ordenamento jurídico foi posta em relevo pela doutrina, por não constituírem o Código Penal e o Código de Processo Penal lugares adequados para um regulamento da execução das penas e medidas privativas de liberdade.

Nesse sentido, vê-se que muitas alterações nos dispositivos da lei foram feitas com intuito de dar maior sustentação às garantias de direitos e melhorias nos sistemas prisionais, buscando assim alcançar de maneira mais efetiva, não só o cumprimento da lei como meio de punibilidade, e sim, estabelecer procedimentos que evidenciem a garantia dos direitos do condenado/internado, tais como o direito de oferecer assistências no sentido de trabalhar a conduta, o psicológico, o físico, e o mais importante, a ressocialização do preso, seu retorno ao seio da sociedade e a dignidade da igualdade e respeito a pessoa humana.

A Constituição Federal de 1988, o direito a dignidade humana é um dos requisitos fundamentais, a fim de estabelecer que as pessoas são iguais perante a

lei, não podendo haver distinção alguma, seja pela raça, pelo credo, pela posição social, cultural e econômica. É o que preceitua o artigo 5º da CF: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”. Como enfatiza Capez (2006, p. 8):

O princípio da dignidade da pessoa humana orienta toda a formação do direito penal, sendo que qualquer construção típica que atente contra esse princípio será considerada materialmente inconstitucional, por ser contra ao próprio fundamento da existência do nosso Estado. Esse princípio orienta o legislador no momento da elaboração da norma e o aplicador da norma no instante da aplicação desta.

Ainda segundo o autor, os princípios constitucionais e as garantias individuais devem atuar como balizas para a correta interpretação e a justa aplicação das normas penais. Aplicar a justiça implica em aliar ao ordenamento a interpretação dos costumes, culturas locais, morais e sociais de determinado grupo social ou que estejam ligados ao desempenho de determinada atividade. Dessa forma, o princípio da dignidade da pessoa humana insere-se ao perfil constitucional do Brasil e dele derivam outros princípios que vão reger o direito penal brasileiro, dentre os quais, o da legalidade, humanidade, proporcionalidade e outros.

A luz do princípio da dignidade da pessoa humana é possível definir que o direito penal não é um sistema para oprimir, ou atender aos anseios de uma classe dominante. Pelo contrário, ele versa sobre a conduta de direitos e deveres e, acima de tudo, a promoção do bem-estar, da harmonia e da integração social do condenado/internado.

É dever do Estado oferecer assistência ao preso, objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência social (LEP, art. 10). Tal assistência deverá ser material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa (LEP art.11).

A Lei de Execução Penal (LEP) também dispõe quanto à execução no regime semiaberto, devendo ser cumprida em colônias, local onde os apenados são alojados coletivamente (art. 92 da LEP); e quanto ao regime aberto determina que deve ser cumprido em casa de albergado, em imóvel que deve situar em centro urbano, e caracteriza-se pela ausência de obstáculos contra a fuga (art.94 da LEP).

A espécie da pena privativa de liberdade aplicada influi na maneira como esta é executada. No Brasil é desenvolvido o sistema progressivo para a execução da

pena, conforme dispõe o art. 33, § 2º do Código Penal; devendo esta ser feita de acordo com o mérito do condenado. Pode-se dizer que o Brasil adotou o melhor sistema penitenciário, que é o progressivo, mas casualmente o apenado pode ficar sujeito ao sistema regressivo, quando, por exemplo, ocorre o previsto no art. 33, § 2º da Legislação Penal, isto é, mesmo sobre o sistema progressivo, não há implicações para que o sistema regressivo seja aplicado, tendo em vista que há a compatibilidade para este tipo de sistema (MESQUITA JÚNIOR, 2003).

Em termos normativos, a Lei n. 7.210, de 11 de julho de 1984, Lei de Execução Penal (LEP), pode ser interpretada como sendo composta de três objetivos primordiais: aqueles que dizem respeito à garantia de bem-estar do condenado; à necessidade de classificação do indivíduo e a individualização da pena; e à assistência necessária dentro do cárcere – e os deveres de disciplina –, enquanto estiver cumprindo a pena. Segundo Nucci (2005, p. 917), “trata-se da fase do processo penal, em que se faz valer o comando contido na sentença condenatória penal, impondo-se, efetivamente, a pena privativa de liberdade, a pena restritiva de direitos ou a pecuniária”.

Nesses termos, o comando, a competência para o cumprimento da pena por parte do apenado, passa a ser do Juízo das Execuções Penais, no qual compete aplicar e executar, o que foi definido na sentença, através do contido nos autos da guia de recolhimento por ele recebida.

### **1.1 A Lei de Execuções Penais e sua multidisciplinaridade**

Assim como é adotado no sistema de saúde, onde a equipe não se restringe ao médico e ao enfermeiro, especificamente, mas a um corpo multiprofissional, com a participação de outras áreas afins, como o técnico de enfermagem, o técnico em radiologia, o psicólogo, o assistente social, o fisioterapeuta, o cirurgião, o clínico geral, o administrador, os auxiliares de serviços em geral; o sistema penitenciário/prisional também carece de um trabalho multiprofissional, não cabendo apenas aos agentes penitenciários, ao juiz e seus auxiliares a preocupação em fazer deste, uma provável instituição capaz de ressocializar o condenado e internado a uma vida normal em sociedade.

Assim, esse processo multidisciplinar é indispensável, e o enfoque interdisciplinar é imprescindível para a funcionalidade adequada dos sistemas

carcerários, acrescido ainda, que no cumprimento da lei, preconiza a dignidade da pessoa humana, cuja pretensão é dar condições de ressocialização a figura do prisional.

Ribeiro cita Prado (2003) ao mencionar que além de precisar de uma equipe multidisciplinar, o sistema penitenciário necessita ainda que seus profissionais possam estarem aptos a desenvolverem um conhecimento jurídico e social que seja capaz de atender as condições deste sistema, no sentido de que, mediante as leis, as regras, as condutas individuais, o cárcere não se torne uma violação a dignidade humana, e possa contribuir para a ressocialização do preso.

Nesse sentido, faz-se importante que sejam desenvolvidos curso de aperfeiçoamento e qualificação de pessoal para atuarem junto ao sistema penitenciário, tendo em vista este necessitar de uma efetiva atuação de profissionais que possam contribuir para que o cárcere, não se torne um lugar onde se ampliem os conhecimentos de crimes.

Dessa forma, o Estado deve buscar desenvolver uma política de contratação de pessoal para exercerem suas funções dentro dos presídios, através de um delineamento de comprometimento, motivação, vocação e acima de tudo, profissionalização. É indispensável à presença de profissionais qualificados dentro do sistema carcerário. Talvez a partir do momento em que os presídios tiverem em seus quadros profissionais nas diversas áreas, tais como jurídicas, ciências sociais e humanas, ciências da saúde, haja um trabalho de ressocialização do preso mais eficiente e efetivo. A esse respeito, aponta Bittencourt (2001, p. 102) que:

O Sistema deveria estimular nos profissionais uma visão crítica de agir como um re-educador sendo ao mesmo tempo um instrumento da custódia, discutir conceitos de criminalidade, criminoso, noções de dinâmica de personalidade, ter noção das motivações criminais, ter uma postura ressocializadora em lugar de uma postura puramente policiaesca; estimular a reflexão e não a submissão

Nas últimas décadas autoridades ligadas nas áreas jurídicas vem buscando um modelo de sistema jurídico que possibilite atender aos anseios da sociedade como um todo, bem como, de preservar a integridade da população livre e encarcerada. Ou seja, é preciso que modelos de sistema de Execução Penal possibilitem não só a segurança dos cidadãos, mas que também promovam a ressocialização do encarcerado. Para muitos a Execução Penal é um sistema falido,

escola de aperfeiçoamento de crimes, em que os presos ao serem encarcerados, em vez de melhorarem, tendem cada vez mais a aprimorar o comportamento ruim.

É tanto, que ainda não se conseguiu acabar com as rebeliões e os crimes os quais são comandados diretamente dos presídios, não se consegue manter uma ordem absoluta. Fatores dessa natureza são os que o sistema de Execução Penal no Brasil ainda não conseguiu contornar.

Talvez a falta de uma equipe mais preparada, capaz de trabalhar a conduta, de oferecer condições de reinserção da ordem nos presídios sejam um dos fatores que estejam faltando para melhorar os sistemas penitenciários. Os presos ficam ociosos, pois são poucos os presídios que oferecem aos condenado-internados meios de aperfeiçoamento e de qualificação para uma atividade sócio-econômica. Talvez se os sistemas de Execução Penal prosperassem e a ideia da multidisciplinaridade dentro dos presídios, pudessem ocorrer com algumas mudanças, teríamos de fato o que tanto se prega e se defende que é a reintegração do preso ao seio da sociedade.

Mediante esses fatos, é fundamental fazer uma reflexão acerca do papel dos agentes penitenciários - aqui não nos referimos apenas ao agente policiador, carcerário, mas toda uma equipe de profissionais que possam desenvolver um trabalho mais dinâmico a começar pela assistência social, médica, psicológica, educacional, inclusive espiritual, pois, a falta de uma verdadeira reflexão sobre o papel dessas ciências, não será possível promover ações humanizadoras e eficientes dentro das instituições fechadas.

Ações planejadas, principalmente frente aos recursos humanos, oferecendo condições favoráveis para que estes agentes possam desenvolver um trabalho com segurança, tanto para si, como para a comunidade carcerária torna-se importante, tendo em vista ser um dos pilares para a imediata reestruturação do sistema. Em contrapartida, deve ser cobrado o cumprimento das leis no sentido de se punir delitos cometidos por esses agentes. A entrada de armas, telefones celulares e drogas, as ordens de execuções de crimes de dentro das unidades, contam frequentemente com a participação de agentes públicos. O fato é que se demonstra imprescindível para o bom andamento da Execução Penal, que nas Unidades Penitenciárias tenham pessoal especializado, comprometido, e conhecedor das premissas da Lei de Execução Penal e de seu caráter individualizador e ressocializador.

A Organização das Nações Unidas (1955) salienta a qualificação necessária ao pessoal penitenciário e elabora regras mínimas para o tratamento do recluso, evidenciando o caráter social do serviço penitenciário e sugerindo condutas para que tais instituições possam ser mais seguras, disciplinadas e humanizadas. As regras mínimas determinam:

"[...]46.1) A administração penitenciária deve selecionar cuidadosamente o pessoal de todas as categorias, dado que é da sua integridade, humanidade, aptidões pessoais e capacidades profissionais que depende uma boa gestão dos estabelecimentos penitenciários.

