



Ministério da Justiça e Segurança Pública

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

RELATÓRIO FINAL

**GRUPO DE TRABALHO PARA ESTUDO E
ANÁLISE DE ALTERNATIVAS PARA
ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA PELOS
SISTEMAS DE COGESTÃO, PRIVATIZAÇÃO E
PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA**

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

CONSELHEIROS

Márcio Schiefler Fontes (Santa Catarina) – Presidente

Paulo Eduardo de Almeida Sorci (São Paulo) – Primeiro Vice-Presidente

Walter Nunes da Silva Jr. (Rio Grande do Norte) – Segundo Vice-Presidente

Antônio Henrique Graciano Suxberger (Distrito Federal)

Aléssio Aldenucci Jr. (Paraná)

Carlos Eduardo Sodré (Bahia)

Davi Márcio Prado Silva (São Paulo)

Diego Mantovanelli do Monte (Rio de Janeiro)

Francisca Hildeth Leal Evangelista Nunes (Piauí)

Gilmar Bortolotto (Rio Grande do Sul)

Gustavo Emelau Marchiori (Santa Catarina)

Jocemara Rodrigues da Silva (Paraná)

Juliana Zappalá Porcaro (Distrito Federal)

Leandro Antônio Soares Lima (Santa Catarina)

Luiz Carlos Rezende e Santos (Minas Gerais)

Marcelo Mesquita Silva (Piauí)

Pedro Eurico Barros e Silva (Pernambuco)

Pery Francisco de Assis Shikida (Paraná)

Salise Monteiro Sanchotene (Rio Grande do Sul)

Ulysses de Oliveira Gonçalves Jr. (São Paulo)

Vanessa Luz (Distrito Federal)

Wilson Salles Damazio (Bahia)

Rafael de Sousa Costa – Secretário Executivo

**AO EXMO. SR. MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA
E SEGURANÇA PÚBLICA**

Senhor Ministro,

Como sabe V. Exa., o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), com sede em Brasília e subordinado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), constitui o primeiro dos órgãos da execução penal, conforme previsto na própria Lei 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal (LEP), especificamente em seu art. 61, I.

Composto por membros designados por ato do titular do Ministério, dentre professores e profissionais da área do Direito Penal, Processual Penal, Penitenciário e ciências correlatas, prioritariamente, a existência do Conselho precede a ordem constitucional vigente e até mesmo a entrada em vigor da Lei de Execução Penal, pois instalado em sua formatação atual ainda no ano de 1980, com raízes históricas no longínquo Decreto 16.664, de 6 de novembro de 1924 (art. 2º).

Ao longo de sua história, o CNPCP tem oferecido relevantes subsídios à implementação de políticas de Estado no âmbito criminal e penitenciário, mediante levantamento de dados, análises e deliberações no sentido do aperfeiçoamento das políticas públicas. Dentre as contribuições mais conhecidas, figuram o Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária e a proposta anual de decreto presidencial de indulto, atribuições que – como as demais – se extraem do amplo e relevante rol de incumbências outorgadas pelo legislador (art. 64 da LEP).

No ponto, merece destaque que as iniciativas desenvolvidas por este Conselho encontram respaldo e reconhecimento, também, na mais alta Corte de Justiça, o Supremo Tribunal Federal (STF). Com efeito, o Conselho e seus atos

têm sido prestigiados pelo STF em mais de um julgado, até mesmo por seu Plenário.

Sem embargo, ao longo dos últimos dois anos o Colegiado se dedicou – por meio de comissão específica criada para tal fim, depois reorganizada em grupo de trabalho – a tema sobre o qual praticamente não há estudos oficiais a respeito: os modelos alternativos de gestão prisional pelos sistemas de cogestão, privatização e parceria público-privada.

Desmistificando a ideia de que discussões relativas a alternativas de gestão prisional tenderiam a incentivar a privatização do sistema (o que a leitura do relatório afasta desde o começo), os debates e reflexões sobre a gestão prisional no Brasil trouxeram à tona os desafios multissetoriais e sistêmicos vividos no ambiente penitenciário, seja pela execução direta, seja pela indireta (descentralizada por serviço ou colaboração).

A narrativa central do relatório final, a seguir exposto, permite abranger a dialética sobre os modelos enunciados, a fim de conduzir agentes e órgãos públicos, atores privados e sociedade civil a uma melhor compreensão sobre as inflexões levantadas pelas possibilidades – decorrentes da legislação – de cogestão e parceria público-privada.

Os esforços empreendidos transcendem a mera questão conceitual, buscando a prática e o cotejamento dos respectivos institutos à luz do quadro normativo vigente, com vistas a clarear as possibilidades existentes para a execução penal no Brasil.

Sem pretensão de circunscrever o gestor público ou sequer de esgotar a matéria, independente do modelo adotado, o que se busca, sempre, é a subsunção aos direitos e garantias fundamentais do recluso e, ao mesmo tempo, da sociedade brasileira, que quer, espera e merece segurança pública efetiva.

O extenso trabalho que o relatório sintetiza, intensificado nos últimos meses, é mérito de muitos, mas principalmente dos membros designados, o primeiro como presidente e o segundo como relator, que se houve com êxito ainda

mais digno de nota: Carlos Eduardo Sodré, Gustavo Emelau Marchiori, Antônio Henrique Graciano Suxberger, Diego Mantovaneli do Monte, Jocemara Rodrigues da Silva, Leandro Antônio Soares Lima, Paulo Eduardo de Almeida Sorci, Pery Francisco de Assis Shikida, Pedro Eurico Barros e Silva, e Walter Nunes da Silva Jr.

A eles renovo agradecimentos, em nome do Colegiado que compõem e me compete presidir, assim como aos demais Conselheiros, que esmiuçaram, debateram e aprovaram o relatório, e aos diversos atores que, acorrendo às reuniões e à consulta pública aberta, prontificaram-se a contribuir, com pontos de vista tão divergentes quanto válidos.

Este momento, em que o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária reafirma a seriedade do pensamento plural e ativo que o distingue, honrando a tradição dos renomados juristas e profissionais de outras áreas que o integraram ao longo das décadas, reforça a posição independente e patriótica que nos inspira a, em função estritamente honorífica, seguirmos adiante, norteados pelo interesse público e pelo bem do País.

Conselheiro Márcio Schiefler Fontes
Presidente

RELATÓRIO FINAL DO GRUPO DE TRABALHO PARA ESTUDO E ANÁLISE DE ALTERNATIVAS PARA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA PELOS SISTEMAS DE COGESTÃO, PRIVATIZAÇÃO E PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

Aprovado, em sua forma final, em reunião plenária do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária realizada, por videoconferência, em 7 de outubro de 2021, sob a presidência do Conselheiro Márcio Schiefler Fontes.

