

## POLÍCIA PENAL NO RIO GRANDE DO SUL: TRAJETÓRIA HISTÓRICO-NORMATIVA E DESAFIOS NA REGULAMENTAÇÃO

### *PENAL POLICE IN RIO GRANDE DO SUL: HISTORICAL-NORMATIVE TRAJECTORY AND CHALLENGES IN REGULATION*

**Submetido em:** 27/02/2025 - **Aceito em:** 20/03/2025

MARINA NOGUEIRA MADRUGA<sup>1</sup>  
LUIZ ANTÔNIO BOGO CHIES<sup>2</sup>

---

#### RESUMO

Este artigo apresenta a trajetória histórico-normativa do servidor penitenciário no estado do Rio Grande do Sul, com foco na transformação do Agente Penitenciário em Policial Penal, a partir da Emenda Constitucional nº 104/2019. O estudo se justifica pela relevância de analisar os impactos dessa mudança no sistema prisional, especialmente em relação à Política Penal e Serviços. O objetivo é compreender como a regulamentação da Polícia Penal, considerando a tendência à militarização, pode influenciar em atribuições desses profissionais, haja vista o reconhecimento de que a trajetória legislativa estadual em relação à categoria construiu graduais corresponsabilidades desses servidores públicos com a redução de danos durante o cumprimento da pena. A metodologia baseia-se em análise documental e revisão bibliográfica, examinando legislações estaduais. Os resultados indicam que podem existir riscos, frente as ambiguidades e contradições, de priorização de funções repressivas.

**Palavras-chave:** Agente penitenciário. Polícia penal. Política penal.

---

#### ABSTRACT

*This article presents the historical-normative trajectory of the prison employee in the state of Rio Grande do Sul, focusing on the transformation of the Prison Officer into a Penal Police Officer, based on Constitutional Amendment nº 104/2019. The study is justified by the relevance of analyzing the impacts of this change on the prison system, especially in relation to Penal Policy and Services. The objective is to understand how the regulation of the Penal Police, considering the tendency towards militarization, can influence the duties of these professionals, taking into account the recognition that the state legislative trajectory, in relation to the category, built gradual co-responsibilities of these*

- 
- 1 Graduação em Direito (Ucpel). Especialização em Direito Processual Penal e em Direito Constitucional Aplicado (Faculdade Damásio). Mestrado e Doutorado (em andamento) em Política Social e Direitos Humanos (Ucpel). Advogada e professora nos cursos de Direito e Tecnologia em Segurança Pública (Ucpel). Pesquisadora do Grupo Interdisciplinar de Trabalho e Estudos Criminais-Penitenciários (Gitep - Ucpel). **E-MAIL:** marina\_mad@hotmail.com. **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-7669-1360>.
  - 2 Graduação em Direito e Comunicação Social (Habilitação em Jornalismo) (Ufpel). Doutorado em Sociologia (Ufrgs). Doutorado em Ciências Jurídicas e Sociais (*Universidad del Museo Social Argentino*). Pós-Doutorado em Direitos Humanos e Democracia (UFPR). Professor adjunto da Universidade Católica de Pelotas, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos, Linha de Pesquisa “Direitos Humanos, Segurança e Acesso à Justiça”. Coordenador do Grupo Interdisciplinar de Trabalho e Estudos Criminais-Penitenciários (Gitep). **E-MAIL:** luiz.chies@ucpel.edu.br. **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-8556-7820>.

*public servants with the reduction of damages during the sentence. The methodology is based on document analysis and bibliographic review, examining state legislation. The results indicate that there may be risks, due to ambiguities and contradictions, prioritizing repressive roles.*

**Keywords:** Penitentiary officer. Penal police. Penal policy.

---

## INTRODUÇÃO

Após décadas de mobilizações, debates, divergências e proposições legislativas, foi por meio da Emenda Constitucional nº 104<sup>3</sup>, de 2019, que se efetivou a inserção da Polícia Penal no rol das polícias brasileiras. Tal evento, que em síntese promoveu uma mudança de *status* para os servidores públicos até então identificados como Agentes Penitenciários<sup>4</sup>, produziu significativos desdobramentos no âmbito da questão penitenciária: o primeiro deles é a exigência, dirigida às Unidades da Federação (UFs), para que promovam as devidas adequações desse novo *status* em suas legislações. Trata-se de processo que vem ocorrendo de forma gradual, tendo em vista as peculiaridades dos arranjos estaduais e distrital, que apresentam diferenças significativas em termos de estrutura, trajetórias normativas, protocolos operacionais etc.

Nesse novo contexto, o texto direciona seu foco para o Rio Grande do Sul, estado que ainda está em processo de implementação legal da Polícia Penal em sua estrutura. No âmbito da Assembleia Legislativa a criação da carreira, por meio de Proposta de Emenda Constitucional nº 291/2021<sup>5</sup>, foi aprovada no ano de 2022, mas aguarda regulamentação. Não obstante, na prática já existe o reconhecimento identitário do grupo de servidores e do órgão de gestão – a Superintendência dos Serviços Penitenciários (Susepe) – com a Polícia Penal. Até mesmo o *site*<sup>6</sup> institucional da Susepe já alterou sua identificação (agora, Polícia Penal), bem como foram incorporados elementos que fortalecem essa identidade: fardamentos, viaturas e outros símbolos já estabelecidos.

Esse texto, tratando-se de um recorte de projeto de tese intitulado: “Polícia Penal no Rio Grande do Sul: Política e Serviços Penais”, tem como objetivo analisar essa transição, priorizando a apresentação da trajetória histórico-normativa que se relaciona com esse serviço e servidor penitenciário no estado. Para isso, utiliza metodologia bibliográfica e a coleta de legislações para

---

3 A Emenda Constitucional nº 104/2019 alterou o inciso XIV do *caput* do art. 21, o § 4º do art. 32 e o art. 144 da Constituição Federal, para criar as polícias penais federal, estaduais e distrital.

4 Para a identificação dessa categoria de servidores diferentes denominações eram utilizadas nas Unidades da Federação. Com variações, todas remetem à perspectiva de um Agente Penitenciário, termo utilizado nesta pesquisa não só por ser a adotada no Rio Grande do Sul, mas também, por ser a mais frequente no contexto nacional.