2) A administração penitenciária deve esforçar-se permanentemente para suscitar e manter no espírito do pessoal e da opinião pública a convicção de que esta missão representa um serviço social de grande importância; para o efeito, devem ser utilizados todos os meios adequados para esclarecer o público.

3) Para a realização daqueles fins, os membros do pessoal devem desempenhar funções a tempo inteiro na qualidade de funcionários penitenciários profissionais, devem ter o estatuto de funcionários do Estado e ser-lhes garantida, por conseguinte, segurança no emprego dependente apenas de boa conduta, eficácia no trabalho e aptidão física. A remuneração deve ser suficiente para permitir recrutar e manter no serviço homens e mulheres competentes, as vantagens da carreira, e as condições de emprego devem ser determinadas tendo em conta a natureza penosa do trabalho.

Em face dessa reflexão sobre os aspectos multidisciplinares dentro dos sistemas penitenciários, é observável que não se pode admitir profissionais não preparados para exercer funções das quais não foram qualificados, ou especializado.

Assim, para que haja mudanças no quadro atual deve-se repensar a efetiva contratação de profissionais qualificados para tais fins, a fim de oferecer ao sistema e especialmente aos presos, profissionais não policiais, e sim, operadores de ressocialização.

## **1.2 Administração penitenciária e a necessária qualificação**

A administração penitenciária lida com seres humanos, e independentemente de suas infrações, devem ser tratados de maneira civilizada, não devendo ser visto se a infração teve conseqüências dolosa ou não, pois no processo de direitos referenciados, tanto na Lei da Execução Penal, como da Constituição Federal, se

não forem observados o direito da dignidade a pessoa humana, só se teria cada vez mais aumento da violência, da desordem e da violação desses direitos.

Nessa ótica, propõe os direitos humanos a possibilidade de fazer tentar minorar a conduta marginal destes seres, pois mesmo que diante dos atos cometidos pelos infratores, que não sejam observadas apenas suas ações, seus crimes, sua conduta, mas todo um conjunto de ações, a fim de se propiciar medidas de como trabalhar o retratamento e melhoria da conduta.

Esse olhar mais clínico sobre os condenados/internados torna-se viável se o sistema da administração penitenciária puder contar com profissionais capacitados, preparados e qualificados para oferecer tal visão. Pois, na verdade o que se tem tentado pregar dentro dos presídios, é que os prisionais não incorram novamente em crimes, não sejam reincidentes.

Nesta perspectiva, as regras mínimas para o tratamento do recluso, evidenciando o caráter social do serviço penitenciário, apontado pela Organização das Nações Unidas (1955).

No que concerne ao pessoal penitenciário aponta Ribeiro (2003) que:

- 47.1) O pessoal deve possuir um nível intelectual adequado.
- 2) Deve freqüentar, antes de entrar em funções, um curso de formação geral e especial e prestar provas teóricas e práticas.
- 3) Após a entrada em funções e ao longo da sua carreira, o pessoal deve conservar e melhorar os seus conhecimentos e competências profissionais, seguindo cursos de aperfeiçoamento organizados periodicamente.
48. Todos os membros do pessoal devem, em todas as circunstâncias, comportar-se e desempenhar as suas funções de maneira que o seu exemplo tenha boa influência sobre os reclusos e mereça o respeito destes.

O profissional deve adquirir um nível de qualificação que o possibilite exercer, dentro da administração penitenciária, uma função ressocializadora, humanizada, pois não se pode admitir que profissionais sejam despreparados, ou não consigam manter um comportamento psicológico que o faça não se envolver com os fatores que estão relacionados às ações dos presos. Ou seja, é preciso que o profissional esteja preparado intelectualmente para não se envolver diretamente com a repulsa ao preso que cometeu um crime hediondo.

Desta forma, além dos conhecimentos intelectuais já adquiridos, esses profissionais precisam aguçar cada vez mais os mesmos, ou seja, buscar o maior número possível de conhecimento sobre as competências que deverá desenvolver.

E com isso, também estará priorizando o modo de como deve postar-se diante de suas funções. Esse condicionamento intelectual não subteme-se apenas uma formação em nível superior, mas se possível ainda, uma formação específica sobre a função a qual irá desempenhar. São muitos os profissionais envolvidos dentro de uma administração penitenciária conforme menciona a regra abaixo, conforme entende Ribeiro (2003):

- 49.1) Na medida do possível, deve incluir-se no pessoal um número suficiente de especialistas, tais como psiquiatras, psicólogos, trabalhadores sociais, professores e instrutores técnicos.
- 2) Os trabalhadores sociais, professores e instrutores técnicos devem exercer as suas funções de forma permanente, mas poderá também recorrer-se a auxiliares em tempo parcial ou a voluntários.

A formação de uma equipe multiprofissional é indispensável para um trabalho mais eficiente, competente e voltada para as melhores condições de vida de todos os envolvidos no sistema penitenciário. É um trabalho que requer a participação efetiva de todos. Assim dispõe Ribeiro (2003):

- 50.1) O diretor do estabelecimento deve ser bem qualificado para a sua função, quer pelo seu caráter, quer pelas suas competências administrativas, formação e experiência.
- 2) Deve exercer a sua função oficial a tempo inteiro.
- 3) Deve residir no estabelecimento ou nas imediações deste.
- 4) Quando dois ou mais estabelecimentos estejam sob a autoridade de um único diretor, este deve visitar ambos com freqüência. Em cada um dos estabelecimentos deve haver um funcionário responsável.
- 51.1) O diretor, o seu adjunto e a maioria dos outros membros do pessoal do estabelecimento devem falar a língua da maior parte dos reclusos ou uma língua entendida pela maioria deles.

No momento atual, as indicações por parte dos governantes dão conta da negativa obediência aos preceitos legais e critérios fundamentais, na escolha dos diretores dos presídios, tendo em vista, ser esta uma função de muita relevância para o sistema operacional penitenciário. É possível encontrar diretores que ao menos possuem o ensino fundamental completo, ou seja, sequer apresentam qualificação alguma para exercer tal cargo.

Conforme descreve o ponto acima, o diretor deve ser bem qualificado, preparado, possua um nível de conhecimento e escolaridade, pois, além de conhecimentos de leitura e escrita, requer algo mais específico, meios que possam

lidar com situações, em muitas ocasiões, extremas, o que exige uma preparação a altura. Nesse sentido, Ribeiro (2003):

54.1) Os funcionários dos estabelecimentos penitenciários não devem usar, nas suas relações com os reclusos, de força, exceto em legítima defesa ou em casos de tentativa de fuga, ou de resistência física ativa ou passiva a uma ordem baseada na lei ou nos regulamentos. Os funcionários que tenham de recorrer à força não devem usar senão a estritamente necessária, e devem informar imediatamente o diretor do estabelecimento penitenciário quanto ao incidente.

2) Os membros do pessoal penitenciário devem receber se necessário uma formação técnica especial que lhes permita dominar os reclusos violentos.

3) Salvo circunstâncias especiais, os agentes que assegurem serviços que os ponham em contato direto com os reclusos não devem estar armados. Aliás não deverá ser confiada uma arma a um membro do pessoal sem que ele seja treinado para o seu uso[...]

A qualificação de um servidor público deve ser um dos requisitos basilares para uma boa atuação, para um serviço prestado de qualidade e acima de tudo, capaz de conduzir uma adequada maneira de tratamento para com os usuários de tal serviço. No sistema penitenciário, isso não haveria de funcionar de maneira diferenciada; mas infelizmente, as práticas politiqueiras ainda são as ferramentas adotadas para indicação de pessoal em vários setores da administração pública, mesmo que desobedecendo ditames legais.

Não obstante, a lei determina o nível superior para aqueles que pretendem exercer função de diretor de um presídio, embora não seja cumprida a norma legal em muitos dos presídios brasileiros. Contudo, não se trata somente de um curso superior, mas também, uma preparação e formação para exercer uma função que requer bastante conhecimento em áreas diversificadas. Dessa forma, o diretor de um presídio além de nível superior, possui qualidades em atendimento, humanização e acima de tudo, que não se deixe levar por emoção, ou seja, procure sempre usar da razão, da coerência para assim não incorrer em procedimentos errôneos.

### **1.3 Unidades Penitenciárias: quadro de pessoal**

A LEP nos seus artigos 75 a 77 faz menção da obrigatoriedade de pessoas especializadas e instruídas tecnicamente para atuarem nos setores: administrativo, de vigilância e técnico dentro dos sistemas penitenciários. Dessa forma, para

servirem nesse sistema o quadro de pessoal deve atender as exigências mínimas constantes por esse dispositivo legal.

Neste escopo, faz parte da administração penitenciária, o diretor, o vice-diretor, chefes de seção, divisão de pessoal, divisão financeira, divisão de prontuários, manutenção, auxiliares técnicos e administrativos entre outros. Sendo o setor de vigilância constituído por agentes penitenciários na guarda interna, e pela polícia militar, na guarda externa.

Verifica-se dessa forma, que a composição do corpo administrativo do sistema penitenciário, não apresenta profissionais que possam lidar diretamente com o comportamento dos condenados e internados, em virtude dos mais próximos destes, serem os agentes, que basicamente cumprem a função de observação e policiamento.

Todavia, é importância que o setor técnico seja formado por uma equipe que possa oferecer assistências: jurídica, psicológica, psiquiátrica, clínica, social, odontológica e de enfermagem, adicionado ainda, que os presídios, indistintamente, devem contar ainda como profissionais nas áreas de pedagogia e áreas afins.