Conselheiro Gustavo Emelau Marchiori
Relator

GRUPO DE TRABALHO

Carlos Eduardo Sodré (Presidente)

Gustavo Emelau Marchiori (Relator)

Antônio Henrique Graciano Suxberger (Sub-Relator)

Leandro Antônio Soares Lima (Sub-Relator)

Paulo Eduardo de Almeida Sorci (Sub-Relator)

Pery Francisco de Assis Shikida (Sub-Relator)

Walter Nunes da Silva Jr. (Sub-Relator)

Diego Mantovaneli do Monte

Jocemara Rodrigues da Silva

Pedro Eurico Barros e Silva

Rafael de Sousa Costa (Secretário)

BRASÍLIA (DF), OUTUBRO DE 2021

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. ANÁLISE DE ALTERNATIVAS PARA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA PELOS SISTEMAS DE COGESTÃO, PRIVATIZAÇÃO E PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA.....	12
2.1. Modelos de Gestão do Sistema Prisional.....	34
2.1.1. Estruturas que compõe o sistema prisional.....	42
2.1.1.a Da comissão técnica de classificação.....	42
2.1.1.b Das assistências: material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa.....	44
2.1.1.b.1 Assistência material.....	44
2.1.1.b.2 Assistência à saúde.....	44
2.1.1.b.3 Assistência jurídica.....	47
2.1.1.b.4 Assistência educacional.....	48
2.1.1.b.5 Assistência social.....	49
2.1.1.b.6 Assistência religiosa.....	50
2.1.1.c. Do trabalho.....	51
2.1.1.d Da aplicação de sanções disciplinares.....	54
2.1.1.e Das funções de Direção, Chefia e Assessoramento.....	55
2.1.1.e.1 Da Polícia Penal.....	57
2.1.2. Da Privatização.....	63
2.1.3. Da Cogestão.....	72
2.1.4. Da Parceria Público-Privada.....	75
2.1.5. Da Gestão 100% Pública.....	84
2.2. Das Reuniões Virtuais e da Consulta Pública.....	91
2.2.1. Das Reuniões Virtuais.....	91
2.2.2. Da Consulta Pública.....	95
3. CONCLUSÃO.....	104
APÊNDICE.....	106
ANEXOS.....	109
REFERÊNCIAS.....	146

1. INTRODUÇÃO

O presente relatório tem como objetivo específico apresentar à sociedade brasileira, especialmente aos gestores públicos das pastas responsáveis pelo planejamento, formulação, normatização e/ou execução das políticas públicas voltadas ao sistema prisional, os modelos atualmente existentes no nosso País, assim como o cotejamento deles com o arcabouço jurídico nacional, de modo a clarear as possibilidades existentes hoje para execução das penas e medidas de segurança.

Ao contrário da pretensão, pois, de impor aos estados membros da Federação este ou aquele modelo de gestão, visa, a um só tempo, contribuir para a formulação de políticas públicas nesta área pelos gestores regionais, que é tão sensível ao País e, *pari passu*, cumprir a função precípua deste órgão de promover a adequação do seu sistema às reais necessidades do Brasil.

Vale reforçar que são funções precípua deste Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), primeiro dos órgãos da execução penal, por força de previsão regimental, nos termos do que preveem os incisos I, II e III do seu artigo 1º *“propor diretrizes da política criminal quanto à prevenção do delito, administração da Justiça Criminal e execução das penas e das medidas de segurança”*, além de *“contribuir na elaboração de planos nacionais de desenvolvimento, sugerindo metas e prioridades da política criminal e penitenciária”* e *“promover a avaliação periódica do sistema criminal e penitenciário para sua adequação às necessidades do País”* (BRASIL, 2008, p.39).

Dando, pois, total atenção e cumprimento ao seu regimento interno, este Conselho, durante o ano de 2019, elaborou o Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (2020-2023) – PNPCP, lastreado em cinco linhas mestras, a saber: 1) diretrizes e medidas anteriores ao crime - palavra-chave: “prevenção”; 2) diretrizes e medidas logo após o crime e investigação eficiente nos inquéritos - palavras-chave: “repressão/investigação”; 3) diretrizes e medidas em relação ao processamento e julgamento - palavra-chave: “processos”; 4) diretrizes e medidas de cumprimento da pena: medidas e prisão - palavra-chave: “execução”; 5) diretrizes e medidas em relação ao egresso - palavra-chave: “reintegração” (CNPCP, 2019a).

Consta, expressamente, na linha 4 (Diretrizes e medidas de cumprimento da pena: medidas e prisão):

O DEPEN deve estabelecer metas e índices de verificação e fiscalização, vinculando a transferência de recursos do FUNPEN a obtenção de resultados efetivos. Como medida prospectiva, o DEPEN deve promover estudos para, com o amparo do Congresso Nacional, desenvolver uma política nacional de “engenharia” de sistema

prisonal, considerando que, em regra, suporta os ônus financeiros por meio de repasses de recursos para a construção de unidades destinadas ao cumprimento de penas. Essa “engenharia” deve prever norma cogente, por exemplo, aos municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes que construam e mantenham unidades para custodiar os presos locais ou, ainda, que a obrigatoriedade recaia sobre microrregiões ou regiões metropolitanas com densidade demográfica a ser definida. Deve a lei prever restrições ao repasse de recursos financeiros, bem como para a transferências de presos, aos entes federados que se recusarem ou embaraçarem a concessão de licenças e autorizações para a construção de unidades prisionais. **Insta observar que a criminalidade e a existência de presos não é produto de um ou alguns municípios, mas uma realidade do convívio social e que a simples transferência do problema não elimina o quadro de insegurança. Há que se revisar e aprimorar os estudos sobre a formatação de parcerias público privadas na construção, manutenção e operação de unidades prisionais (respeitados os ditames legais), principalmente considerando as dificuldades orçamentárias e a degradação do atual sistema.** Nessa quadra, a par do aprimoramento construtivo – com previsão de monitoramento de áudio e vídeo, automação, uso de recursos tecnológicos como videoconferências, body scan etc. – previsão e estruturação de Departamentos de Inteligência nas unidades prisionais, com interação e atuação conjunta com os órgãos de segurança pública, principalmente com foco nas organizações criminosas e na prática de ilícitos intra e extra muros. Imperiosa, ainda, a implantação obrigatória em todas as unidades prisionais de ambulatórios e área destinada à saúde dos presos, com quadro de servidores próprios compatível e não sendo factível mediante terceirização – inclusive convênio com universidades, empresas públicas e privadas. Deve o DEPEN, com o acompanhamento do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), proceder ao levantamento da situação atual e estruturar junto aos estados cronograma de implantação de unidades hospitalares nos complexos penitenciários, evitando-se o deslocamento e a escolta dos presos a postos de saúde e hospitais públicos, com riscos e custos. As ações devem ser coordenadas e conveniadas com o Ministério da Saúde, que deverá auxiliar e destinar recursos financeiros e pessoal. Revisão das estruturas destinadas ao cumprimento das medidas de segurança com a efetiva implantação de atendimento médico psiquiátrico e multidisciplinar, focado na saúde mental e reinserção dos presos. Estas unidades devem receber atenção especial e particular dos Departamentos Penitenciários, do Poder Judiciário, do Ministério Público e das Defensorias, também com a adoção de processos eletrônicos, prontuários acessíveis, obrigatoriedade de inspeção e revisão periódica de procedimentos e instalações (grifo nosso) (CNPCP, 2019a, p. 94-95).