5 Proposta de Emenda à Constituição nº 291 /2021 Poder Executivo Institui a Polícia Penal do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências (SEI 4940-0100/21-8).

6 Disponível em: <<https://policiapenal.rs.gov.br/inicial>>.

análise documental (que, no estágio atual da pesquisa, consiste no levantamento das legislações estaduais referentes ao servidor penitenciário e à organização do sistema penitenciário).

A partir desse levantamento, é possível realizar análises iniciais de como a transformação do Agente Penitenciário em Policial Penal impactará em um processo perceptível na trajetória histórico normativa do Serviço Penitenciário do Rio Grande do Sul, tendo em vista que ao longo do tempo foram inseridas orientações aos Serviços Penais, para além da atividade operacional tradicional.

Portanto, com o objetivo de descrever o histórico das normativas sul-rio-grandenses relacionadas ao quadro de servidores penitenciários e às regulamentações que envolvem a criação da Susepe, deparamo-nos com trajetórias que se comunicam e possuem ambiguidades: a trajetória fática na construção da identidade do carcereiro ao Policial Penal e a trajetória normativa do Rio Grande do Sul frente às atribuições do servidor prisional.

O texto não pretende esgotar o assunto, uma vez que se trata de parte de uma pesquisa mais ampla, ainda em desenvolvimento. No entanto, compreendendo que os estudos relacionados à questão penitenciária buscam gerar impactos positivos em suas diversas dimensões, e que todos os atores envolvidos nesse universo carcerário conjuntural merecem atenção, o foco será direcionado para a trajetória do servidor penitenciário. Isso se justifica porque a análise desse percurso histórico e normativo permite entender as transformações e desafios na estruturação e atuação desses profissionais, bem como, nas Polícias Penais e Serviços<sup>7</sup>.

Essa análise, portanto, permite levantar questionamentos sobre como a nova carreira e as normativas vigentes impactarão o papel e as atribuições do Policial Penal.

## **1. O CENÁRIO PRISIONAL E A TRAJETÓRIA HISTÓRICO NORMATIVA INSTITUCIONAL DO SERVIÇO PENITENCIÁRIO DO RIO GRANDE DO SUL: DO AGENTE PENITENCIÁRIO À CARREIRA DE POLICIAL PENAL**

A população prisional brasileira há anos já ultrapassa meio milhão de pessoas em situações de encarceramento. Considerando os dados oficiais

---

7 Felipe Melo e Valdirene Daufemback conceituam serviços penais como “um conjunto de ações e estruturas que envolvam equipamentos, fluxos e corpo técnico para o acompanhamento das alternativas penais, para a aplicação da monitoração eletrônica, para a privação da liberdade em diferentes regimes (diferente mesmo, não só colocar o nome do estabelecimento de semiaberto, por exemplo) e para atenção à pessoa egressa” (2018, p. 16). Ainda, segundo o Conselho Nacional de Justiça, são por meio dos serviços penais que “as Políticas Penais redimensionam o foco histórico para além da prisão. Agregam-se outras possibilidades de responsabilização penal, como as alternativas penais, a monitoração eletrônica e a própria justiça restaurativa” a fim de efetivar cidadania (CNJ, 2022, *online*).

publicados pela Secretaria Nacional de Políticas Penais, ao final do primeiro semestre de 2024 contávamos com 668.570 pessoas privadas de liberdade em nível nacional (Senappen, 2025).

O estado do Rio Grande do Sul, localizado no extremo sul do Brasil, no mesmo semestre contava com 35.761 pessoas em situação de prisão. Desse total, registrando um aumento de 10,6% em relação a 2023, em regime fechado eram 18.520 pessoas, 11.154 presos provisórios, 5.217 presos em regime semiaberto, 784 em regime aberto, 33 em tratamento ambulatorial e 13 internações (Senappen, 2025). Em 2023, o número de Agentes Penitenciários/ Policiais Penais lotados no estado era de 4.707.

A organização da gestão prisional do Rio Grande do Sul é composta por dez Regiões Penitenciárias, gerenciadas por Delegacias Penitenciárias Regionais responsáveis por estabelecimentos penais de modo geográfico, totalizando 105 (denominados como complexos prisionais, institutos penais, presídios, penitenciárias e cadeias públicas) e, entre eles, ainda antigos patronatos, centros hospitalares, colônia penal agrícola e instituto psiquiátrico forense, além de dez Institutos Penais de Monitoramento Eletrônico.

É nesse cenário e nessa organização de um Sistema Penitenciário que se dinamiza e se observa o processo de instituição e regulamentação da Polícia Penal, o qual, como um desafio peculiar, inclui um quadro de servidores que abarca (conforme Lei Complementar nº 13.259) três carreiras distintas: Agente Penitenciário, Agente Penitenciário Administrativo e Técnico Penitenciário, este último composto por profissionais de áreas como psicologia, serviço social, direito, nutrição, dentre outras.

A Superintendência dos Serviços Penitenciários (Susepe), como órgão do governo do estado responsável pela execução administrativa das penas privativas de liberdade, foi criada em 1968 e, ao longo das décadas, foi sofisticando seu quadro de servidores. Quando da emenda constitucional que cria a Polícia Penal, em 2019, tal quadro já se estruturava em três categorias funcionais distintas: Agente Penitenciário; Agente Penitenciário Administrativo; e, Técnico Superior Penitenciário. A primeira, é aquela que se relaciona diretamente com a perspectiva geral do que seja a Polícia Penal; já a terceira, inclui Assistentes Sociais, Psicólogos e outros profissionais de nível superior que devem atuar com foco (nos termos da legislação estadual) no atendimento, assistência e orientação a pessoas privadas de liberdade. Na trajetória histórica da Susepe e da regulamentação da carreira dos Agentes Penitenciários também se evidencia que a esses as sucessivas normativas foram incluindo atribuições que as associavam às noções e expectativas de “tratamento” (as quais envolvem colaborar com atendimento, assistência e orientação de custodiados), mesmo que o foco sempre lhes tenha atribuído a ênfase nas ações de segurança e custódia.