A LEP estabelece os seguintes requisitos para o ocupante de cargo de diretor:

Art.75 – O ocupante do cargo de diretor de estabelecimento deverá satisfazer os seguintes requisitos:  
I ser portador de diploma de nível superior de Direito, ou Psicologia, ou Ciências Sociais, ou Pedagogia, ou Serviço Social;  
II possuir experiência administrativa na área;  
III ter idoneidade moral e reconhecida aptidão para desempenho da função  
Parágrafo único - O diretor deverá residir no estabelecimento, ou nas proximidades, e dedicará tempo integral à sua função. (LEP)

Observa-se que a lei é clara e fundamental, e a notoriedade do cargo de diretor ser composto por uma pessoa que possua escolaridade em nível superior, dentre uma das áreas: ciências jurídicas, sociais, humanas ou administrativas. Contudo, esse artigo não vem sendo cumprido em seu inteiro teor, pelo fato de ser um cargo de indicações políticas, faltando de serem observadas e cumpridas as premissas do *caput* deste artigo. Como bem frisa Queiroz (2001, p. 34)

O Diretor ele deve estar preparado para as pressões que vem a sofrer, bem como influência do setor de vigilância e custódia que lhe informa ocorrências, na maioria das vezes, com uma versão parcial dos fatos e, que, não raro, a eles dá a razão para diversas atitudes que, por vezes, são extremadas

A figura do Diretor é de suma importância, uma vez que, este não só deve estar atento as condutas de obediência e ao cumprimento da lei por parte dos condenados e internados, mas também, deve se postar de maneira firme, e, ao mesmo tempo flexível tanto para com os presos como para todo o corpo administrativo. Ao diretor delega-se um papel político, por lidar com situações de dificuldades administrativas, de gerenciamento em todos os setores do sistema penitenciário.

De tudo que foi aludido até aqui, percebe-se que um dos fatores preponderantes consiste na questão administrativa dos presídios, onde na busca do cumprimento da lei, a figura de um gestor, bem como dos demais profissionais, preparados e qualificados, pode ser um caminho eficiente para melhoria das condições dos presídios.

## 2 RELEVÂNCIA DA GESTÃO PÚBLICA DE QUALIDADE

Por gestão pública entende-se o gerenciamento dos bens públicos, materiais e financeiros por parte da administração pública; é uma ferramenta a qual o administrador público procura gerir os atos governamentais dentro da esfera política; os atos administrativos, no que concerne a promoção e cumprimento da lei; e por fim, os atos de gestão, que compreendem as obrigações do poder público, o planejamento de suas ações e o controle das mesmas, administração coerente e não lesiva dos recursos humanos, materiais, tecnológicos e financeiros dentre outros.

Para Santos (2006, p. 21) "gestão pública corresponde ao gerenciamento dos atos administrativos públicos sobre as ações de governança pelos administradores". Por essa ótica, pode-se afirmar que a gestão pública tem como função auxiliar as políticas públicas de interesse da coletividade, tendo em vista que, esta ferramenta na administração pública vem a viabilizar o controle da eficiência do Estado referente aos seus atos.

Muitos gestores públicos parecem desconhecer ou não querer conhecer a relevância da gestão pública como uma ferramenta ao seu alcance; talvez esse não querer conhecer tenha haver com o uso inadequado das finanças públicas, passando a realizar gastos abusivos e ilicitamente; ou talvez, esse desconhecimento reflète-se na maneira equivocada de usar o dinheiro público, resultando assim na ineficácia da prestação de serviços públicos, e sobremaneira, trazendo prejuízos para o bem como da coletividade, ou seja, no prejuízo financeiro e moral da sociedade.

Sendo assim, o gestor público, seja de sociedades de economia mista, de autarquias, de fundações públicas e de empresas públicas ou de qualquer órgão da administração direta; seja um presidente da República, um governador ou um prefeito, qualquer um, indistintamente, deve ter em mente que os critérios técnicos e científicos de gestão pública não têm como objetivo intimidá-los, colocá-los sobre pressão, limitar o poder político, mas sim, oferecer um método eficiente de ampliar as suas ações, os seus atos administrativos, de elevar sua auto-estima e altivez perante a sociedade, pois através desta gestão pública, o gestor conceberá uma política administrativamente organizada, objetiva, racional e eficiente.

A gestão pública propõe o desenvolvimento social, político e econômico de uma urbe. É a via de eficiência, de resultados positivos, de tomadas de decisões coerentes, compromissadas com os ideais político-administrativos em prol do bem comum e da coletividade. Todavia, em face dessa eficiência da gestão pública, é imprescindível que o administrador possa desenvolver um modelo de gestão que corresponda a estabelecer, dentro da administração, uma gestão voltada para a elaboração de propostas que sejam capazes de alcançar a excelência desta gestão pública. A esse respeito, pode-se citar Lima (2006) ao enfatizar que por gestão pública se entende a capacidade do gestor de realizar aquilo que lhe é demandado, ou seja, fazer o que é preciso ser feito para garantir qualidade na administração, nos serviços públicos oferecidos por essa administração. Assim, como descreve Pereira (2008, p. 69):

Através de uma Gestão Pública de qualidade é possível perceber as rápidas mudanças em termos de acesso a informações, a melhoria do patamar de educação e de cidadania, entre outros, contribuem para o desenvolvimento administrativo, que por vez, é uma ferramenta empreendedora, orientadora para resultados satisfatórios, efetivos. Para que isso seja possível é necessário que exista vontade política por parte dos gestores, no sentido de priorizar a administração pública, através de investimentos em pesquisas e inovação no serviço público, sem desconsiderar a importância do processo de seleção e formação continuada de gestores públicos, ou seja, do capital humano que atua na administração pública.

Sendo assim, uma gestão pública pauta-se na capacidade de se compreender a importância do sistema organizacional, voltada para o planejamento da missão a ser cumprida, a ser alcançado, o que para isso, é fundamentalmente imprescindível que haja o desenvolvimento político-administrativo da administração em benefício, especialmente, de sua população, do seu povo.

Neste sentido, um planejamento eficiente por parte do administrador público, está relativamente ligado a sua demanda, pois quanto maior for à demanda, maior deverá ser a capacidade do gestor público, principalmente se os recursos disponíveis forem escassos (PEREIRA, 2008).

Excelência em gestão pública é sinônimo de uma gestão de qualidade, competente, compromissada com as demandas e os anseios sociais, políticos, econômicos e culturais. Uma boa gestão pública promoverá uma estruturação excelente da administração pública, vez que a gestão fundamenta-se na qualidade e capacidade de administrar, tomando-se por base as necessidades coletivas e o

controle dos valores exigidos na gestão; fatores estes indispensáveis para a ocorrência de resultados que beneficie tanto a estrutura física da administração, bem como as nuances econômicas e a qualidade de vida dirigida à população local. A proposta de uma gestão pública, conforme é descrito por Lima (2006, p. 38) tem como base a eficiência de valores e de resultados, pois:

A gestão pública é de extrema importância para se chegar ao topo da 'pirâmide' de prioridades administrativas, uma vez que, essa gestão deve estar pautada em bons resultados, em face da melhoria da qualidade ofertada pelos serviços público. Bem como, da responsabilidade que esta gestão pública deve sempre estar elencada para uma "devida contribuição à competitividade do país.

Assim, uma boa organização na gestão pública compreende a capacidade e habilidade por parte do gestor público, no sentido de criar melhorias para sua população, sendo que para isso, é necessário haver um uso adequado dos recursos financeiros; ações bem planejadas para obter bons resultados destas em prol do bem-estar social e da própria organização da administração pública em termos de políticas públicas, uso adequado do dinheiro público e acessibilidade a informação.

## **2.1 Gestão Pública e Sistema Penitenciário Brasileiro**

Sobre a gestão pública dentro do sistema penitenciário brasileiro, necessário se faz a adoção de um estudo a luz de autores que adotem conceitos claros e norteadores acerca desta temática. Todavia, não pode estabelecer um discurso pronto e acabado, tendo em vista que as discussões são abertas e inacabadas.

Dentro da opinião estabelecida por Pereira (2008, p. 69) "é perceptível que a capacidade da administração pública de realizar e obter resultados em benefício da sociedade depende, em geral, do modo como se encontra estruturada". Para o autor, a organização está implicitamente ligada a sua organização, ou seja, esta organização é o ponto de partida, introdutório das capacidades inerentes ao papel do administrador que deve ser conduzido com bastante clareza. A esse respeito, Soares (2006, p. 115) enfatiza que:

A adoção de boas práticas relacionada à Gestão Pública constitui, também, um conjunto de mecanismos através dos quais investidores de outros setores, incluindo impostos pagos por cidadãos, protegem-se contra desvios de ativos por indivíduos que têm poder de influenciar ou tomar decisões em nome da cidade que é administrada. O fato é que todos nós desejamos um setor público eficiente, ágil e de qualidade. Para isso é preferido reconhecer os problemas da cidade e procurar resolvê-los através de uma boa preparação na administração desta mesma cidade.

Nas últimas décadas vem se percebendo, dentro dos sistemas penitenciários, que as políticas de gestão pública adotadas muitas vezes deixam de conduzir a uma prática de excelência, pois são inúmeros os conflitos de ordem interna e externas, presos se rebelam, os diretores e demais agentes não conseguem manter a ordem, temos presídios superlotados e mal estruturados. Enfim, é uma demandada de problemas que a cada dia só vem aumentando. Neste sentido, Moreira Netto (2005, p. 101) diz que:

As rebeliões que vêm ocorrendo nos diversos Estados da Federação, com a morte de detentos, funcionários, e administrados, são de responsabilidade do Estado, que deve arcar com as suas omissões no cumprimento do contrato social que assumiu com a sociedade.

Essa responsabilidade do Estado está prevista no art. 37, §6º, da CF/88 – Constituição Federal, o qual preconiza a responsabilidade do Estado, que deve responder pelos danos causados aos administrados por atos dos agentes públicos. Em face desta argumentação e normatização estabelecida pela CF, é fundamental que o administrador tenha condições de oferecer uma gestão pública de qualidade e eficiente a fim de atender aos anseios da demanda prisional, assegurando-lhes o direito a vida.

O sistema penitenciário no Brasil, em sua quase totalidade, encontra-se sobre a responsabilidade da Administração Pública, que por sua vez, tem como um dos principais princípios. as garantias fundamentais e das normas constitucionais estabelecidas pelo art.5º, XLIX da CF/88, que compreende o respeito a integridade física e moral dos apenados.

Todavia, o que vem se percebendo é um sistema prisional falido, não tem higienização adequada para os presos e os próprios funcionários; falta assistência médica, todas as instalações, seja sanitária e elétrica, também deixam a desejar

dentre muitos outros fatores, que juntos ferem o do princípio da dignidade da pessoa humana preconizado pelo art. 1º, III da CF/88.