Para atender a previsão do Plano Nacional, a Presidência deste Conselho Nacional instituiu Comissão, inicialmente intitulada de “Comissão para estudo e análise dos contratos de Cogestão no sistema penitenciário brasileiro”, pela Portaria nº 7, de 3 de outubro de 2019 (CNPCP, 2019b), que teve regular tramitação com vários atos expedidos, especialmente para averiguar quais estados possuíam tais contratações e os modelos existentes, tanto os exitosos quanto eventualmente aqueles que não deram certo.

Após o avançado trâmite daquela Comissão, devido a consulta realizada pelo próprio DEPEN a este Conselho, por intermédio do Ofício nº 142/2021/GAB-DEPEN/DEPEN/MJ (BRASIL, 2021b), optou-se por ampliar a abrangência da discussão, para incluir estudos sobre parcerias público-privadas e privatizações, tomando ela a atual estruturação e foco, passando então à formatação de Grupo intitulado “Grupo de Trabalho para estudar e analisar as alternativas para administração penitenciária pelos sistemas de

Cogestão, Privatização e Parceria Público-Privada”, conforme Portaria da Presidência deste Conselho, nº 9, datada de 29 de julho de 2020 (CNPCP, 2020).

Buscando-se agilizar os trabalhos e finalizar o estudo sobre a matéria, que é de extrema relevância para o País, e considerando as limitações apresentadas pela atual situação de PANDEMIA declarada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em data de 11 de março de 2020 (ASCOM SE/UNA-SUS, 2020), foi apresentado para discussão, na reunião do dia 08 de abril de 2021, Plano de Trabalho, inclusive com nomeação de 5 (cinco) sub-relatores e previsão de término para apresentação do presente relatório e discussão no âmbito do Plenário do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária.

Conforme deliberado de forma unânime pelo Grupo de Trabalho, na reunião ordinária nº 5, realizada em 11 de junho de 2021, também devido à permanência das limitações impostas pela situação pandêmica, fora aberta a Consulta Pública nº 2, de 18 de junho de 2021, publicada no Diário Oficial da União – Edição 116, em 23 de junho de 2021, Seção 3, p. 87, com prazo de encerramento previsto para 20 de julho de 2021 (BRASIL, 2021a), a qual resultou em contribuições de elastecido número de entidades/órgãos interessados no tema, todas elas levadas em consideração para elaboração do presente relatório.

Foram realizadas, portanto, 4 (quatro) reuniões ordinárias e 1 (uma) extraordinária, ocasião em que foram ouvidas, por sistema de videoconferência, as seguintes autoridades/órgãos, a saber:

Reunião / Data	Entidade / Convidado	Representantes
1ª Ordinária / 10.09.2020	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - FIESP	Calil Buainain – Diretor do Departamento de Defesa e Segurança da FIESP; Luciano Coelho – Gerente do Departamento de Defesa e Segurança da FIESP; Juliana Mota – Coordenadora do Departamento de Defesa e Segurança da FIESP
5ª Ordinária / 11.06.2021	Banco Nacional do Desenvolvimento - BNDES Programa de Parcerias de Investimentos - PPI Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID Procuradoria de Justiça de SC	Dr. André Borges – Procurador de Justiça de SC; Bruno Belsito – BNDES; Clarissa Costa de Barros – PPI; Gustavo Caliu – BNDES; Marcos Siqueira – BID; Robson Enéas de Oliveira – SPPI/BNDES
7ª Extraordinária / 20.07.2021	Associação dos Policiais Penais do Brasil - AGEPPEN	Jacinto Teles Coutinho – Presidente AGEPPEN;

	<p>Sindicato Nacional das Empresas Especializadas na Prestação de Serviços em Presídios e em Unidades Socioeducativas - SEMPRE</p> <p>Secretaria de Estado de Ressocialização e Inclusão Social do Estado de Alagoas – SERIS/AL</p> <p>Secretaria de Estado da Administração Prisional de Santa Catarina – SAP/SC</p> <p>Conselho Nacional dos Secretários de Estado da Justiça, Cidadania, Direitos Humanos e Administração Penitenciária do Brasil – CONSEJ</p>	<p>Odair de Jesus Conceição – Diretor do Sindicato Nacional das Empresas;</p> <p>Ten. Cel. PM Marcos Henrique do Carmo – Secretário Executivo de Gestão Interna da SERIS/AL, representando o Secretário de Estado do Alagoas;</p> <p>Leandro Antônio Soares Lima – Secretário de Administração Prisional – SAP/SC (Conselheiro)</p> <p>Pedro Eurico de Barros e Silva – Secretário de Justiça e Direitos Humanos de Pernambuco e Presidente do CONSEJ (Conselheiro)</p>
--	---	---

Durante os trabalhos do GT, também foi deliberado/autorizado visita técnica do Conselheiro Pery Francisco de Assis Shikida ao Complexo Penal Público-Privado de Ribeirão das Neves I (CPP-RNS-I), única unidade prisional do País sob o sistema de Parceria Público-Privada em funcionamento atualmente.

Assim, no prazo estipulado pelo GT e após as necessárias e valorosas contribuições trazidas, presencialmente (por sistema de videoconferência) por entidades e órgãos envolvidos nesta temática, e vastíssima discussão entre os Conselheiros integrantes deste Grupo de Trabalho, afora a visita técnica realizada, fora aprovado o presente Relatório, que submetemos ao crivo deste Plenário para ciência e encaminhamentos que se fizerem necessários.

2. ANÁLISE DE ALTERNATIVAS PARA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA PELOS SISTEMAS DE COGESTÃO, PRIVATIZAÇÃO E PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

Como já mencionado na introdução deste relatório, o objetivo deste trabalho é apresentar à sociedade brasileira, notadamente aos gestores regionais das pastas que tratam do sistema prisional, os modelos atualmente existentes e viáveis no Brasil, assim como fazer um cotejamento deles com o aparato normativo, de modo a propiciar a análise de alternativas possíveis para a melhoria das condições de execução de penas e medidas de segurança no nosso País.

Inicialmente, importante trazer novamente à tona alguns dados relevantes, que constam inclusive, em parte, no Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária formulado por este Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Dessa forma contribuímos para desmistificar jargões que sempre permeiam as discussões envolvendo o sistema prisional e contribuem, a nosso sentir, para o distanciamento da real necessidade de enfrentamento da problemática com proposição de medidas extremamente viáveis e de possíveis implementações, para minoração dos nefastos problemas que as atuais condições indignas de cumprimento de pena tem gerado pelos anos de descaso no trato deste problema por parte dos órgãos responsáveis, mais especificamente, dos gestores que temem tratar do assunto dada a responsabilidade que se exige.