Com efeito, e também como resultado da pressão dos entes de representação sindical e associativas – dessas três categorias, a alteração na Constituição Estadual abrange todas elas no âmbito da Polícia Penal e estabelece para o quadro de servidores “atribuições de vigilância, custódia e segurança de pessoas presas e dos

estabelecimentos penais, bem como de atividades administrativas, técnicas e de orientação e assistência à execução penal e à reintegração social (Chies *apud* Nascimento; Lourenço, 2023, p. 251).

Trata-se de um contexto complexo, no qual o Policial Penal vinculado à Susepe será responsável (de modo mais *stricto sensu*) pela segurança dos estabelecimentos penais, conforme estabelece o Art. 136-A da Constituição Estadual, alterado pela Emenda Constitucional 291/2021:

À Polícia Penal, vinculada ao órgão administrador do sistema penal do Estado, essencial à segurança pública e à execução penal, compete a segurança dos estabelecimentos penais, na forma da Lei.

§ 1º O quadro de servidores da Polícia Penal, com atribuições de vigilância, custódia e segurança de pessoas presas e dos estabelecimentos penais, dentre outras definidas em Lei, será organizado em carreira, com ingresso mediante concurso público de provas ou de provas e títulos (Rio Grande do Sul, 2022).

Contudo, como se demonstrará na sequência, o Rio Grande do Sul apresenta uma trajetória legislativa específica no âmbito penitenciário e uma organização institucional dos Serviços Penitenciários, situação que nos permite questionar sobre características e impactos das futuras atribuições da Polícia Penal no que diz respeito à sua participação como corresponsável pelas Política Penal e Serviços, sobretudo em face das tendências dos órgãos policiais brasileiros em se associarem a perspectivas de militarização da profissão, bem como a culturas armamentistas e beligerantes.

Partimos, pois, da premissa – a ser demonstrada nesse texto – de que historicamente a legislação estadual construiu um caminho que afastou progressivamente o servidor da Susepe da identidade de carcereiro para o inserir num âmbito de atribuições comprometido com direitos de cidadania (civis e sociais) e com perspectivas de tratamento penal correccional, para além do serviço de contenção, custódia e segurança das pessoas presas. Para sustentar e evidenciar tal premissa, passamos a expor tal trajetória.

No final do século XIX, consoante às perspectivas da República como forma de governo que se instaura no Brasil, bem como do “sistema penitenciário” que esta demanda organizar de modo racional, é a Polícia Civil que se tornou a instituição responsável pela administração das casas prisionais no Rio Grande do Sul, conforme dispõe a Lei nº 11, de 4 de janeiro de 1896. Já em 1938, por meio do Decreto n.º 7.601, foi criada a Diretoria de Presídios e Anexos, a qual se destinava “a superintender os serviços e o funcionamento de todos os estabelecimentos penais civis do Rio Grande do Sul”, sendo transformada, pelo Decreto n.º 11.103 de 1959, em Departamento dos Institutos Penais, que coordenaria o Corpo de Guardas Penitenciários (Nedel, 2008).

Com o objetivo de substituir o referido Departamento e desvincular administrativamente as prisões da Polícia Civil, foi criada no estado a

Superintendência de Serviços Penais (Susepe), pelo Decreto nº 18.951, de 7 de março de 1968. Inicialmente vinculado à Secretaria do Interior e Justiça, passou a ser órgão subordinado à Secretaria da Justiça e da Segurança, para atuar como responsável pelo planejamento e execução da política penitenciária sul rio-grandense. Atualmente é subordinada à Secretaria de Sistemas Penal e Socioeducativo (SSPS) e é o órgão estadual responsável pela execução administrativa das penas privativas de liberdade e das medidas de segurança, tendo por objetivo, portanto, o planejamento e a execução da política penitenciária do estado do Rio Grande do Sul.

Em síntese, o quadro a seguir apresenta as normativas que regulam o Sistema Penitenciário do Rio Grande do Sul:

Quadro 1: Normativas de organização da gestão penitenciária estadual no Rio Grande do Sul - 1896 - 2011

Legislação	Conteúdo
Lei nº 11, de 04/01/1896	Administração das casas prisionais pela Polícia Civil
Decreto n.º 7.601, de 5/12/1938	Criação da Diretoria de Presídios e Anexos
Decreto n.º 11.103, de 30/12/1959	Substituição da Diretoria de Presídios e Anexos pelo Departamento dos Institutos Penais, que coordenaria o Corpo de Guardas Penitenciários
Decreto n.º 18.951, de 07/03/1968	Criação da Superintendência dos Serviços Penitenciários para administrar as casas prisionais
Decreto n.º 48.278, de 25/08/2011	Dispõe sobre a estrutura básica da Superintendência dos Serviços Penitenciários

Fonte: elaborado pelos autores (2025).

O estado começa, portanto, em 1896 a regular a organização penitenciária com a participação da Polícia Civil, substituída em 1968 pela criação de um órgão estadual específico (e com perspectiva de especializado) pela execução administrativa das penas privativas de liberdade e das medidas de segurança, a partir da visualização do preso como sujeito de direitos:

A Superintendência dos Serviços Penitenciários (Susepe) é um órgão do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, inicialmente, era vinculada à Secretaria do Interior e Justiça. Estruturada pela Lei nº 5.745, de 28 de dezembro de 1968, é responsável por planejar e executar a política penitenciária do Estado, vindo a substituir os extintos Departamentos dos Institutos Penais. A Susepe surgiu da desvinculação administrativa das prisões da Polícia Civil, após o movimento nacional de criminalistas, penitenciaristas e defensores da humanização da execução das penas privativas de liberdade, que almejavam a ressocialização dos presos, fato esse pioneiro no Brasil. Com isso, o trabalho prisional passa a ser o foco nesse novo conceito, deixando de ser visto como forma de punição e estabelecendo-se como um direito de todo recluso (Susepe, 2024).