Nesta ótica percebe-se que o sistema penal brasileiro tem demandado um retrocesso efêmero, pois não consegue atender as necessidades básicas, dentre as quais, o sistema prevê o fim de tiranias e uma prática voltada para o respeito aos direitos fundamentais do transgressor. O que vem ocorrendo na verdade, é que, cada vez mais o apenado sofre violência de toda natureza, seja física, moral ou psíquica, como bem afirma Marques (2008, p. 36):

A prisão tem sido nos últimos séculos a esperança das estruturas formais do direito para combater o processo da criminalidade. Ela constitui a espinha dorsal dos sistemas penais de feição clássica. É tão marcante a sua influência em todos os setores das reações criminais que passou a funcionar como centro de gravidade dos programas destinados a prevenir e a reprimir os atentados mais ou menos graves aos direitos da personalidade e aos interesses da comunidade e do Estado.

Na maioria das vezes, a situação que persiste no meio carcerário obriga os apenados a realizarem revezamento até para dormir, alguns permanecendo encolhidos ou agachados (o espaço disponível não permite esticar-se), enquanto outros aguardam em pé, submetidos às ordens dos mais fortes ou dos mais antigos no local. Uma gestão pública, através da adoção de uma política de reeducação do sentenciado é o que preceitua a lei, pois visa a capacidade de reintegrar o mesmo à sociedade, e este por vez, não mais venha a incidir em outros crimes (MELO, 2008)

Para que essa gestão fosse colocada em prática, o sistema prisional deve estar preparado para a tarefa de reabilitação, a fim de que quando a pessoa retornasse à sociedade estivesse preparada para conviver harmonicamente com os demais cidadãos. Porém, no contexto atual o que se encontra é um sistema em que a prisão apenas se limita a inibir a sociedade da presença do criminoso.

Diante destes fatores, observa-se um total desrespeito aos princípios administrativos, pois faltam políticas de gestão pública capazes de oferecer reais condições de vida para os presos, e mais ainda, um desrespeito a dignidade humana, pois a falta destas políticas são atos que colocam o administrador em confronto com a lei. Desta forma, para melhor visualizar as obrigações da administração pública, é indispensável o conhecimento sobre os princípios que norteiam a administração.

## 2.2 Princípios da administração pública: probidade administrativa

Quando o agente comete um ato ilegal ou imoral está ferindo o princípio da probidade administrativa. Conseqüentemente, o princípio da probidade administrativa abrange outros, como o da moralidade, da eficiência, etc. Se o agente administrativo, por ineficiência, cause prejuízo ao erário, está atuando contra o princípio da probidade, pois o patrimônio público não pode ficar a disposição de pessoas irresponsáveis e maus administradores. Não é apenas uma questão de desonestidade, mas também de despreparo ou incompetência (OLIVEIRA, 2009).

A probidade administrativa mantém um liame com a moralidade, que está igualmente ligada com a honestidade e eficiência funcional. Portanto, improbidade revela violação aos deveres de honestidade e eficiência profissional, como a incompetência que causa lesão ao erário, demonstrando ineficiência intolerável no desempenho de suas funções. Para Fazzio Júnior (2003, p.174):

Os princípios constitucionais da Administração surgiram para serem determinantes de comportamentos públicos e privados, não são eles arrolados como propostas ou sugestões: formam o direito, veiculam-se por normas e prestam-se ao integral cumprimento. A sua inobservância vicia de mácula insanável o comportamento, pois significa a negativa dos efeitos a que se deve prestar. Quer-se dizer, os princípios constitucionais são positivados no sistema jurídico básico para produzir efeitos e deve produzi-los.

Em certas situações, poderá um mesmo ato ser enquadrado nas três modalidades de improbidade administrativa, isso ocorre devido à intersecção dos conceitos, ou seja, geralmente quando alguém pratica uma conduta que resulta na obtenção de certa quantia ou de certo objeto para a sua esfera privada, levando em conta aquele agente que faz parte do rol de sujeitos do art. 1º da Lei 8.429/92, também causa lesividade ao erário e, concomitantemente, ofende os princípios norteadores da Administração Pública, pois desrespeitam as normas – regras e princípios – que asseguram o bom funcionamento da Administração Pública e sua moralidade administrativa.

Martins Júnior (2004, p. 39) cita o artigo 4º da Lei 8.429/92, assim se posicionam: "Os agentes públicos de qualquer nível de hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos".

Conforme o texto do artigo da Lei nº 8.429/92, os agentes públicos dos três poderes, qualquer que seja o cargo ou função, são obrigados a velar pelo cumprimento dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, especialmente no que diz respeito aos assuntos que lhes são atribuídos.

A regra do artigo 4º da Lei federal 8.429 é o complemento do artigo 37, *caput*, da Constituição Federal. Daí a importância do exame dos princípios, para compreender o ato de improbidade. Se o agente administrativo, por ineficiência, cause prejuízo ao erário, está atuando contra o princípio da probidade, pois o patrimônio público não pode ficar a disposição de pessoas irresponsáveis e maus administradores. Não é apenas uma questão de desonestidade, mas também de despreparo ou incompetência (GARCIA, 2006).

Quando o agente comete um ato ilegal ou imoral está ferindo o princípio da probidade administrativa. Consequentemente, o princípio da probidade administrativa abrange outros, como o da moralidade, da eficiência, etc.

### **2.2.1 Princípio da legalidade**

De acordo com o princípio da legalidade, em especial âmbito administrativo, só é permitido fazer o que a lei permite. Assim, qualquer ato ilegal já caracteriza a improbidade. A ilegalidade praticada por qualquer vício quanto à finalidade, à forma, ao objeto e ao motivo do ato administrativo, já tipifica a improbidade administrativa.

Segundo Carvalho Filho (2007, p. 17) “o princípio da legalidade é certamente a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita”. Neste sentido, pode-se citar Melo (2008, p. 100) ao descrever que:

Para avaliar corretamente o princípio da legalidade e captar-lhe o sentido profundo cumpre atentar para o fato de que ele é a tradução jurídica de um propósito político: o de submeter os exercentes do poder em concreto – o administrativo, a um quadro normativo que embarque favoritismo, perseguição ou desmandos

Esse princípio fundamenta-se no controle dos atos administrativos, para que estes não venham a ser praticados dispendiosamente, ou sem qualquer respaldo, pois, sem ele, os administradores teriam uma liberdade abusiva de seus atos.

### **2.2.2 Princípio da moralidade**

O próprio nome moralidade já oferece um sentido bastante profundo deste princípio, pois condiz com as ações éticas por parte do administrador. Traz-se a lume o raciocínio de Carvalho Filho (2007, p. 18) que descreve: “O princípio da moralidade impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. Deve não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também, distinguir o que é honesto do que é desonesto”.

A moralidade propõe ao administrador não usar de má fé perante seus atos. De acordo com este princípio, a Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos. Sua violação incorrerá na falta de ética e moral, em ações ilícitas, desonestas. É fato que moralidade constitui princípio fundamental do Direito Administrativo, consagrado no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988. Moralidade administrativa, segundo Martins Júnior (2004, p. 36):

A moralidade e probidade têm o mesmo significado, estão ligadas com a honestidade, boa fé, dignidade humana e a ética. A exigência da probidade ou moralidade administrativa não significa apenas que a lei deve ser cumprida, mas que se observem os princípios da ética e boa fé. Em respeito a esses princípios é que a Constituição de 1988 incluiu o princípio da moralidade.

Nesta ótica, o princípio da moralidade torna jurídica a exigência de atuação ética dos agentes da administração. Assim, para que o administrador venha a atuar diante da moral, além de cumprir a lei, ele deve estar atento a todo o contexto de moralidade, de ética em suas ações.

### **2.2.3 Princípio da impessoalidade**

O princípio da impessoalidade apresenta com bastante força no setor administrativo, no qual impõe ao administrador a prática do ato administrativo somente em consonância com a sua finalidade legal.

Pode-se dizer que a função desse princípio é evitar que ocorra a utilização da máquina estatal para a satisfação de interesses pessoais, tendo como principal objetivo a defesa do patrimônio público. Sendo assim, pode-se compreender que o princípio da finalidade funciona como uma forma de vetor de atos que não são convenientes à administração e conseqüentemente à sociedade de uma maneira geral (ALEXANDRINO, 2005).

O princípio da impessoalidade, referido no art. 37 da CF/88, nada mais é que o clássico princípio da finalidade, ao qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de direito indica, expressa e virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal.

#### **2.2.4 Princípio da publicidade**

Acerca deste princípio, há a presença mais efetiva do Estado na questão da publicação dos seus atos, tornando-os acessíveis a todos.

Para Martins Junior (2004, p. 63):

O referido princípio tem abrangência sobre toda a atuação do Estado, não só pela divulgação de seus atos, mas também por proporcionar à população a conduta que é adotada pelos seus agentes. Aos atos da administração pública que vier a omitir ou ocultar a publicidade que é exigida, deixam de ter eficácia seus efeitos pela violação do princípio da publicidade, da eficácia e da moralidade.

Busca-se ser um meio assegurador de efeitos externos, através de proporcionar o conhecimento dos atos e ou contratos públicos aos diretamente interessados bem como a qualquer pessoa do povo, através dos meios constitucionalmente previstos.

#### **2.2.5 Princípio da eficiência**

Por fim, o princípio da eficiência, que foi elevado a princípio constitucional pela Emenda Constitucional Nº 19 (reforma administrativa). Cumpre ressaltar que, malgrado a eficiência ter sido elevada a princípio somente com o advento da supracitada emenda, não se vê atividade administrativa sem o dever de eficiência. É inerente à atividade administrativa o dever de publicidade, pautando-se pela lei, com

vistas ao alcance do fim público (interesse social) e de acordo com os padrões éticos e morais presentes na sociedade, mas não só por esse prisma.

Indubitavelmente, deve ser levado em consideração o objetivo de se alcançar a máxima eficiência, sob pena do ato administrativo não importar nenhum benefício para a sociedade (CARVALHO FILHO, 2005).

Diante destas considerações a respeito dos princípios da probidade administrativa, pode-se perceber que os gestores públicos demandados em suas funções devem se respaldar nestes para o exercício de seus atos, principalmente, no esteio deste trabalho, no que concerne a legalidade, moralidade e eficiência de seus atos. Sob este prisma, percebe-se que a administração penitenciária, à maneira como vem sendo constituída, não tem observado tais princípios; razão pela qual tem incidido em inúmeras falhas.

### 3 NATUREZA JURÍDICA DA EXECUÇÃO PENAL E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A natureza jurídica na execução penal é um fator de bastante discussão e que apresenta algumas considerações diante da administração pública, onde diversos autores procuram enfatizar suas nuances e objetividades dentro da legislação penal.