Isto porque aqueles que atuam na execução penal, seja em que esfera for, estão acostumados a se ver “impedidos/desestimulados” de prosseguir em qualquer discussão produtiva acerca da busca por “melhorias” do sistema prisional atual, quando o assunto descamba (e invariavelmente isso ocorre) para as velhas pechas do **encarceramento em massa**, **superencarceramento** e rótulos mais que se queira dar. Em contrapartida, porém, em nenhum momento se enfrenta de forma criteriosa e responsável os dados acerca da elevada criminalidade que assola o País, a baixíssima taxa de resolutividade desses crimes ou até mesmo a subestimação deles frente à cifra negra sabidamente existente.

Constou do PNPCP:

Sendo todos esses temas importantes, não é possível, por outro lado, deixar de constatar que os números sobre encarceramento no Brasil têm sido tratados de modo reiteradamente desconexo em relação aos demais dados estatísticos. Repete-se exaustivamente, por exemplo, que o País possui a terceira maior população carcerária do planeta, embora tenha a quinta ou sexta maior população – praticamente empatado com o Paquistão, com taxa de crescimento populacional mais elevada.² Números de 2016 do United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC, 2019) registram que o Brasil é líder mundial em número absoluto de homicídios e um

dos líderes em números relativos. Assim, a liderança mundial em homicídios não acha correspondência com a população carcerária, de acordo com os conhecidos dados do World Prison Brief (2018b). Do mesmo modo, especialmente em função da diversidade regional, não procedem alegações genéricas de haver no Brasil percentual excessivo de presos provisórios e de que isso comprovaria que punições criminais seriam ultrapassadas. Segundo dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2018a), o número de presos provisórios no País atualmente é de 245.715. Logo, chega-se ao percentual de 34,1 por 100.000 habitantes, o que coloca o Brasil na 88ª posição mundial, mesmo padecendo de índices alarmantes de criminalidade (CNPCP, 2019a, p. 10).

Fazendo-se a devida atualização dos números que constavam daquele Plano, especialmente em relação à segregação provisória, temos que o Brasil hoje ocupa a 109º (centésima nona) posição no ranking mundial de aprisionamento provisório, considerando, evidentemente, a proporção devida e comparativa por 100.000 habitantes, possuindo menos presos provisórios, por exemplo, que **Mônaco (52º lugar, com 46,2%), Suíça (56º lugar, com 45,7%), Dinamarca (67º lugar, com 39,7%), Canadá (71º lugar, com 39%) e Bélgica (76º lugar, com 37,1%)**, apenas para citar alguns dos países muitas vezes paradigmáticos utilizados em tais arguições (WORLD PRISON BRIEF, 2018a).

Trazendo, ainda, para a realidade da América do Sul, conforme dados do mesmo World Prison Brief (2018a), temos um distanciamento ainda maior, quanto ao Brasil, que só ultrapassa, em número de encarcerados provisórios por 100.000 habitantes, a Colômbia (132º lugar, com 24,6%) e Uruguai (143º lugar, com 22,3%). Vale ressaltar, porém, que Colômbia possui 50,3 milhões de habitantes e, em 2020, registrou 12.018 crimes de homicídio (ANGEL, 2020), enquanto o Uruguai projeta população de 3.518.552 milhões de habitantes em 2020 (INE, 2020) e, possui pífia criminalidade violenta, se comparado ao Brasil.

Já em relação ao número de presos definitivos, também o Brasil, se considerados os números proporcionais, extraídos do site britânico já referenciado acima, ocupa a 19ª posição e não a 3ª, então com menos presos definitivos proporcionais que o Uruguai, por exemplo (WORLD PRISON BRIEF, 2018b).

Para que não se alegue que este Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária defende o aumento do encarceramento ou, até mesmo, a banalização da prisão, vale registrar que não colocamos esses números para vangloriar a situação do País em relação ao encarceramento, mas apenas para desmentir a falácia criada acerca do encarceramento em massa. É que o termo, além de inválido para a real situação nacional, onde menos de 0,4% (zero vírgula quatro por cento) da população brasileira se encontra presa (mesmo se considerados os números absolutos – 213.448.773 de habitantes (IBGE, 2021a) e 682,2 mil presos – (CNJ, 2021), deixa de lado a necessária discussão e o tema de fundo que deve ser enfrentado definitivamente,

qual seja, *a essencialidade de propiciar melhores condições de cumprimento de pena àquelas pessoas que efetivamente necessitam estar presas, por terem cometido delito cuja consequência legal é o encarceramento.*

É bom que se diga, ainda, e para finalizar de uma vez por todas essa questão, que no Brasil hoje existem cerca de 1.050 (mil e cinquenta) delitos tipificados no Código Penal e legislação extravagante, sendo que em apenas 28 (vinte e oito) deles sugere-se o início do cumprimento da pena em regime prisional fechado, conforme se extrai de artigo da lavra do Juiz de Direito Diego Bonilha (BONILHA, 2019), dada a gama de medidas alternativas à prisão hoje existentes na legislação nacional. Ainda, não se pode descuidar de que, mesmo após longo e penoso processo judicial, com eventual condenação, esses mesmos apenados logo voltam ao convívio social, graças as ínfimas frações de cumprimento de pena que lhes permitem rápida saída do cárcere antes de conscientização real e mudança de comportamento. Finalmente, as poucas unidades de cumprimento de pena em regime semiaberto, quase sempre substituídas por medidas outras como colocação de tornozeleiras eletrônicas e colocação em regime diverso (vide regime semiaberto harmonizado vigente no Estado do Paraná) (TJPR, 2016) também contribuem para essa estatística.

Portanto, superada essa questão, que há muito prejudica a discussão aberta e franca sobre os reais problemas nacionais envolvendo o sistema prisional, que são a deficiência estrutural e de pessoal empenhada na custódia de presos, além da pouca oferta de projetos ressocializadores nos espaços públicos, optamos por decifrar os dados atuais com intenção oposta à soltura indiscriminada de presos e sem os necessários critérios objetivos de reintegração social pelo cumprimento correto e digno da pena imposta, que sempre vem à tona nesse momento, ou seja, com vista a efetivamente mudar o paradigma atual de enfrentamento do encarceramento.

Tanto isto é verdade, que nos últimos 50 (cinquenta) anos, o sistema prisional brasileiro já enfrentou 4 (quatro) Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) para tratar dos recorrentes problemas visualizados no cumprimento das penas e medidas de segurança no Brasil, as quais, embora tenham gerado importantes medidas no âmbito da execução, valendo citar a própria Lei de Execuções Penais (Lei n. 7.210/84), a Lei n. 9.099/95, conhecida como lei dos juizados especiais e a criação do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), pela politização que sempre é dada ao tema (sistema prisional), ainda mais justificada no âmbito em que discutida (Congresso Nacional), acabam por esvaziar-se em pequenas e insuficientes mudanças. Tratam-se de mudanças mais de forma do que de conteúdo, dado que os Estados não conseguem perceber, abstraídas as paixões políticas e ideológicas, a necessidade de real

investimento e preocupação com a efetiva reintegração social dessas pessoas privadas de liberdade.