Em relação aos servidores penitenciários responsáveis pela segurança dos estabelecimentos penais e aprisionados, considerando-se já o período de existência da Susepe, a legislação se apresenta na seguinte trajetória:

Quadro 2: Normativas referentes ao quadro de carreira dos Servidores Penitenciários do Rio Grande do Sul – 1972 - 2011

Legislação	Conteúdo
Lei n.º 6.502 de 22/12/1972	Criação do cargo de Agente de Segurança Penitenciária
Lei n.º 9.228 de 01/02/1991	Extinção do cargo de Agente de Segurança Penitenciária e criação do cargo de Agente Penitenciário
Lei Complementar nº 13.259 de 20/10/2009	Modificações no ingresso da carreira de Agente Penitenciário
Aguardando legislação, a partir da PEC 291/2021	Implementação da Polícia Penal e extinção do cargo de Agente Penitenciário

Fonte: elaborado pelos autores (2025).

Em 22 de dezembro de 1972, a Lei nº 6.502 criou o cargo de Agente de Segurança Penitenciária, cujos requisitos para ingresso eram instrução escolar até o 4º ano fundamental, habilitação funcional em curso de formação profissional de nível médio na Escola do Serviço Penitenciário, idade entre 21 e 35 anos, robustez física e idoneidade moral. Esse cargo, com risco de vida, envolvia a vigilância, interna e externa, bem como a custódia de presos em estabelecimentos penais.

Em fevereiro de 1991 a Lei nº 9.228 extinguiu o cargo de Agente de Segurança Penitenciária e criou a carreira de Agente Penitenciário, com ingresso por meio de concurso público (provas e títulos) e estipulando como requisitos a conclusão do ensino médio ou equivalente, curso de formação adequado na Escola do Serviço Penitenciário, além da idade entre 21 e 35 anos. A carreira foi subdividida em cargos a partir de classes “A”, “B”, “C” e “D”.

Por fim, em 2009 a Lei Complementar nº 13.259 modificou as condições para ingresso na carreira, exigindo nível superior, e criou a classe “E”, além de apresentar regras para gestão de desempenho funcional e promoções dos Agentes Penitenciários. A descrição do cargo possui diversas atribuições, incluindo a realização de custódia, escolta, disciplina e segurança dos presos, verificação e preservação das condições físicas e materiais dos estabelecimentos prisionais, condução de viaturas e operação de sistemas de rádio e telecomunicações, entre outras (Rio Grande do Sul, 2009).

Em relação aos deveres atribuídos às funções de Agente de Segurança Penitenciária e Agente Penitenciário, verifica-se que, para este último, há a incorporação de elementos relacionados com a noção de “tratamento e individualização da pena”, para além da tradicional atividade de segurança, conforme se observa a seguir:

### Quadro 3: Comparativo dos deveres relacionados a carreira do servidor prisional nas normativas do Rio Grande do Sul – 1972 - 2009

Cargo	Deveres
Agente de Segurança Penitenciária	Efetuar serviços de vigilância, interna e externa, e custódia de presos em estabelecimentos penais do Estado.
Agente Penitenciário	Atividade de relativa complexidade, envolvendo serviços de vigilância, custódia e guarda de presos.
Agente Penitenciário	Realizar atividades de média complexidade, envolvendo planejamento, organização e execução de serviços de vigilância, custódia e segurança de presos recolhidos nos estabelecimentos prisionais na execução das penas privativas de liberdade, das medidas de segurança e restritivas de direitos; executar programas e ações de apoio ao tratamento penal para socialização do preso. Trabalho realizado com risco de vida.

Fonte: elaborado pelos autores (2025).

Nos termos do Anexo II da Lei Complementar n.º 13.259, de 20 de outubro de 2009, ainda vigente no Rio Grande do Sul, o Agente Penitenciário, cargo de atividade em segurança e tratamento penal<sup>8</sup>, possui as seguintes atribuições:

Realizar custódia, escolta, disciplina e segurança dos presos; 1.1. Realizar o deslocamento interno e externo dos presos; 2. Realizar as rotinas operacionais periódicas nos estabelecimentos prisionais masculinos e femininos; 2.1. Realizar as rondas das alas, galerias, alojamentos, celas, pátios e outras dependências de estabelecimentos prisionais; 2.2. Realizar a revista estrutural das alas, galerias, alojamentos, celas e outras dependências de estabelecimentos prisionais; 3. Verificar e preservar as condições físicas e materiais dos estabelecimentos prisionais; 4. Verificar e zelar pelas condições de higiene e limpeza das galerias, alojamentos, celas, instalações sanitárias, pátios e outras dependências do estabelecimento prisional; 5. Conduzir viaturas, conforme habilitação específica; 6. Operar sistemas de rádio e telecomunicações; 7. Operar programas ou sistemas informatizados; 8. Registrar as atividades e ocorrências em livro especial e em sistemas informatizados; 8.1. Informar às autoridades competentes sobre as ocorrências, bem como elaborar relatórios periódicos; 9. Usar da responsabilidade inerente ao cargo, solicitando, se possível, ajuda policial na captura de presos evadidos, desde que tenha conhecimento da evasão e saiba o lugar em que se encontra o evadido, ou venha a se deparar com ele; 10. Identificar, revistar e fiscalizar a entrada e a saída de pessoas e veículos nos estabelecimentos prisionais; 11. Verificar no recebimento do preso as condições físicas ao fazer a revista corporal obrigatória, conferir a documentação que o encaminha, registrar a entrada e disponibilizando-o para o levantamento do perfil (triagem); 12. Efetuar o controle e a conferência diária da população carcerária em todas as áreas do estabelecimento prisional; 13. Supervisionar e fiscalizar o trabalho prisional e a conduta dos presos, observando os regulamentos e normas do estabelecimento prisional em todas as fases da execução penal; 13.1. Coordenar e fiscalizar as atividades sociais, educacionais e laborais dos presos; 14. Realizar os atos e procedimentos das infrações disciplinares; 15. Participar como membro do Conselho Disciplinar dos Estabelecimentos Prisionais nos procedimentos disciplinares, quando designado; 16. Providenciar a assistência à saúde, jurídica, educacional, social e psicológica ao preso; 16.1. Assistir, orientar e acompanhar as ações de tratamento penal nos aspectos de atenção e preventivos para socialização do