#### 3.1 Natureza Jurídica da Execução Penal

Este não é um assunto que traz um conceito pronto e acabado, tendo em vista que há muitas contraposições entre doutrinadores e juristas a respeito da natureza jurídica da execução penal. No entanto, não se pode considerá-la como um meio do processo jurisdicional da execução penal. Sendo assim, como discorre Grinover; Silva (2006), a natureza jurídica da execução penal compreende a aplicabilidade do processo penal e as suas garantias, onde a sanção penal que é aplicada ao indivíduo tem sua posição jurídica alterada, ou seja, o sujeito deixa de ser apenas o objeto da execução para se tornar um sujeito de direitos.

Sobre essa ótica percebe-se que a natureza jurídica apresenta uma tendência no sentido da aplicabilidade da sanção; a execução da pena deixa de ser apenas um aspecto de mera punição para atender ao processo de direitos. Ao se declarar o direito nestes aspectos de conflitos entre aplicação das penas e direitos assistidos, a jurisdição passa a promover o efetivo cumprimento dos mesmos, seja este voluntário ou forçado, pois do contrário, não se efetiva o fim estabelecido pela lei, que é buscar uma condição social que leve ao melhoramento da conduta do preso e, conseqüentemente sua reintegração a sociedade.

Marcão (2004, p. 2) apud Grinover quando se posiciona da seguinte forma:

[...] não se nega que a natureza jurídica da execução penal seja uma atividade complexa, que se desenvolve, entrosadamente, nos planos jurisdicional e administrativo. Nem se desconhece que dessa atividade participam dois poderes estaduais: o Judiciário e o Executivo, por intermédio, respectivamente, dos órgãos jurisdicionais e dos estabelecimentos penais.

Nota-se que Grinover (2004), defende a natureza mista da execução penal, ao defender um conceito de jurisdição, que atende a natureza jurisdicional, no pensamento de que:

A atividade jurisdicional é uma das funções do Estado, mediante a qual se substitui aos titulares dos interesses em conflito para imparcialmente buscar a atuação da vontade do direito objetivo [...], seja expressando autoritariamente o preceito (através de uma sentença de mérito), seja realizando no mundo das coisas o que o preceito estabelece (através da execução forçada).

Sabe-se que por muito tempo a execução penal tinha características de ordem administrativa. Hoje, é atividade jurisdicional indelegável e irrenunciável exercitada por parte do Estado e integrada a sua função jurisdicional, em que as normas de Direito Penal e de Direito Processual, atividade da administração e função jurisdicional obedeceram a uma profunda lei de adequação às exigências modernas da Execução Penal.

Na visão de Paulo Lúcio Nogueira (apud Marcão, 2004, p. 2) “a execução penal é de natureza mista, complexa e eclética, no sentido de que certas normas da execução pertencem ao direito processual, como a solução de incidentes, enquanto outras que regulam a execução propriamente dita pertencem ao direito administrativo”.

Admite-se, pois, que a execução penal sendo compreendida como uma atividade, seja ela administrativa, seja ela mista, tem natureza idêntica a execução civil, por apresentar-se singular no processo de sentenciar e traduz-se numa imposição de penas privativas de liberdade. Para que o Estado possa dar cumprimento às penas de prisão, ele precisa antes dispor de ambientes capazes de ‘abrigar’, receber estes presos e, esse lugar deve ser amplamente suficiente, uma vez se tratar de aprisionar centenas de infratores. Silva (2002 apud Faria, 2011, p. 110) recorrendo a LEP, faz os seguintes esclarecimentos:

O fim da execução penal de acordo com o artigo 1 da LEP é “a correta efetivação dos mandamentos existentes nas sentenças ou outras decisões destinados a reprimir e a prevenir os delitos, e a oferta de meios pelos quais os apenados e os submetidos às medidas de segurança venham a ter participação construtiva na comunhão social” (item 14 da Exposição de Motivos da LEP). E para que estes objetivos sejam efetivados são previstos na LEP vários direitos relacionados aos condenados, como também, órgãos responsáveis pela execução da pena e sua fiscalização, o que determina a natureza jurídica da execução penal.

Dessa forma, quando o Estado aplica esses princípios em todas as suas condenações, reconhece a individualização da execução penal os direitos subjetivos por parte do apenado. Doutrinariamente há o entendimento de que a natureza

jurídica da execução penal é complexa, sendo integrada somente por dois Poderes contidos na “separação de poderes” de Montesquieu: o executivo e o judiciário, nos quais são os responsáveis pela aplicação da LEP e, conseqüentemente, na garantia dos direitos reservados aos condenados e internos. Mirabette (2008, p. 170) fazem o seguinte comentário sobre o Título III da LEP que trata Dos órgãos da Execução Penal:

é visto que a participação da pena não se restringe a esses dois poderes citados na natureza jurídica da execução penal. Reza o artigo 61 da LEP que são órgãos da execução penal: I - o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária; II - o Juízo da Execução; III - o Ministério Público; IV - o Conselho Penitenciário; V - os Departamentos Penitenciários; VI - o Patronato; VII - o Conselho da Comunidade

Assim, verifica-se que o legislador ao adicionar outros órgãos na natureza jurídica da LEP, não restringiu somente a dois poderes o fortalecimento do Direito Penitenciário. A LEP prevê em vários artigos as incumbências destes órgãos da execução penal, que procuram efetivar a correta aplicação da Lei, como também, o respeito aos direitos fundamentais dos condenados e dos internos. Faria (2001, p. 58) cita que o artigo 64 da LEP prevê que compete ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, Poder Executivo:

I - propor diretrizes da política criminal, quanto à prevenção do delito, administração da justiça criminal e execução das penas e das medidas de segurança [...] VI- estabelecer regras sobre a arquitetura e construção de estabelecimentos penais e casas de albergados; VIII - inspecionar e fiscalizar os estabelecimentos penais, bem assim informar-se, mediante relatório do Conselho Penitenciário, requisições, visitas ou outros meios, acerca do desenvolvimento da execução penal nos Estados, Territórios e Distrito Federal, propondo às autoridades dela incumbidas as medidas necessárias ao seu aprimoramento; IX- representar ao juiz da execução ou à autoridade administrativa para a instauração de sindicância ou procedimento administrativo, em caso de violação das normas referentes à execução penal; X- representar à autoridade competente para a interdição, no todo ou em parte, de estabelecimento penal .

Ao poder executivo é dado o dever de garantir, através da investidura de agentes penitenciários e demais setores o cumprimento efetivo da lei; um estabelecimento amplo onde os prisionais possam cumprir com suas penalidades; manter a ordem e a moralidade dentro dos presídios e todas as demais observância que concernem com o cumprimento da pena e também dos direitos que assistem aos prisioneiros.

Mirabete; Fabbrini (2008, p. 171) fazem referência ao Poder Judiciário, onde a LEP em seu artigo 66 prevê que compete ao juiz da execução:

[...] VI - zelar pelo correto cumprimento da pena e da medida de segurança; VII - inspecionar, mensalmente, os estabelecimentos penais, tomando providências para o adequado funcionamento e promovendo, quando for o caso, a apuração de responsabilidade; VIII - interditar, no todo ou em parte, estabelecimento penal que estiver funcionando em condições inadequadas ou com infringência aos dispositivos desta Lei.

No art. 67 da LEP pode-se encontrar as atribuições concernentes ao Ministério Público, órgão fiscalizador da execução da pena e da medida de segurança, oficiando no processo executivo e nos incidentes da execução. Novamente, fazendo referência ao Poder Executivo, a LEP prevê em seu artigo 72 que são atribuições do Departamento Penitenciário Nacional: "I - acompanhar a fiel aplicação das normas de execução penal em todo o território nacional; II - inspecionar e fiscalizar periodicamente os estabelecimentos e serviços penais" (FARIA, 2011).

Mas a já conhecida falência do sistema prisional, o desrespeito aos direitos fundamentais dos condenados e internos, a superpopulação carcerária, as rebeliões demonstram que há uma falha no sistema penitenciário. Neste sentido, fica um questionamento sobre os responsáveis direto pelo sistema prisional, quais as competências dos poderes Executivo e Judiciário. Sendo, assim, procurar-se descrever nos itens a seguir os poderes e os deveres dispostos a Administração Pública, a fim de buscar conhecer e compreender a participação da administração pública junto ao sistema penitenciário.

### 3.2 Poderes e Deveres da Administração Pública

Os poderes do Estado figuram de forma expressa no art. 2º da Constituição Federal: são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Esses poderes, nesta ótica, dispõem a cada um, autonomia, o que significa dizer não haver uma interferência de competências entre estes. **No entanto, precisam estar ligados a princípios constitucionais, pois um é fiscalizador do outro** (Grifos nossos). Alexandrino (2005, p. 124) expressam que:

A Ordem jurídica confere aos agentes públicos certas prerrogativas para que estes, em nome do Estado, persigam a consecução dos fins públicos. Essas prerrogativas são outorgadas por lei, exigem a observância dos princípios administrativos e destinam-se a atingir o fim maior da Administração Pública: a satisfação do interesse público. Essas prerrogativas consubstanciam os chamados Poderes do Administrador Público

Por esse entendimento, a lei é bastante incisiva ao impor ao administrador público seus deveres específicos e peculiares para que assim, quando agir em nome do Estado e em benefício do interesse público, exerça o seu papel sem interferências de outros poderes. Os poderes e deveres da administração pública, os quais são atribuídos à autoridade, são fundamentais para que este possa remover, por ato próprio, as resistências particulares à satisfação do interesse público. Essa é a idéia: conceder à administração pública prerrogativas para a melhor satisfação dos interesses públicos.

### **3.2.1 Deveres do administrador público:**

Para o direito privado o poder de agir é uma mera faculdade, no Direito Administrativo é uma imposição, um dever de agir, para o agente público. Segundo Paulo; Alexandrino (2005, p. 124-125) “o poder-dever de agir do administrador público é hoje pacificamente encontrado pela doutrina e pela jurisprudência. Confere-se assim, que esse poder é conferido à Administração para o atendimento do fim público.

Então, esse aspecto dúplice é a alcunha do poder-dever de agir, que como apresenta Santos; Carvalho Filho (2007) quando um poder jurídico é conferido a alguém pode ele ser exercitado ou não. Já que se trata de mera faculdade de agir. Essa é a regra geral. Seu fundamento está na circunstancia de que o exercício ou não do poder acarreta reflexos na esfera jurídica. Já no que concerne ao direito público, este ocorre contrariamente ao que ocorre no poder jurídico.