Há que se conferir aqui, então, os merecidos méritos ao Supremo Tribunal Federal na encampação da discussão sobre o Sistema Penitenciário Nacional, no julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347, julgada em 9 de setembro de 2015 (BRASIL, 2015d), que lançou luzes definitivamente quanto à necessidade de que os Órgãos envolvidos voltassem suas atenções ao tema.

Do corpo daquela decisão, inclusive, se pode extrair vários elementos indicativos de que a própria Suprema Corte reconhece a necessidade, cada vez mais atual, de busca por alternativas ao modelo atual, especificamente pelas mazelas apontadas naquela discussão.

Disse o Ministro Marco Aurélio em seu voto:

[...] A responsabilidade do Poder Público A responsabilidade pelo estágio ao qual chegamos, como aduziu o requerente, não pode ser atribuída a um único e exclusivo Poder, mas aos três – Legislativo, Executivo e Judiciário –, e não só os da União, como também os dos estados e do Distrito Federal. Há, na realidade, problemas tanto de formulação e implementação de políticas públicas, quanto de interpretação e aplicação da lei penal. Falta coordenação institucional. O quadro inconstitucional de violação generalizada e contínua dos direitos fundamentais dos presos é diariamente agravado em razão de ações e omissões, falhas estruturais, de todos os poderes públicos da União, dos estados e do Distrito Federal, sobressaindo a sistemática inércia incapacidade das autoridades públicas em superá-lo.

Apesar de muitos dos direitos violados serem assegurados na Lei nº 7.210/84 – Lei de Execução Penal – e na Lei Complementar nº 79/94 – Lei do Fundo Penitenciário Nacional –, assiste-se à omissão reiterada e persistente das autoridades públicas no cumprimento das obrigações estabelecidas em favor dos presos. Verifica-se situação de fracasso das políticas legislativas, administrativas e orçamentárias. Há defeito generalizado e estrutural de políticas públicas e nada é feito pelos Poderes Executivo e Legislativo para transformar o quadro.

A inércia configura-se não apenas quando ausente a legislação, mas também se inexistente qualquer tentativa de modificação da situação, uma vez identificada a insuficiência da proteção conferida pela execução das normas vigentes. Esse é o cenário legislativo dos direitos dos presos – as leis, versando-os, simplesmente “não pegaram”, não se concretizaram em proteção efetiva daqueles que deveriam ser beneficiados, e nada se tenta para alterar isso. É possível citar, por exemplo, o fato de, mesmo instalada a mencionada Comissão Parlamentar de Inquérito na Câmara dos Deputados, constatadas as inconstitucionalidades decorrentes de sistema carcerário e notificadas diversas autoridades a respeito, não foram envidados esforços e propostas para modificá-lo.

A ausência de medidas legislativas, administrativas e orçamentárias eficazes representa falha estrutural a gerar tanto a violação sistemática dos direitos, quanto a perpetuação e o agravamento da situação. A inércia, como dito, não é de uma única autoridade pública – do Legislativo ou do Executivo de uma particular unidade federativa –, e sim do funcionamento deficiente do Estado como um todo. Os poderes, órgãos e entidades federais e estaduais, em conjunto, vêm se mantendo incapazes e manifestando verdadeira falta de vontade em buscar superar ou reduzir o quadro objetivo de inconstitucionalidade. Faltam sensibilidade legislativa e motivação política do Executivo (BRASIL, 2015d, p. 26-27).

A Ministra Carmem Lúcia, pontuou, em assunto que interessa ao presente tema, naquela demanda:

[...] Também, Presidente, começou-se a ter experiência - e há experiência em Minas Gerais - da parceria público-privada para penitenciária. Sei que há muitos, muitos problemas na experiência de Minas Gerais, mas visito essa penitenciária e é completamente diferente de tudo que se tem em termos de penitenciária, pelo menos de todas que visito (BRASIL, 2015d, p. 123).

Prossegue sua Excelência:

[...] Então, não sei o que vai dar ainda esse tipo de experiência, mas digo que quem tiver a possibilidade de fazer uma visita haverá de ver. Estou reafirmando, esta PPP de Minas, inclusive, tem muitos, muitos, muitos problemas, mas é uma penitenciária que cumpre, acho, os itens fundamentais da Constituição. Não sou capaz de listar todos os problemas administrativos, de licitação, de tudo mais que tenha acontecido, mas pelo menos é uma tentativa completamente diferente de tudo mais que tenho visitado neste País. E por isso, acho que é preciso - o Ministro Marco Aurélio chegou a lembrar - não apenas fazer mais prédios com o mesmo modelo, mas fazer uma grande revolução, porque morreu, faliu, esse tipo de penitenciária que vem sendo feita (BRASIL, 2015d, p. 124, grifo nosso).

Sem desmerecer as brilhantes manifestações já citadas, é na fala do Ministro Gilmar Mendes que extraímos lições essenciais para o trato da matéria ora em debate, valendo transcrever:

[...] O último requerimento, alínea "h", é para que a União libere verbas do Fundo Penitenciário, abstendo-se de realizar novos contingenciamentos. Esse tema tem sido objeto de múltiplas considerações no Tribunal e realça o absurdo de termos falta de vagas e contingenciamento de recursos destinados a superar esse quadro. Eu, então, estou anotando que há outros problemas que têm sido destacados nessa relação, inclusive a burocracia no processo de liberação de recurso, mas entendo que essa medida é de ser apoiada com toda ênfase. Ainda, acrescentaria a seguinte observação, Presidente: fica um apelo ao Ministério da Justiça e ao Colégio Nacional dos Secretários de Segurança Pública, ao Conselho Nacional do Ministério Público e ao CNJ, para que articulem maior coordenação da questão. Indo além, a instituição das parcerias público-privadas pode surgir como alternativa de financiamento de infraestrutura carcerária. A ministra Cármen já falou, aqui, da boa experiência de Minas com as APAC. Também, há registro, em Minas Gerais, de um modelo de construção de PPP no Complexo Penal de Ribeirão das Neves. O modelo tem vantagem expressiva, especialmente no âmbito da redução e da estimativa de custos. E, aí, faço algumas considerações sobre temática e, portanto, tendo em vista os impasses que se verificam, acho extremamente importante que se considerem modelos alternativos a enfrentar essa situação (BRASIL, 2015d, p. 145-146).

Finalmente, mas não menos importante, extraímos essencial ensinamento do voto proferido pelo então Decano daquela Corte, ministro Celso de Melo, que pontuou:

[...] Daí a advertência da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em um de seus “Informes sobre os direitos humanos das pessoas privadas de liberdade nas Américas” (2011), no sentido de que sempre que o sistema penitenciário de um País não merecer a atenção necessária e os recursos essenciais a serem providos pelo Estado, a função para a qual esse mesmo sistema está vocacionado distorcer-se-á e, em vez de os espaços prisionais proporcionarem proteção e segurança, eles se converterão em escolas de delinquência, propiciando e estimulando comportamentos antissociais que dão origem à reincidência e, desse modo, afastam-se, paradoxalmente, do seu objetivo de reabilitação.