8 Termo utilizado pela Lei de Execução Penal.

preso; 16.2. Orientar e realizar trabalhos em grupos e individualmente, para instruir os presos em hábitos de higiene, educação e de boas maneiras, despertando o senso de responsabilidade, de dedicação no cumprimento dos deveres familiares, profissionais e sociais; 17. Prestar orientação ao egresso quando do seu retorno ao convívio social, no âmbito de suas atribuições; 18. Sugerir e executar medidas relativas a normas de segurança interna e externa dos estabelecimentos prisionais; 19. Zelar na prevenção de acidentes e na utilização de equipamentos, dispositivos de uso pessoal e de instrumentos voltados à saúde e proteção no ambiente de trabalho; 20. Propor medidas de prevenção aos efeitos dos fatores ambientais e 59 situacionais, inerentes à instituição prisão; 21. Supervisionar e orientar o estágio dos alunos da Escola do Serviço Penitenciário nomeados para o cargo de Agente Penitenciário Administrativo ou da mesma categoria funcional; 22. Participar e executar programas e ações de tratamento penal e processos de planejamento e controle do sistema penitenciário; 23. Participar na execução das parcerias e/ou convênios; 24. Participar da administração de estabelecimentos prisionais e unidades organizacionais da Susepe; 25. Executar outras tarefas correlatas ou que lhe forem atribuídas (Rio Grande do Sul, 2009).

Ao trabalho de contenção e custódia foram sendo incluídas, portanto, atividades de tratamento penal, como executar programas e ações de apoio para socialização do preso. A partir de suas atribuições tradicionais descritas na legislação, “nota-se que o objetivo do trabalho do agente recai sobre a manutenção da ordem e da segurança das instituições penitenciárias, tendo em seu escopo o controle, a vigilância, a custódia, a supervisão e a fiscalização.” (Barcinski; Cúnico; Brasil, 2017, p. 1262). Apesar das funções de controle, “(...) há na constituição da Lei Complementar nº 13.259 de 2009 elementos que enfatizam a humanização e o papel (re)socializador do agente penitenciário”, (Barcinski; Cúnico; Brasil, 2017, p. 1262), causando uma ambiguidade de papéis – punir e (re)ssocializar – exercidos pelos Agentes Penitenciários.

O quadro a seguir apresenta a síntese do histórico das legislações sul-rio-grandenses, seus cargos e funções, para além do serviço de segurança e custódia:

Quadro 4: Comparativo das normativas relacionados a carreira do servidor prisional no Rio Grande do Sul quanto às atribuições de “tratamento/assistência” – 1972 - 2009

Legislação	Cargo	Atribuições
Lei nº 6.502, de 1972	Agente de Segurança Penitenciária	Assistência necessária em casos de emergência.
Lei nº 9.228, de 1991	Agente Penitenciário	Assistência aos presos; Verificar condições de higiene e saúde das celas e presos.
Lei Complementar nº 13.259/2009	Agente Penitenciário	Verificar a higiene do estabelecimento e Instrução de hábitos (higiene, família, educação, sociais); Condições físicas do preso; Trabalho e conduta dos presos; Assistências (saúde, educação, jurídico, social, psicológica); Ações de prevenção a socialização; Orientação para o retorno e convívio social.

Fonte: elaborado pelos autores (2025).

O que se observa é a gradual incorporação nas legislações estaduais de competências de tratamento penal aos servidores da segurança, dando certo protagonismo como corresponsáveis na execução das políticas sociais, dimensões de assistência e direitos aos apenados e orientação aos egressos.

Em 1972 já se pensava em assistência geral a pessoa privada de liberdade, embora para casos emergenciais, função realizada pelo Agente de Segurança Penitenciária. Logo, tem-se uma primeira iniciativa de atribuição correlata aos direitos sociais do aprisionado: providenciar a assistência necessária aos presos, em casos de emergência (Rio Grande do Sul, 1972).

Quando é criado o cargo de Agente Penitenciário, pela Lei nº 9.228 de 1991, há a manutenção dos mesmos deveres funcionais, no entanto, com a inclusão de novas atribuições relativas aos direitos sociais: a) providenciar a assistência aos presos; b) verificar as condições de limpeza e higiene das celas e instalações sanitárias de uso dos presos (Rio Grande do Sul, 1991). As referidas atribuições são mantidas por 18 anos e ampliam de modo singelo aquelas referentes à assistência aos presos, que deixam de ter apenas o caráter emergencial, acrescentando a preocupação com as questões de higiene do ambiente prisional.

A vigente Lei nº 13.259/2009 mantém os mesmos deveres, no entanto amplia as funções do Agente Penitenciário quando acrescenta a execução de programas e ações de apoio ao tratamento penal para socialização do preso e como atribuições correlatas aos direitos sociais do aprisionado, traz uma grande inovação no que se refere aos Serviços Penais, lógica já incorporada pelos pesquisadores da área e pelo próprio CNJ na Resolução nº 488/2023:

a) Verificar e preservar as condições físicas e materiais dos estabelecimentos prisionais; b) Verificar e zelar pelas condições de higiene e limpeza das galerias, alojamentos, celas, instalações sanitárias, pátios e outras dependências do estabelecimento prisional; c) Coordenar e fiscalizar as atividades sociais, educacionais e laborais dos presos; d) Providenciar a assistência à saúde, jurídica, educacional, social e psicológica ao preso; e) Assistir, orientar e acompanhar as ações de tratamento penal nos aspectos de atenção e preventivos para socialização do preso; f) Orientar e realizar trabalhos em grupos e individualmente, para instruir os presos em hábitos de higiene, educação e de boas maneiras, despertando o senso de responsabilidade, de dedicação no cumprimento dos deveres familiares, profissionais e sociais; g) Prestar orientação ao egresso quando do seu retorno ao convívio social, no âmbito de suas atribuições (Rio Grande do Sul, 2009).

É evidente que ao longo do tempo, as sucessivas normativas estatuais incluíram atribuições que associavam as atividades dos Agentes Penitenciários às noções e expectativas de «tratamento», as quais envolvem colaborar com atendimento, assistência e orientação dos custodiados e atenção aos egressos. No entanto, apesar dessas inclusões, o foco principal sempre foi dado às ações de segurança e custódia, possíveis de observar, inclusive, na fala de um Policial

Penal quando refere já existir a identificação como Policial as pessoas em privação de liberdade: “A Polícia Penal na prática para os apenados não haverá grandes mudanças; ou seja, para os apenados nós sempre fomos policiais” (Terezas do Gitep, 2021, *online*).