O dever de eficiência dos administradores públicos reside na importância que deve ser dada a sua aplicabilidade, pois quando esse dever é cumprido à risca, seus efeitos são bastante relevantes para o bem da coletividade.

Cada vez mais presente na necessidade da qualidade da atividade administrativa, esse dever tem o intuito de se imprimir à atuação do administrador

público maior celeridade, perfeição, coordenação, técnica, controle, etc. É um dever imposto a todos os níveis da administração pública (ALEXANDRINO, 2005).

Elevado este dever ao status de princípio constitucional, há possibilidade da perda do cargo do servidor público estável em razão de insuficiência de desempenho, condição para a aquisição de estabilidade, de avaliação especial de desempenho (NOVELINO, 2006).

Os deveres da administração pública são de grande importante, pois se inserem nos princípios de honestidade e moralidade, seja em face aos administrados, ou em face a própria administração.

É preciso que os gestores tenham plena convicção que este dever é a essência das ações da administração pública, pois visa todo um conjunto de princípios morais e éticos e de valores, os quais compreendem acima de tudo, o respeito aos direitos dos cidadãos.

Carvalho Filho (2007, p. 64) aponta que “o dever de probidade exige que o administrador público, no desempenho de suas atividade, atue sempre em consonância com os princípios da moralidade e honestidade.”

Decorre da função do administrador público, como gestor de bens e interesses alheios, da coletividade, uma vez este gerir o dinheiro público, ou os bens, ou interesses da comunidade, de efetuar regularmente a prestação de contas quanto ao uso destes. Discorre Alexandrino (2005, p. 130) que:

O dever de prestar contas é decorrência inafastável da função do administrador público, como gestor de bens e interesses alheios, da coletividade. É um dever inerente a qualquer agente que atue em nome do interesse público, alcançando não só os administradores públicos, mas toda e qualquer pessoa responsável por bens e valores públicos.

Este dever atende aos gestores e pessoas da administração pública que lidam com os bens materiais e as finanças públicas, como é o caso dos secretários e demais assessores da administração, como também, aos servidores que fazem parte do quadro administrativo.

A prestação de contas de administradores pode ser realizada internamente, através dos órgãos escalonados em graus hierárquicos ou externamente. Neste caso, o controle de contas é feito pelo Poder Legislativo por ser ele o órgão de representação popular.

### 3.2.2 Poderes do administrador público

Para que possa cumprir com suas finalidades, a Administração Pública, disponibiliza ao administrador público instrumentos que são outorgados aos agentes do Poder Público, que podem ser utilizados conjuntamente ou não, nos quais servem para permitir uma atuação voltada aos interesses da coletividade. E, para maior ênfase, os poderes administrativos são outorgados aos agentes do Poder Público para lhes permitir atuação voltada aos interesses da coletividade.

Conferido à Administração Pública para a prática de determinado ato, o poder vinculado estipula todos os requisitos e elementos necessários à sua validade. Na prática de atos vinculados, é mínima ou inexistente a liberdade de atuação da administração. O ato que, minimamente, se desvie dos requisitos minuciosamente previstos na lei, será nulo e caberá à Administração ou ao Poder Judiciário declarar a sua nulidade (CARVALHO FILHO, 2007).

Por ser mínima ou inexistente à liberdade de atuação dos atos administrativos, bem como passível de nulidade torna-se quanto à prática, vinculado. Não existindo escolha própria ao administrador, não lhe sendo permitido espaço para liberdade de atuação. Sendo assim, os atos administrativos são vinculados quanto à competência, forma e objeto. Esses elementos, no momento de sua aplicação, não podem ser valorados. Cabe ao agente apenas a sua aplicação.

O poder discricionário corresponde aquele em que a administração dispõe de uma razoável liberdade de atuação, podendo valorar a oportunidade e conveniência da prática do ato discricionário, estabelecendo o motivo e escolhendo, dentro dos limites legais, seu conteúdo (ALEXANDRINO, 2005).

Mesmo que discricionários encontram-se vinculados à estrita previsão da lei quanto a seus requisitos: competência, finalidade e forma, acrescido que, se tratando de atos discricionários motivados, estão vinculados à existência e legitimidade dos motivos que levaram à sua prática. É limitado pelos princípios da razoabilidade (proibição do excesso) e proporcionalidade (proporção entre os meios e os fins almejados).

O poder hierárquico por sua vez, permite à Administração distribuir as funções de seus órgãos e agentes conforme o escalonamento hierárquico. Do exercício do poder hierárquico, decorrem as prerrogativas, do superior para o subordinado, de

dar ordens, fiscalizar, rever, delegar e avocar (poder de o superior chamar para si a execução de atribuições delegadas a seus subordinados) (DI PIETRO, 2011).

Esse poder dar origem a outros, dentre os quais pode-se citar o poder de dar ordens aos subordinados, originando dever de obediência aos seus superiores. Na concepção de Meireles (2006, p. 125), "Poder hierárquico é o de que dispõe o Poder Executivo para distribuir e escalonar as funções de seus órgãos, ordenar e rever a atuação de seus agentes, estabelecendo a relação de subordinação entre os servidores do seu quadro de pessoal".

Sobre esse olhar, o poder hierárquico tem como fundamento básico, promover o cumprimento das obrigações inerentes aos setores inferiores da administração pública dos quais devem permitir o exame dos seus atos, se legais ou não, para a partir de então adotar as medidas coerentes. E essa decisão compete justamente a hierarquia, ou seja, por meios de recursos hierárquicos.

O poder disciplinar aplica as penalidades aos seus agentes, bem como aos que estão sujeitos a disciplina administrativa, mediante as infrações funcionais cometidas. De acordo com Pietro (2011, p. 95) "o Poder Disciplinar é o que possibilita a administração pública apurar infrações e aplicar penalidades aos servidores públicos e demais pessoas sujeitas à disciplina administrativa; é o caso dos estudantes de uma escola pública".

Os atos ilegais ou ilícitos promovidos por servidores públicos os tornam passivos de punições e penalidades, as quais o administrador tem como fundamental para aplicabilidade destas o poder disciplinar que lhe é conferido. De acordo com Alexandrino e Paulo (2005, p. 137) "o poder disciplinar está intimamente relacionado com o poder hierárquico e traduz-se na faculdade que possui a Administração de punir internamente as infrações funcionais de seus servidores e demais pessoas sujeitas à disciplina dos órgãos e serviços da Administração" Já Pietro (2011, p. 95) descreve ainda que:

O poder disciplinar é discricionário, o que deve ser entendido em seus devidos termos. A Administração não tem liberdade de escolha entre punir e não punir, pois, tendo conhecimento de falta praticada por servidor, tem necessariamente que instaurar o procedimento adequado para sua apuração e, se for o caso, aplicar a pena cabível. Não o fazendo, incide em crime de condescendência criminosa e em improbidade administrativa.

O poder disciplinar é fundamental por incorporar os poderes: hierárquico e discricionário. Isso o torna de grande relevância, pois apresenta uma forte conotação de poder de decisão por parte da Administração pública que não poderá de maneira alguma se omitir diante de um fato indisciplinar, não podendo a querer, a desejo deixar de aplicar.

Ao poder regulamentar, inerente do Poder Executivo, concerne a expedição dos regulamentos e decretos de caráter geral e de efeitos externos, embora a norma afirme ser do predomínio do Legislativo. Conforme Carvalho Filho (2007, p. 47) “O poder regulamentar representa uma prerrogativa de direito público, pois que conferido aos órgãos que têm a incumbência de gestão dos interesses públicos”. A partir deste poder, a Administração promulga os decretos e os regulamentos que irão demandar os atos e as normatizações dos interesses públicos. Nas palavras de Alexandrino (2005, p. 138):

O denominado Poder Regulamentar decorre de competências diretamente haurida da Constituição Federal, por meio da qual é conferida ao Poder Executivo a prerrogativa de editar atos normativos gerais e abstratos. O Poder Regulamentar, em sentido estrito, consubstancia-se na autorização, ao Chefe do Poder Executivo, para a edição de decretos e regulamentos.

Nessa ótica, pode-se dizer que o poder regulamentar é demandado ao Poder Executivo, exclusivamente, para neste intento promulgar as diversas modalidades de regulamentos. Em face de seu caráter descentralizador, o poder regulamentar é atribuído pelas constituições aos Chefes dos Executivos Federal, Estadual, Distrital e Municipal, bem como para autarquias, universidades públicas, agências reguladoras e outros entes estatais, sempre para edição de atos normativos que detalham preceitos da constituição ou das leis.

O poder de polícia compreende uma faculdade de condicionamentos e restrições no uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, dispostos pela Administração Pública visando o benefício da coletividade. Alexandrino (2005, p. 145) descreve que:

A administração pública exerce o poder de polícia sobre todas as atividades que possam, direta ou indiretamente, afetar os interesses da coletividade. É exercido por todas as esferas da Federação, sendo, em princípio, da competência da pessoa política que recebeu da Constituição a atribuição de regular aquela matéria, cujo adequado exercício dever ser pela mesma pessoa fiscalizado.

Impedir através de ordens, proibições e apreensões, o exercício anti-social dos direitos individuais, o uso abusivo da propriedade, ou a prática de atividades prejudiciais à coletividade é o intuito desse poder. Segundo Santos; Carvalho Filho (2007, p. 56) o poder de polícia, como parte do conjunto dos poderes editados a Administração frente aos serviços públicos, tem como finalidade:

Fiscalizar, controlar e deter as atividades individuais que se revelem contrárias à higiene, à saúde, à moralidade, ao sossego, ao conforto público e até mesmo à ética urbana. Visando propiciar uma convivência social mais harmoniosa, para evitar ou atenuar conflitos no exercício dos direitos e atividades do indivíduo entre si e, ante o interesse de toda a população, concebida por um conjunto de atividades de polícia que fazem parte dos diversos órgãos da Administração e que servem para a defesa dos vários interesses especiais comuns.

Nesse sentido, o poder de polícia exerce papel fundamental na Administração e nos interesses coletivos; procura zelar pelas leis e regulamentos, como também, da boa conduta no que refere-se ao exercício do direito de propriedade e de liberdade. Ao administrador compete a restrição do direito dos particulares, promovendo uma melhor convivência social, de maneira igualitária e organizada, tendo como ponto de partida a restrição a direitos e liberdades absolutas em favor do interesse geral. Todas essas funções são exercidas pelos seus órgãos que tem a tarefa de estabelecer as restrições e limites ao particular a partir da realização de atividades concretas que observem o interesse geral. Para uma melhor disposição de ordem jurídico-administrativa, a seguir serão tratados alguns aspectos estabelecidos no sistema penitenciário do nosso Estado da Paraíba.