[...]

O Poder Executivo, a quem compete construir estabelecimentos penitenciários, viabilizar a existência de colônias penais (agrícolas e industriais) e de casas do albergado, além de propiciar a formação de patronatos públicos e de prover os recursos necessários ao fiel e integral cumprimento da própria Lei de Execução Penal, forjando condições que permitam a consecução dos fins precípuos da pena, em ordem a possibilitar “a harmônica integração social do condenado e do internado” (LEP, art. 1º, “in fine”), não tem adotado as medidas essenciais ao adimplemento de suas obrigações legais, muito embora a Lei de Execução Penal preveja, em seu art. 203, mecanismos destinados a compelir as unidades federadas a projetarem a adaptação e a construção de estabelecimentos e serviços penais previstos em referido diploma legislativo, inclusive fornecendo os equipamentos necessários ao seu regular funcionamento (BRASIL, 2015d, p. 161-162).

Dos elucidativos votos colhidos na ADPF nº 347, extrai-se que a situação que gerou a declaração do “estado de coisas inconstitucional” em relação ao sistema penitenciário nacional tem ligação direta com a omissão recorrente de vários órgãos envolvidos no acompanhamento e fiscalização do Sistema Prisional Brasileiro, dentre os quais, inclui-se, em legítimo exercício de mea-culpa, este próprio Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária.

É justamente essa omissão que se busca suprir com este trabalho.

Talvez pela interrupção quase sempre precoce causada por vários agentes interessados no caos, a fim de justificar a inconsequente soltura indiscriminada de presos, postergou-se a essencial discussão relativa à solução definitiva do problema de vagas no sistema prisional, inclusive com proposta de medidas alternativas ao Estado Brasileiro, de dimensões continentais e realidades díspares.

Necessário que se tenha, tanto quanto possível, dadas as fragilidades existentes atualmente nos sistemas estatísticos nacionais, a mais próxima fotografia do atual sistema prisional brasileiro. Justamente por isso, este Grupo de Trabalho formulou questionamentos ao DEPEN sobre dados básicos para o balizamento dos trabalhos, e as respostas apresentadas, no Processo n. 08016.013364/2021-25, que tramita internamente junto àquele Órgão, por cada um dos setores competentes, vem abaixo apresentadas:

Pergunta: número de vagas reais existente no sistema prisional brasileiro, por unidade da Federação e observando-se as peculiaridades de cada uma das esferas – estadual e federal?

Sistema	Vagas
Federal	1.040
Estadual	454.243
TOTAL	455.283

Dados: INFORMAÇÃO Nº 140/2021/COSISDEPEN/DIPEN/DEPEN

Pergunta: número de presos ocupando vaga efetivamente nos regimes fechado e semiaberto e número de presos em monitoração eletrônica e/ou cumprimento de regime diverso daquele previsto no decreto condenatório?

Sistema	Regime Fechado	Regime Semiaberto	Monitoração Eletrônica/Regime diverso
Federal	594	Prejudicado	Prejudicado
Estadual	335.773	106.826	139.010

Dados: INFORMAÇÃO Nº 140/2021/COSISDEPEN/DIPEN/DEPEN

Frise-se que, embora os dados tenham sido referendados no Ofício n. 140/2021/SISDEPEN/DIPEN/DEPEN, há possível inconsistência na colheita desses dados e/ou alimentação, especialmente em relação ao sistema estadual, pois não consta expressamente quantos desses presos estão em regime semiaberto harmonizado (caso do Estado do Paraná, por exemplo) ou outras espécies, não sendo possível chegar-se a esta informação pelo sistema informatizado.

Pergunta: número de vagas em construção e previsão de entrega de cada uma delas?

Sistema	Vagas
Federal	0
Estadual (Fechado/Semiaberto)	13.279/926
TOTAL	14.205

Dados: INFORMAÇÃO Nº 72/2021/CEXEC/CGLO/DIREX/DEPEN

Embora a entrega não tenha sido indicada em relação a cada uma das vagas, devido às circunstâncias que podem modificar totalmente a previsão, referiu o DEPEN que o prazo final previsto para conclusão de todas elas, é o mês de março de 2.022.

Pergunta: número de unidades em gestão 100% pública, em cogestão e PPP?

100% gestão pública	Cogestão	PPP
1.301	30	3*

Dados: INFORMAÇÃO Nº 140/2021/COSISDEPEN/DIPEN/DEPEN

* Embora indicado na informação n. 140/2021/COSISDEPEN/DIPEN/DEPEN a existência de 3 (três) unidades sob o regime de Parceria Público-Privada no Brasil, é de conhecimento público e notório que apenas o Complexo Prisional Público-Privado de Ribeirão das Neves (MG) se enquadra efetivamente nesta roupagem jurídica, de forma que consta essa observação para guardar consonância com a realidade nacional e forma de demonstrar a impossibilidade de confiabilidade dos dados apresentados pelo próprio DEPEN.

Pergunta: qual valor estimado do custo do preso em cada uma das modalidades, levando-se em consideração a Resolução nº 6 de 2012 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP, 2012)?

Sistema	100% gestão pública	Cogestão	PPP
Federal	R\$ 40.124,25	Prejudicado	Prejudicado
Estadual	Não informado	Não informado	Não informado

Dados: INFORMAÇÃO Nº 140/2021/COSISDEPEN/DIPEN/DEPEN e INFORMAÇÃO Nº 29/2021/COFIPLAC/DIREX/DEPEN

O DEPEN informa que apenas a partir de agosto de 2020 faz o levantamento do valor dos custos do preso nos moldes da resolução do CNPCP que trata a matéria, mas informa que as unidades prisionais nos Estados não fazem essa distinção, o que prejudica a conclusão sobre o valor exato. Ressaltamos, desde logo, que embora apresentados oficialmente pelo DEPEN, os dados mencionados carecem do necessário detalhamento da composição do mencionado custo.

Pergunta: quantos policiais penais/agentes prisionais existem hoje em atuação no País e em cada estado da Federação?

AC	969
AL	479
AM	1597
AP	598
BA	2795
CE	2973
DF	1298
ES	2491
GO	2601
MA	3201
MG	15421
MS	1209
MT	2209
PA	2229
PB	1459
PE	1079
PI	646
PR	3092
RJ	1516
RN	1065
RO	1916
RR	136
RS	3810
SC	3194
SE	675
SP	28325
TO	954
SPF(União)	932/1.260

TOTAL	88.869/89.197
INFORMAÇÃO N° 140/2021/COSISDEPEN/DIPEN/DEPEN e DESPACHO N° 1983/2021/COGEP/DIREX/DEPEN/MJ	

Os dados do último campo (SPF) foram alterados desde a Informação n. 140/2021 até o Despacho n. 1983/2021, de sorte que a última é a que representa a realidade, porém, ambas constam para retratar a realidade do que foi apurado.