A trajetória legislativa do Rio Grande do Sul nos faz observar que, além do trabalho de controle, gradualmente se atribuiu às funções do Agente Penitenciário o compromisso como contribuidor para a redução de danos durante o cumprimento da pena. Isso é analisado, por exemplo, quando as legislações referentes aos direitos das pessoas presas implementam um paradigma mais democrático e, em tese, menos repressivo, pois o apenado torna-se sujeito de direitos garantidos pela Constituição Federal e leis penais (Chies *apud* Nascimento; Lourenço, 2023, p. 250). Consequentemente, vão incorporando-se às competências desses profissionais certo protagonismo como corresponsáveis na execução das políticas sociais, dimensões de assistência e direitos aos privados de liberdade.

## **2. POLÍTICA PENAL, SERVIÇOS E A POLÍCIA PENAL: AMBIGUIDADES E CONTRADIÇÕES EM PAUTA**

De alguma forma, mesmo que um paradigma de Política Penal no Brasil ainda não tenha alcançado um nível de Política Pública com completude e sofisticação estruturada, pois ainda hegemônica a Política Penitenciária que admite ausências e improvisos – “ausências de planos e políticas, de recursos, de parâmetros, de profissionais, de espaços e até mesmo, de carreiras profissionais e de arranjos setoriais” (Melo; Daufemback, 2018, p. 14) –, ela propugna por outras formas de punir, além da prisão, reduzindo danos e com expectativas de serviços penais também nos espaços prisionais.

A perspectiva de que o servidor penitenciário assume uma corresponsabilidade na Política Penal e Serviços, com o objetivo de influenciar positivamente as dimensões do sistema prisional, já está presente em normativas estaduais. Preocupação, ao que parece, também em nível nacional, quando o Conselho Nacional de Justiça, por meio da Resolução nº 488 de 2023, elabora um conceito de Políticas Penais:

Compreende-se por políticas penais o conjunto de políticas de responsabilização penal que envolve medidas de privação de liberdade em diferentes regimes, alternativas penais, audiências de custódia, serviços de monitoração eletrônica, práticas restaurativas no sistema de justiça criminal e serviços de atenção às pessoas egressas do sistema prisional, as quais demandam a implantação de equipamentos públicos específicos e a qualificação de servidores penais aptos para sua execução (CNJ, 2023, p. 5).

No entanto, a trajetória documental se depara com a complexidade da questão penitenciária: entre discursos de humanização e realidades desumanas, marcadas pela presença de “utopias penitenciárias”<sup>9</sup>. Como bem lembra Chies, há “uma realidade que contrasta com o texto, o conteúdo, a promessa, o discurso oficial, a garantia da ‘Lei’ e do Estado, e as ilusões que a configuração normativa e política podem gerar” (Chies, 2017, p. 46). É nesse cenário de contradições que se insere a figura do Policial Penal.

São os servidores penitenciários que trabalham na execução da pena privativa de liberdade, por meio da custódia, contenção e segurança dos aprisionados e das unidades penitenciárias: “É sobre este profissional que recai boa parte da responsabilidade de exercer contato e autoridade estatal, bem como a obrigação de assegurar o cumprimento da punição e o processo de ressocialização da pessoa presa” (Ribeiro, 2019, p. 35).

Além do trabalho de controle, gradualmente se atribuiu as funções do Guarda, do Agente de Segurança e do Agente Penitenciário o compromisso (que o Estado firmou, ao menos em tese) como contribuidor para uma pena “ressocializadora”. É nesse servidor que se deposita funções de controle, custódia e assistências aos aprisionados.

A fala de Nando Rodrigues de Sousa e Francisco Elionardo de Melo Nascimento revela a dubiedade da função do profissional penitenciário a partir de uma reflexão autoetnográfica: realizar a segurança da unidade e cuidar (embora atribuída ao corpo técnico), que só é possível a partir da garantia de sua função:

A minha entrada e permanência nas prisões, executando a função de policial penal, me fez perceber a dubiedade do papel assumido por esses profissionais na custódia e no cuidado, correspondendo aos objetivos da Lei de Execução Penal (LEP) de punir e ressocializar (BRASIL, 1984). Segundo a lei que regulamenta a carreira dos agentes de segurança prisional do Estado do Ceará, são atribuições desses profissionais a “vigilância, custódia, guarda e escolta” que podem ser entendidas sob um ponto de vista punitivo e disciplinar. Constam também as funções que dizem respeito ao “atendimento, assistência e orientação de pessoas recolhidas aos estabelecimentos penais”. Assim, portanto, “o exercício da função se dá por meio de um trabalho dúbio de repressão e cuidado” e não é simples a tarefa de equacionar no campo prático o significado disso no dia a dia do trabalho prisional (Souza; Nascimento, p. 28).

Isso é observado, por exemplo, quando as legislações referentes aos direitos das pessoas presas implementam um paradigma mais democrático e em tese, menos repressivo, pois o apenado tornou-se sujeito de direitos. Consequentemente, vão se incorporando nas competências desses servidores

9 Isso porque “(...) com base em modelos ideais e perfeitos do aprisionamento – as utopias penitenciárias – sobre as quais, os juristas, via de regra, acreditavam que proporcionando leis em favor desses pressupostos, livrariam os bons homens dos perigos que circulavam visivelmente pelas ruas das cidades; protegiam o Estado do perigo que o afrontava e, sobretudo, levariam à regressão social o futuro encarcerado” (Pedroso, 1997, p. 136).

certo protagonismo como corresponsáveis na execução das políticas sociais, dimensões de assistência e direitos aos apenados e orientação aos egressos.

A realidade atual da polícia penal é fruto de uma

Aspiração máxima dos agentes penitenciários, pois representa, para eles, a possibilidade de mudança da percepção social acerca de sua atividade. Aumentar seu poder e, assim, positivar sua imagem talvez seja a pretensão de qualquer categoria profissional mobilizada sindical e politicamente, servindo, aliás, como medida da eficácia da ação sindical (Moraes, 2013, p. 145).