### **3.3 O Decreto da Secretaria Estadual da Cidadania e Administração Penitenciária**

O Decreto Estadual nº 12.832, de 09 de dezembro de 1988, regulamenta a Lei nº 5.022, de 14 de abril de 1988, que dispõe sobre a Execução Penal do Estado da Paraíba<sup>1</sup>. Todavia, aqui será tratada a composição administrativa dos sistemas penitenciários. Para tanto, observe-se que no Capítulo I, Art. 6º do referido decreto o qual preconiza ser indispensável dentro destes estabelecimentos prisionais a existência de uma Comissão Técnica de Classificação a qual deverá ser designada

---

<sup>1</sup>Ver em SECAP/PB, 2011.

pelo Secretário da Justiça e presidia pelo Diretor do Estabelecimento, contando ainda com 02 (dois) chefes de serviço, 01 (um) psiquiatra, 01 (um) psicólogo e 01 (um) assistente social, sob a presidência do Diretor.

Já o capítulo II do referido decreto, trata do Conselho Estadual de Política Criminal e Penitenciário, trazendo em seu art. 298 que: "O Conselho Estadual de Política Criminal e Penitenciário tem sede na Capital do Estado e vinculação à Secretaria da Justiça, disciplinado pelo o Decreto nº 12.543, de 22 de junho de 1988".

Por sua vez, no capítulo III, descreve-se sobre a Coordenadoria do Sistema Penitenciário, órgão que faz parte da Secretaria da Justiça e tem como principais fins, o acompanhamento a fiel aplicabilidade das normas de execução penal; inspecionar e fiscalizar os estabelecimentos e serviços penais; supervisionar e coordenar a administração dos estabelecimentos penais do Estado; colaborar com os órgãos competentes da Secretaria da Justiça e, mediante convênios, com outros órgãos ou entidades, para realização de cursos de formação penitenciária e de ensino profissionalizante, destinados ao condenado e ao internado; supervisionar toda a atividade administrativa pertinente à segurança, disciplina, bem como, os serviços de assistência ao preso; colaborar com os órgãos de assistência ao egresso; exercer outras atividades correlatas ou assecuratórias da eficácia das mencionadas nos itens anteriores.

Observa-se que o Decreto da Secretaria Estadual da Cidadania e Administração Penitenciária atende as disposições gerais estabelecidas pelos sistemas penitenciários brasileiros, prevendo em seu bojo a aspectos de ordem jurídico-administrativo, para melhor condição de funcionalidade e proteção ao indivíduo infrator, e que infelizmente a maioria dos estabelecimentos penais do Estado da Paraíba, não cumprem os aspectos quantitativos e qualitativos daquele fixado na norma, ficando as previsões somente no papel, pois a realidade está muito distante do critérios e diretrizes dos textos legais.

### **3.4 Análise do resultado da pesquisa de campo**

A análise aqui exposta neste tópico foi feita com base num questionário semi-estruturado, apresentado a dois ex-diretores, como também a atual direção da cadeia pública da cidade de Cajazeiras-PB.

A fim de nortear o presente estudo os dados desta etapa são apresentados em duas partes distintas. Na primeira parte os resultados encontram-se distribuídos em tabelas que objetivam caracterizar os participantes através de descrição sócio-demográfica e a segunda parte sobre aspectos referentes aos objetivos propostos pelo estudo. As respostas foram agrupadas quanti-qualitativamente.

**Tabela 1** – Distribuição dos participantes quanto aos dados sócio-demográficos: sexo, estado civil e grau de escolaridade.

<b>VARIAVEIS</b>	<b>Nº</b>
<b>Sexo</b>	
Feminino	01
Masculino	02
<b>Estado Civil</b>	
Solteiro	00
Casado	02
Separada	01
<b>Grau de Escolaridade</b>	
Fundamental incompleto	01
Ensino Médio completo	02
<b>TOTAL</b>	<b>56</b>

A **Tabela 1** revela que a pesquisa contou com uma participação de duas pessoas do sexo masculino e uma do sexo feminino, sendo que dos três participantes, somente um não é casado. Quanto a escolaridade, percebe-se que nenhum dos três participantes passaram do ensino médio. Sendo que um sequer concluiu o ensino fundamental.

Diante do quadro apresentado na tabela acima, nota-se que dos três participantes, os que exerceram e o que está a exercer a função de diretor da cadeia pública na cidade de Cajazeiras não se inserem nos requisitos fundamentais e básicos para assumir a função de diretor, tendo em vista não atenderem o que preceitua a Lei das Execuções Penas, em seu art. 75, que determina a quem for assumir o cargo de direção de um presídio ou cadeia pública, possuir ensino de nível superior.

No que concerne as questões abertas, foram feitos os seguintes questionamentos: qual cargo assumiu? Em que período? Se houve concurso? Se faz parte do quadro de pessoal da Secretaria da Administração Penitenciária do Estado da Paraíba e qual a função profissional que exercia? Quais as dificuldades

encontradas para a atuação da gestão? Se sabe informar se os Diretores que o antecederam tinham alguma formação?

Mediantes esses questionamentos, as respostas serão dispostas uma a uma, adotando-se a nomenclatura D1, D2 e D3 para preservar o sigilo da identificação dos participantes, conforme determina a Resolução 196/96, do Conselho Nacional de Saúde, quando se trata de pesquisa com seres humanos. Ao primeiro questionamento feito aos participantes, quanto ao cargo que assumiu, as respostas foram unânimes: todos assumiram o cargo de Diretor da Cadeia Pública.

No que se refere ao período em que ficou a frente do cargo, o D1 ficou por dois anos e um mês; o D2 ficou no cargo quase cinco anos e o D3 assumiu o cargo a um mês. Quanto a forma de investidura no cargo de Diretor, todos os participantes foram colocados por indicação política, seja por parte de um Deputado, seja através de um prefeito ou vereador.

Referindo-se a fazer parte do pessoal do quadro da Secretaria da Administração Penitenciária do Estado da Paraíba, o D1 disse que não faz parte, mas trabalha como vigilante no Detran/Agência de Cajazeiras; o D2 não faz parte do quadro da SECAP e também não exercem nem uma outra função no Estado; já o D3 também informou não fazer parte do quadro da SECAP, mas já exerceu a função de Agente Operacional, na qualidade de comissionada.

No tocante as dificuldades que encontraram durante o exercício do cargo de diretor, o D1 e D2 (ex-diretores) informaram que a questão da entrada de drogas nas celas, as péssimas condições físicas da cadeia e a falta de recursos financeiros e materiais, dentre outros, para melhor assistir aos detentos, são problemas mais freqüentes e que dificultam bastante a atuação do Diretor. Quando a D3 está disse ainda está reconhecendo o estado das coisas, pois assumiu este cargo recentemente.

Por fim, no que diz respeito a ter informação quanto a alguma formação por parte de alguns dos diretores da cadeia que os antecederam, os três participantes foram unânimes em dizer não ter conhecimento. Diante de todos os dados que foram apresentados acima, pode-se perceber que os três participantes foram escolhidos para assumirem o cargo de diretor da cadeia pública, sem atender ao critério legal; ou seja, sem possuir um grau de escolaridade em nível superior, já ter tido alguma formação ou cursos de capacitação para exercer tal função. Foram escolhidos meramente por questões políticas.

O que mais chama atenção é que dentre os participantes apenas um, apresenta ter escolaridade em nível médio, os demais, sequer concluíram o ensino fundamental, e isso, mostra que muitas questões de ordem administrativa poderiam ter se tornar complexas em virtude, justamente, da falta de capacitação destes diretores escolhidos para essa função. Uma vez que, a direção do sistema penitenciário requer que seus agentes, especialmente, os seus diretores possam desenvolver projetos que visualizem a melhoria na qualidade do atendimento do prisionais, bem como, o efetivo cumprimento da lei.

Outro ponto importante de ressaltar é que, a cidade de Cajazeiras-PB é conhecida como a cidade que ensinou a Paraíba a ler. É uma cidade que vem crescendo bastante em termos de educação, pois possui várias instituições de ensino superior, como a Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Faculdade Santa Maria (FSM), Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Cajazeiras (FAFIC) e Centro de Ensino Superior São Francisco (CESSF), oferecendo a sua população, como também as população circunvizinhas, cursos como Medicina(UFCG/FSM), Fisioterapia(FSM), Enfermagem(FSM/UFCG), Pedagogia(UFCG/CESSF), Geografia, História, Letras, Matemática, Química, Física, Biologia (UFCG), Direito(FAFIC), Serviço Social(FAFIC/FSM), Ciências Contábeis (FAFIC), Administração(FSM), Biomedicina(FSM), Farmácia(FSM/CESSF), Psicologia(FSM), além de vários curso de especialização nas diversas áreas.

Sendo assim, ficou claro de que a escolha de um cargo de tamanha importância, como é o caso do Diretor de uma unidade prisional, não teve como um dos seus critérios a qualificação em nível superior, tal como exigido pelas normas pertinentes; traduzindo-se em franca desobediência aos princípios constitucionais da Administração Pública.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A elaboração do presente estudo científico possibilitou uma melhor compreensão acerca do processo de administração dos sistemas penitenciários. Observou-se que a tênue divisão entre a atividade administrativa e a atividade judiciária se verifica em razão de ser responsabilidade do Poder Judiciário proferir os comandos orientadores da execução da pena, ficando, contudo, ao encargo do Poder Executivo a responsabilidade pelos estabelecimentos de cumprimento das penas privativas de liberdade, tanto no aspecto financeiro, quanto no aspecto administrativo.

Percebeu-se que o sistema penitenciário brasileiro é bastante frágil, pois não oferece condições aos presos para que estes possam cumprir suas penas e ao término retornarem ao seio da sociedade como um cidadão capaz de reintegrar-se à sociedade, sem cair na rede obscura da reincidência.

É bem verdade que muitos crimes são assustadores, bárbaros, e todo o tempo que o prisioneiro passar encarcerado parece ser ainda insuficiente para que a sociedade possa vê-lo como um ser ressocializado. Todavia, não se espera que o sistema penitenciário seja capaz de produzir milagres. Contudo, as discussões na verdade voltam-se para como são tratados estes prisioneiros e mais, o que o sistema tem feito para amenizar o fato de que as prisões são lugares de maior perdição, onde os presos tornam-se cada vez mais perigosos?