Pergunta: quanto é repassado pelo DEPEN em valores aos estados e, se existente diferenciação, qual o critério utilizado?

Em resposta, o DEPEN, no Despacho n. 5542/2021/DIRPP/DEPEN/MJ, disse cumprir, à risca, os ditames previstos na Lei Complementar n. 79/1994, apresentando os seguintes dados, a saber:

UF	População Carcerária (PC) (30%)			FPE - TCU (30%)		Igualitária (30%)		Cenário Atual
	PC	Coef.	Valor (R\$)	Coef.	Valor (R\$)	Coef	Valor (R\$)	
AC	6.175	0,028208	150.117,06	3,953059	674.051,02	0,03703704	631.532,51	1.455.700,60
AL	8.684	0,039669	211.112,00	4,912309	837.616,37	0,03703704	631.532,51	1.680.260,87
AM	7.311	0,033397	177.733,74	4,728983	806.356,76	0,03703704	631.532,51	1.615.623,01
AP	2.306	0,010534	56.059,91	3,987313	679.891,80	0,03703704	631.532,51	1.367.484,23
BA	13.229	0,060432	321.603,02	8,414196	1.434.736,35	0,03703704	631.532,51	2.387.871,88
CE	26.609	0,121553	646.876,91	6,247291	1.065.249,19	0,03703704	631.532,51	2.343.658,61
DF	15.050	0,068750	365.872,36	0,658535	112.289,29	0,03703704	631.532,51	1.109.694,16

ES	22.574	0,103120	548.784,22	1,902684	324.433,84	0,03703704	631.532,51	1.504.750,57
GO	22.988	0,105012	558.848,75	3,450938	588.432,48	0,03703704	631.532,51	1.778.813,74
MA	11.082	0,050624	269.408,47	6,851874	1.168.338,92	0,03703704	631.532,51	2.069.279,90
MG	62.912	0,287389	1.529.419,38	5,136117	875.778,71	0,03703704	631.532,51	3.036.730,60
MS	17.433	0,079636	423.804,17	1,511889	257.797,91	0,03703704	631.532,51	1.313.134,59
MT	12.053	0,055059	293.013,92	2,072706	353.424,93	0,03703704	631.532,51	1.277.971,36
PA	16.573	0,075707	402.897,18	6,526722	1.112.896,03	0,03703704	631.532,51	2.147.325,72
PB	11.053	0,050491	268.703,46	4,383522	747.450,90	0,03703704	631.532,51	1.647.686,87
PE	32.960	0,150565	801.272,61	6,323282	1.078.206,70	0,03703704	631.532,51	2.511.011,83
PI	4.273	0,019520	103.878,58	4,462415	760.903,24	0,03703704	631.532,51	1.496.314,33
PR	50.824	0,232170	1.235.554,59	2,574026	438.906,90	0,03703704	631.532,51	2.305.994,00
RJ	48.708	0,222503	1.184.113,67	1,266645	215.980,42	0,03703704	631.532,51	2.031.626,60
RN	9.056	0,041369	220.155,49	3,765892	642.136,47	0,03703704	631.532,51	1.493.824,47
RO	12.113	0,055333	294.472,55	2,982020	508.475,50	0,03703704	631.532,51	1.434.480,55

RR	3.693	0,016870	89.778,51	3,481594	593.659,75	0,03703704	631.532,51	1.314.970,77
RS	33.852	0,154640	822.957,54	1,258675	214.621,43	0,03703704	631.532,51	1.669.111,48
SC	22.118	0,101037	537.698,65	1,224127	208.730,52	0,03703704	631.532,51	1.377.961,69
SE	5.036	0,023005	122.427,45	3,676231	626.848,04	0,03703704	631.532,51	1.380.808,00
SP	218.909	1,000000	5.321.777,50	0,834636	142.316,94	0,03703704	631.532,51	6.095.626,95
TO	3.827	0,017482	93.036,11	3,412319	581.847,40	0,03703704	631.532,51	1.306.416,03
	701.401	3,204076	17.051.377,80	100,000000	17.051.377,80	1	17.051.377,80	51.154.133,40

Dados: DESPACHO Nº 5542/2021/DIRPP/DEPEN/MJ

Cita, ainda, no mesmo Despacho que “a partir das regras de cálculo definidas pela Lei Complementar nº 79/1994, o DEPEN, por meio de sua de Orçamento Finanças, Planejamento e Controle, desenvolveu a equação a seguir para o cálculo do valor máximo do Fundo a Fundo, nesse caso, o repasse referente ao ano de 2021: **Fundo a Fundo** = 40% x (Dotação Atualizada do Funpen – Despesas de Custeio do Depen – Despesas de Investimento do Depen. Assim, para a solução da expressão matemática, tem-se 3 (três) variáveis na equação, quais sejam: a) A dotação atualizada do Funpen; b) As despesas de custeio do Depen; e c) As despesas de investimento do Depen”.

Finaliza o DEPEN, asseverando que “o Estado de São Paulo tem o maior aporte de recursos, chegando nesse ano de 2021 a R\$ 6.095.626,95 (seis milhões, noventa e cinco mil seiscientos e vinte e seis reais e noventa e cinco centavos), sendo que a aplicação desses recursos deve atender às naturezas de despesas, previamente determinadas pelo DEPEN”.

Abstraídas todas as questões que cercam a divisão dos sistemas Federal e Estadual, algumas distorções saltam aos olhos de quem se debruça sobre esse tema e, talvez, expliquem o abismo existente entre ambos.

A começar pelo número geral e absoluto de policiais penais/agentes penitenciários, constata-se que, enquanto o SPF possui 1.260 (mil duzentos e sessenta) servidores desta categoria (DESPACHO 8271/2021/DIREX/DEPEN/MJ), todo o sistema estadual, por seu turno, conta com 87.937 (oitenta e sete mil, novecentos e trinta e sete) servidores.

Fazendo-se uma divisão simplória, porque obviamente os Estados possuem números diferentes de Unidades e servidores, temos que, no SPF, a proporção é de 252 (duzentos e cinquenta e dois) servidores por unidade prisional, enquanto no estadual, a proporção é de 59,45 (cinquenta e nove, vírgula quarenta e cinco) servidores por unidade prisional, mesmo que a população carcerária federal represente tão somente 0,08% de todas as pessoas presas no País.

Vale reforçar que a constatação serve, não para minorar a excelência do trabalho desenvolvido no sistema federal, senão, pelo contrário, demonstrar que, guardadas as proporções, não é possível, com tão pouco investimento e baixo número de servidores no âmbito estadual querer resolver os seus maiores problemas (superlotação, baixo efetivo de servidores e não atendimento dos direitos mínimos previstos na legislação de regência) mediante solução mágica.