O questionamento principal é se quando do processo de implementação da carreira de Policial Penal, manter-se-á o reconhecimento e as atribuições do profissional como elemento importante para Política Penal e Serviços, para além da função de contenção e custódia, tendo em vista a característica militarizada.

Nesse último sentido, deve-se reconhecer que a polícia, responsável pela Segurança Pública, tem uma relação direta com o poder legítimo do Estado de utilizar a força, quando necessário, para a proteção social, preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio. As instituições policiais, portanto, são estruturas eminentemente estatais, pois é responsabilidade exclusiva dele o uso legítimo e de monopólio da força.

A Constituição Federal de 1988 em seu Artigo 144 havia definido os órgãos de Segurança Pública a partir de instituições policiais, deixando de fora os estabelecimentos prisionais (Brasil, 2021). No entanto, com a Emenda Constitucional nº 104/2019 as atribuições dos servidores penitenciários passam a ser de natureza policial, situação que aguarda regulamentação no estado no Rio Grande do Sul, em que “o desafio está em compatibilizar esse imbróglcio de atribuições numa imagem e realidade lógica e coerente de uma Polícia Penal” (Chies *apud* Nascimento; Lourenço, 2023, p. 251).

Ao longo da história brasileira há uma tradição de modelo operacional policial que visa privilegiar disciplina e repressão, com padrões de abuso de poder, autoritarismo, violência e desconfiança.

As práticas de violência e arbitrariedade pelas forças policiais não são novidade no país e o emprego das forças é baseada em transgressões e castigos físicos, especialmente contra as populações pobres, dominadas e oprimidas. Desde os tempos imperiais até os dias atuais, independentemente do regime de governo ou das tendências políticas, o abuso de poder, o arbítrio, o castigo físico e a tortura têm sido formas de controle social características das elites e das forças policiais (Costa, 2011).

Destas práticas, ocorreu a construção da identidade policial militarizada, que se deu por diversos meios, entre eles: enfoque excessivo na repressão, deficiência em direitos humanos, cultura da violência, despreparo para resolução de conflitos e situações de crise (Lazzari, 2013).

Os “resquícios autoritários permaneceram arraigados na sociedade brasileira, materializados principalmente nas estruturas das instituições de segurança pública e na continuidade da violência inerente ao modelo de policiamento que restou mantido, mesmo que em completo descompasso com os princípios democráticos” (Lazzari, 2013, *online*), fazendo com que se tenha a caracterização da militarização como um “processo de adoção de modelos, conceitos, doutrinas, procedimentos e pessoal militares em atividades de natureza civil, incluindo a segurança pública” (Cerqueira, 1988, *apud*, Figueiró, 2023).

Com a nova fase inaugurada pela Constituição Cidadã como é conhecido o documento de 1988 se tem um novo paradigma que supera a segurança nacional, para entrada em cena da segurança pública em um contexto democrático, que irá exigir “um modelo de polícia capaz de interagir na base de direitos e deveres. No ponto, deve-se considerar que as forças policiais devem observância aos ditames do Estado Democrático de Direito” (Carvalho; Vieira, 2020, p. 277).

Do lado constitucional, a construção policial ao lado dos direitos fundamentais, *versus* uma cultura organizacional e institucional das polícias aposta na militarização:

As polícias militares estaduais, que possuem a função de realizar o policiamento ostensivo e zelar pela ordem pública, ostentam características semelhantes às verificadas no Exército, uma vez que se utilizam de quartéis, fardamentos e equipamentos militares, incluindo armas de grande poder de destruição e veículos blindados. Essas instituições, normalmente estruturadas em batalhões comandados sob uma rígida hierarquia, onde os agentes recebem treinamento militar direcionado ao enfrentamento do inimigo, naturalmente estabelecem o padrão de atuação violento verificado no policiamento ostensivo, tendo em vista que, os agentes, nominados de soldados, são preparados para enfrentar uma guerra e não para realizar o policiamento de forma respeitosa aos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos (Lazzari, 2013, *online*).

Assim, o Agente Penitenciário almeja durante muito tempo a farda e a arma para adquirir um “status profissional policial-militarizado (num sentido significativamente autoritário e beligerante do termo)” (Chies, *apud* Nascimento; Lourenço, 2023, p. 250).

Ao aprender o ofício de carcereiro, esses trabalhadores assimilam um conjunto de hábitos e práticas laborais, com o cotidiano prisional moldando suas subjetividades de maneira bélica. A formação de Agentes Penitenciários neste estado é marcada por um processo de militarização que produz sujeitos violentos, não como uma decisão individual, mas como uma característica do próprio processo de subjetivação. Esse processo é sustentado pela cultura organizacional das polícias, especialmente a militar, que tem raízes profundas em padrões de abuso de poder, autoritarismo, violência e desconfiança na sociedade brasileira (Figueiró, 2023).

A própria presença e fomento de grupos de elite no sistema prisional, segundo Dejesus de Souza Silva e Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro, reflete a tendência da militarização: Inicialmente concebidos para lidar com situações extraordinárias, como os motins violentos que marcaram as prisões cariocas nos anos 1980, esses grupos evoluíram nos anos 2000 para assumir responsabilidades que antes eram exclusivas das polícias militares: a guarda das muralhas e a escolta de preso (Silva; Ribeiro, 2024, p. 26).

A inclusão da Polícia Penal no texto constitucional como órgão de segurança pública representa, efetivamente, uma tentativa de aperfeiçoamento institucional para somar-se as já existentes no enfrentamento da questão da criminalidade violenta que, comandada por facções criminosas a partir de unidades prisionais, impõe um estado de caos social, com ataques a equipamentos públicos e a pessoas, vitimando toda a sociedade, atentando contra as instituições do Estado Democrático de Direito (Carvalho; Vieira, 2020, p. 281).

Deste modo, frente as configurações atuais da atividade exercida pelo servidor penitenciário, há um distanciamento de significativa parte de suas atribuições, que se relacionam ao tratamento penal, privilegiando a atuação na contenção e custódia, pois para os profissionais: “o cotidiano prisional é construído pela iminência de conflitos, de maior ou menor proporção, e por relacionamentos antagônicos, em uma cultura de ‘nós versus eles’” (Carvalho; Vieira, 2020, p. 283).