O que tem se cobrado é o cumprimento da Lei de Execução Penal, não só no que configura o respeito à dignidade humana do preso, mas também no que se refere aos deveres administrativos destas instituições carcerárias, uma vez que o descumprimento da lei pelo próprio Poder Executivo é visível. Os gestores públicos ignoram os ditames da lei, abusam do poder que exercem e, nesse contexto, os sistemas prisionais não podem contar com profissionais qualificados para atuarem junto aos presidiários, perseguindo a vontade lei em possibilitar o fiel cumprimento da pena.

A política de gestão pública executada dentro do sistema penitenciário apresenta qualidade questionável, pois, a começar pelos diretores dos estabelecimentos prisionais, em muitos dos casos, são pessoas despreparadas, sequer possuindo um nível de escolaridade satisfatório. Isso faz com que estes

profissionais não consigam desenvolver um bom trabalho, por absoluta falta de conhecimento técnico-científico exigido para tal atividade. Fatores como estes provocam uma série de falhas na atuação do sistema prisional e acabam por contribuir para o insucesso dos objetivos perseguidos pelo Estado quando da imposição da pena privativa de liberdade.

Diante destas considerações conclui-se que ocorre flagrante desrespeito aos princípios constitucionais da Administração Pública principalmente no que concerne ao princípio da legalidade, da moralidade e da eficiência de seus atos. Sob este prisma, os objetivos propostos foram alcançados, tendo em vista que, ficou claro que a administração penitenciária, na maneira como vem sendo constituída, não tem observado tais princípios; razão pela qual tem incidido em inúmeras falhas.

É importante frisar que não há no desenvolvimento do trabalho a pretensão de esgotar as discussões sobre a administração penitenciária e a gestão pública de qualidade, mas sim, suscitar uma abertura teórica para que outros pesquisadores, que ensejam seguir essa mesma linha de estudo, possam trilhar aprofundando a análise e investigando as possíveis soluções ao problema científico apresentado, contribuindo para que seja viável alcançar um modelo de administração penitenciária, à luz dos ideais teóricos da gestão pública, a fim de que se consiga realmente atender aos anseios sociais, quanto à perspectivas dos resultados prisionais, sem deixar de cumprir o que determina a lei.

Por fim, assevere-se que o sistema penitenciário brasileiro, a partir das conclusões que emergiram da pesquisa de campo realizada na Comarca de Cajazeiras-PB, só terá melhores resultados, implicando em um avanço significativo nos propósitos da pena privativa de liberdade no Brasil, quando os princípios constitucionais da administração pública forem observados rigorosamente no âmbito do sistema penitenciário, mediante a adoção de um modelo de gestão que privilegie o conhecimento e a experiência técnico-científica dos administradores, à luz de um trabalho multidisciplinar sério e de reconhecida legalidade.

## REFERÊNCIAS

ADELSON, Pedro. **Sistema penitenciário**: cotidiano dos presídios. João Pessoa, Paraíba, Brasil, 2006.

ALEXANDRINO, Marcelino; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo**. 8 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2005.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023**: Informação e documentação – referências – elaboração. Rio de Janeiro: ago., 2002.

\_\_\_\_\_. **NBR 10520**: informação e documentação: citação em documentos – apresentação. Rio de Janeiro, ago. 2002.

\_\_\_\_\_. **NBR 14824**: informação e documentação: trabalhos acadêmicos – apresentação. Rio de Janeiro, jan., 2006.

BARDIM, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70. 1978. 229p. ISSN: 972-44-0898-1.

BITTENCOURT, Marcus Vinicius Corrêa. **Manual de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2001.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – **Balço da reforma do Estado no Brasil**: a nova gestão pública – Brasília SEGES, 2008.

BRASIL. **Diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisa envolvendo seres humanos**. Conselho Nacional de Saúde. Ministério de Saúde. abr., 1997.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – **Gestão Pública para um Brasil de todos**: um plano de gestão para o governo Lula – Brasília SEGES, 2009.

BRASIL, Lei n. 7210 de 11 de Julho de 1984. Código Penal. 9 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

CAPEZ, Fernando. **Curso de Processo Penal**. 13 ed., São Paulo: Saraiva, 2006.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 18 ed. revista, ampliada e atualizada até 30/06/2007. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CRUZ NETO, O. C. O trabalho de campo como descoberta e criação. In: MINAYO, C. S. (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 27 ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

FARIA, Marcelo Uzeda de. **Execução Penal – Lei nº 7.2010, de 11 de julho de 1984**. Salvador-BA: JusPODVM, 2011)

FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa e crimes de prefeitos**. São Paulo: Atlas, 2003.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**. Trad. Raquel Ramalhete. 36 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Natureza Jurídica da Execução Penal, in GRINOVER, Ada Pellegrini (coord). **Execução Penal: mesas de processo penal, doutrina, jurisprudência e súmulas**. São Paulo: Max Limonad, 2006.

LIMA, Paulo Daniel Barreto. **Excelência em Gestão Pública**. Recife: Fórum Nacional de Qualidade, 2006.

LIMA, Roberto Gomes; PERALLES, Uiracy. **Teoria e Prática da Execução Penal**. Rio de Janeiro : Lúmen Júris, 2006.

MARCÃO, Renato Flávio. **Curso de execução penal**. São Paulo: Saraiva, 2004.

MARQUES, Oswaldo Henrique Duek. **Fundamentos da Pena**. 2 ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2004.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. 1 ed. 3 reimp. São Paulo: Atlas, 2008.

MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26 ed. revista e atualizada até a Emenda Constitucional 57 São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. MESQUITA JÚNIOR, Sidio Rosa de. **Prescrição penal**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MIRABETE, Júlio Fabbrini; FABBRINI, Renato N. **Execução penal: comentários a Lei n 7.210, de 11-7-1984**. 11 ed. revista e atual. 8 reimp. São Paulo: Atlas, 2008.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo** – Rio de Janeiro: Forense, 2005.

MOTA FILHO, Sylvio Clemente da. **Direito constitucional: teoria, jurisprudência e 1000 questões**. Sylvio Clemente da Mota Filho & William Douglas Resinente dos Santos. 11 ed. rev., ampl. E atual. Até a Emenda Constitucional n. 38/2002. Rio de Janeiro: Impetus, 2002.

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional para concursos**. Atualizada até a EC nº 52/2006. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código Penal Comentado**. 8. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

OLIVEIRA, Thiago Carriço de. **Violência Assustadora. Diário Catarinense**. Florianópolis, 2009.

Organização das Nações Unidas - ONU. **Regras Mínimas para o Tratamento do Recluso**, 1955.

PRADO, Geraldo. **Sistema Acusatório: a conformidade constitucional das leis processuais penais**. 2.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

QUEIROZ, Paulo; MELHOR, Aldeleine. **Princípios Constitucionais na Execução Penal**. Leituras Complementares de Execução Penal. Salvador: JusPODIVM, 2001.

RIBEIRO, Dagoberto Dias. **A Interdisciplinaridade e a Execução Penal: Um desajuste a ser tratado**, Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Modalidades de Tratamento Penal e Gestão Prisional da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2003

SANTOS, Clezio Saldanha dos. **Introdução à Gestão Pública**. Rio de Janeiro: Saraiva, 2006.

SILVA, João Miranda. **A responsabilidade do Estado diante da vítima criminal**. São Paulo: Mizuno, 2002.

SILVA, Haroldo Caetano da. **Manual da Execução Penal**. 2. ed. Campinas: Bookseller, 2006.

SOARES, Luiz Eduardo. **Segurança tem saída**. Rio de Janeiro: Sextante, 2006.

## **APÊNDICE**

### **ROTEIRO DE ENTREVISTA - QUESTIONÁRIOS**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE – UFCG  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS – CCJS  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Nome: J. S. de S.

Sexo: Masculino

Escolaridade: Ensino Fundamental Completo

**01.** Qual o cargo que assumiu?

Cargo de Diretor

**02.** Se houve concurso para assumir o Cargo?

Não houve concurso para o ingresso no cargo. Foi indicado através de um vereador que era ligado a um Deputado

**03.** Você faz parte do quadro pessoal? Em caso positivo, qual a função profissional que exercia?

Não faz parte do quadro de efetivos

**04.** Quais as dificuldades encontradas para a atuação da gestão?

Entrada de drogas, falta de recurso para atender as necessidades dos detentos.

**05.** Sabe informar se os Diretores que o antecederam tinham alguma formação?

Não sabe informar.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE – UFCG  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS – CCJS  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Nome: F.M.R.

Sexo: Masculino

Escolaridade: Ensino Fundamental Incompleto (até a 4ª série)

01. Qual o cargo que assumiu?

Cargo de Diretor da Cadeia Pública de Cajazeiras

02. Se houve concurso para assumir o Cargo?

Não houve concurso para o ingresso no cargo. Foi indicado através do então prefeito da época.

03. Você faz parte do quadro pessoal? Em caso positivo, qual a função profissional que exercia?

Não faz parte do quadro de efetivos. Mas atua como vigilante no DETRAN

04. Quais as dificuldades encontradas para a atuação da gestão?

Apontou como principal dificuldade o combate a entrada de drogas.

05. Sabe informar se os Diretores que o antecederam tinham alguma formação?

Disse saber que os seus antecessores no cargo de Direção da Cadeia Pública de Cajazeiras, não possuíam nenhuma formação.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE – UFCG  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS – CCJS  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Nome: M. G. A.

Sexo: Feminino

Escolaridade: Ensino Médio Completo

01. Qual o cargo que assumiu?

É a atual Diretora da Cadeia Pública de Cajazeiras (atual diretora)

02. Se houve concurso para assumir o Cargo?

Não houve concurso para o ingresso no cargo. Foi indicado através de um Deputado.

03. Você faz parte do quadro pessoal? Em caso positivo, qual a função profissional que exercia?

Não faz parte do quadro de efetivos. Mas já exerceu o cargo de Agente de Operações, na qualidade de cargo comissionado.

04. Quais as dificuldades encontradas para a atuação da gestão?

Apontou como principal dificuldade as instalações físicas, e os problemas com a entrada de drogas.

05. Sabe informar se os Diretores que o antecederam tinham alguma formação?

Disse não saber se os seus antecessores possuíam ou não formação.