Frente ao contexto de ambiguidades e contradições, a reflexão atual da transformação é: “a tendência é que a categoria dos Agentes Penitenciários deixe de ter como atribuição elementos relacionados com a noção de “tratamento e individualização da pena” (Chies *apud* Nascimento; Lourenço, 2023, p. 252) adquirindo características do estilo policial-militarizado?”

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória do servidor penitenciário do Rio Grande do Sul, analisada ao longo deste artigo é marcada pela gradual atribuição de funções que vão além da mera contenção e custódia, incorporando também responsabilidades com Serviços Penais e à assistência aos apenados.

A criação da Polícia Penal, instituída pela Emenda Constitucional nº 104/2019 e em processo de regulamentação pela Proposta de Emenda Constitucional nº 291/2021 no estado suscita questionamentos sobre o futuro das atribuições desses profissionais, no que se refere as Políticas e Serviços Penais.

A análise das legislações estaduais demonstra que, ao longo do tempo, os servidores penitenciários foram assumindo um papel cada vez mais amplo, que inclui não apenas a atuação tradicional de segurança e vigilância, mas

também a execução de programas de “ressocialização”, assistência social, psicológica e jurídica aos presos, além da orientação aos egressos.

No entanto, se questiona se a Polícia Penal seguirá a tendência de militarização e a adoção de uma cultura armamentista, o que pode resultar em um distanciamento das atribuições mais humanizadas, priorizando novamente as funções de controle e repressão.

O grande desafio que se coloca, portanto, é conciliar a identidade do Policial Penal com as demandas do sistema penitenciário e as novas diretrizes dos diplomas normativos e instrutivos, como o do CNJ, que aposta em Política e Serviços Penais, buscando, pelo menos em tese, a efetivação da cidadania.

O que se refletiu e ainda se questiona aqui, portanto, é se a transformação do Agente Penitenciário em Policial Penal pode significar um retrocesso na trajetória normativa estatal de atribuição aos servidores penitenciários de funções de redução de danos e assistência.

## REFERÊNCIAS

BARCINSKI, Mariana; CÚNICO, Sabrina Daiana; BRASIL, Marina Valentim. Significados da Ressocialização para Agentes Penitenciárias em uma Prisão Feminina: Entre o Cuidado e o Controle. **Trends Psychol**, Ribeirão Preto, v. 25, n. 3, p. 1257-1269, Set. 2017.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 104/2019**. Disponível em: <<https://shre.ink/edXQ>>, acesso em: fevereiro de 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em:<<https://shre.ink/b90h>>, acesso em: fevereiro de 2025.

BRASIL. SENAPPEN. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias Atualização - Junho de 2017**. Disponível em:< <https://shre.ink/b9Os>>, acesso em: fevereiro de 2025.

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de. VEIRA, Acácio de Castro. Polícia Penal no Brasil: realidade, debates e possíveis reflexos na segurança pública. **Revista Brasileira de Execução Penal**. Brasília, v. 1, n. 2, p. 273-297, jul./dez. 2020.

CHIES, Luiz Antônio Bogo. Direito das pessoas presas: ou, quando as leis não bastam... *In: I estudos empíricos em direito: semeando liberdades*. 1ª ed. - Florianópolis: Habitus, 2017.

CNJ. **Resolução Nº 488, de 23 de fevereiro de 2023**. Disponível em:< <https://shre.ink/eUHX>>, acesso em: fevereiro de 2025.

COSTA, N. R. Modelo operacional, violência policial e democracia. *In: SANTOS, J. V. T.; TEIXEIRA, N. A.; RUSSO, M. (org). Violência e cidadania: práticas*

**sociológicas e compromissos sociais.** Porto Alegre: Sulina; Editora da UFRGS, 2011.

FIGUEIRÓ, R. A polícia penal do Rio Grande do Norte: três analisadores para pensar subjetividade e trabalho em prisões. **O Público e o Privado.** Fortaleza, v. 21, n. 45, p. 62–83, 2023.

MELO, Felipe Athayde Lins; DAUFEMBACK, Valdirene. Modelo de Gestão para a Política Penal: começando uma conversa. In: **Para além da prisão:** reflexões e propostas para uma nova política penal no Brasil. Belo Horizonte (MG): Letramento: Casa do Direito, 2018.

MORAES, Pedro Bodê de. A identidade e o papel de agentes penitenciários. **Tempo social.** Revista de sociologia da USP, v. 25, 2013.

NASCIMENTO, Francisco Elionardo de Melo; LOURENÇO, Luiz Cláudio. A segurança prisional como campo de pesquisas: Entrevista com Luiz Antônio Bogo Chies. **O público e o privado.** Fortaleza, CEv. 21 n. 45, 2023.

NEDEL, Ana Paula. O agente penitenciário na dinâmica da inclusão/exclusão carcerária. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, 2008.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei complementar nº 13.259, de 20 de Outubro de 2009.** Assembleia Legislativa.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 6.502, de 22 de Dezembro de 1972.** Assembleia Legislativa.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 9.228, de 1º de Fevereiro de 1991.** Assembleia Legislativa.

SILVEIRA, Felipe Lazzari da. **Reflexões sobre a desmilitarização e unificação das polícias brasileiras.** Disponível em: <<https://shre.ink/b90o>>. acesso em: fevereiro de 2025.

SILVA, Dejesus de Souza. RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes. Os grupos de “elite” da polícia penal brasileira: uma análise neoinstitucional. **Dilemas – Revista de Estudos de Conflito e Controle Social.** v. 17 n. 2, p.1-30, 2024. Disponível em:< <https://shre.ink/eUHV>>, acesso em: janeiro de 2025.

SOUSA, N. R. de; NASCIMENTO, F. E. de M. Entrar e permanecer na prisão: reflexões autoetnográficas do trabalho na segurança prisional. **O Público e o Privado,** Fortaleza, v. 21, n. 45, p. 17–39, 2023.

TEREZAS DO GITEP. **Terezas #14 – Polícia Penal.** Youtube, Canal Gitep UCPel. 01 de julho de 2021. Disponível em:< <https://shre.ink/b908>>, acesso em: janeiro de 2025.