A exemplificar, todo o Estado de São Paulo, por exemplo, maior da Federação, possui previsão de repasses do FUNPEN, no ano inteiro de 2021, para manutenção e melhoria do sistema prisional, pífios R\$6.095.626,95 (seis milhões, noventa e cinco mil seiscentos e vinte e seis reais e noventa e cinco centavos), o que não garante um único contrato de Parceria Público-Privada, por exemplo cujo limite mínimo legal supera em quase quatro milhões de reais essa fatia.

Cabe ressaltar que os valores repassados pelo FUNPEN não são as únicas fontes de recursos dos estados para a área, que podem e se valem de outras fatias orçamentárias, como ocorre no caso de Santa Catarina, quanto ao valor do Fundo Rotativo, por exemplo.

Se aplicados, exemplificadamente, nos seus cerca de 176 (cento e setenta e seis) presídios de maneira uniforme, cada gestor teria para gastar, durante todo o ano, exatos R\$34.630,00 (trinta e quatro mil, seiscentos e trinta reais), menos do que o custo mensal de 1 (um) preso no sistema penitenciário federal, por exemplo.

Nesta questão, entretanto, essencial pontuar que o custo do preso do sistema penitenciário federal traz consigo inúmeros fatores que não podem ser desconsiderados e que são essenciais em qualquer análise minimamente razoável de eventual disparidade, como, por exemplo, o quanto um afastamento de pessoa de tão alto grau de periculosidade representa ao País, até mesmo em termos de custo econômico dos atos criminosos, não raros no contexto da

criminalidade organizada, que se impedem com esse sistema, já que a relação custo-benefício não pode ser ignorada, entre outros.

Diz-se, ainda, que o número de presos cresceu consideravelmente no Brasil nos últimos 10 (dez) anos, mas omite-se que a criminalidade, neste mesmo período, galgou índices ainda maiores, sem contar a população nacional estimada que saltou de 192.379. 287 (cento e noventa e dois milhões, trezentos e setenta e nove mil e duzentos e oitenta e sete) habitantes para 211.755. 692 (duzentos e onze milhões, setecentos e cinquenta e cinco mil e seiscentos e noventa e dois) habitantes (IBGE, 2021b).

A exemplificar, no ano 2010, foram praticados no Brasil exatos: **40.974 (quarenta mil, novecentos e setenta e quatro)** mortes intencionais e **38.540 (trinta e oito mil, quinhentos e quarenta)** crimes de estupro, apenas para ficar na cifra de dois dos mais graves crimes hediondos previstos na nossa legislação (ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2011, p. 14 e 32). Presos no Brasil somavam o número de **445.705 (quatrocentos e quarenta e cinco mil, setecentos e cinco)** (ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2011, p. 58). Já em 2020, segundo dados colhidos do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2021, p. 14-15) foram praticados no Brasil exatos **50.033 (cinquenta mil e trinta e três) mortes intencionais** no ano e **60.460 (sessenta mil, quatrocentos e sessenta) crimes de estupro**, contando com 759.518 (setecentos e cinquenta e nove mil, quinhentos e dezoito) presos no sistema prisional.

Isso sem falar que os crimes acima descritos nem representavam a maioria dos apenados reclusos no sistema prisional, já que o próprio PNPCP trouxe à tona realidade de prisões elevadas de apenados por crimes de roubo (27,58%) e tráfico de drogas (24,74%), os quais também aumentam em grau exacerbado no País a justificar eventual taxa mais elevada de encarceramento (CNPCP, 2019a, p. 30).

Conclui-se, portanto, que o problema de acréscimo do número de presos está mais diretamente relacionado aos elevadíssimos índices de criminalidade que só fazem subir. A exceção foi o ano de 2019, cujos números poderiam ser atribuídos a uma maior rigidez na execução das penas, notadamente a modificação dos decretos de indulto, aprovação do pacote anticrime e outras medidas adotadas pelo Governo Federal de enfrentamento à criminalidade, mas que não encontram esse tipo de estudo, já que desinteressante à sociedade.

Estamos, entretanto, diante de uma certeza: o Estado Brasileiro, com as políticas públicas adotadas até então, especialmente na maioria dos locais de gestão 100% pública do sistema prisional, não tem conseguido dar vazão ao déficit de vagas que só faz crescer nos

últimos anos no País, assim como propiciar, em sua quase totalidade de unidades, condições mínimas e razoáveis de cumprimento das sanções.

Os defensores do abolicionismo penal indicam, como única saída, a liberação inconsequente de um sem número de presos, com mecanismos os mais variados possíveis, seja com proposta de extensão de decretos de indulto, descriminalização de condutas tidas como típicas pelo Congresso Nacional, único autorizado a legislar sobre o tema, ou até mesmo mitigação de frações de cumprimento das penas que, consoante consta do Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária, já são infimamente necessárias à repreensão e prevenção do cometimento de novas infrações.

Este trabalho, ao contrário, visa demonstrar que o déficit atualmente existente, além de partir, em grande parte, da ausência de construção de vagas compatíveis com o aumento da criminalidade (como visto aqui mesmo neste trabalho, as novas vagas previstas para conclusão até o mês de março/2022 são de 14.205 e não atendem sequer a ¼ do número de crimes sexuais cometidos no ano passado que foi de 60.460 (ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2021), representa também a dificuldade que o País possui, dada a sua extensão continental, de enfrentar de forma única e idêntica, a dificuldade criada. Tal dificuldade se dá tanto pela legislação e burocracia que envolve o setor público, quanto pela ausência de eventuais recursos imediatos (e também de crédito para empenho desses valores) para, especialmente, a construção física de novas unidades pelos parcos recursos financeiros de determinadas unidades da Federação.

Essencial trazer à baila, ainda, para reforçar a necessidade de investimento imediato no sistema prisional e afastar de uma vez por todas a discussão sobre essa possibilidade, que o Poder Judiciário, pelas omissões que se somam no Executivo, tem começado a impor àquele Poder a realização de obras e reformas em unidades prisionais, consoante entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário n. 592.581, do Rio Grande do Sul, da relatoria do e. Ministro Ricardo Lewandowski, assim ementado:

REPERCUSSÃO GERAL. RECURSO DO MPE CONTRA ACÓRDÃO DO TJRS. REFORMA DE SENTENÇA QUE DETERMINAVA A EXECUÇÃO DE OBRAS NA CASA DO ALBERGADO DE URUGUAIANA. ALEGADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DESBORDAMENTO DOS LIMITES DA RESERVA DO POSSÍVEL. INOCORRÊNCIA. DECISÃO QUE CONSIDEROU DIREITOS CONSTITUCIONAIS DE PRESOS MERAS NORMAS PROGRAMÁTICAS. INADMISSIBILIDADE. PRECEITOS QUE TÊM EFICÁCIA PLENA E APLICABILIDADE IMEDIATA. INTERVENÇÃO JUDICIAL QUE SE MOSTRA NECESSÁRIA E ADEQUADA PARA PRESERVAR O VALOR FUNDAMENTAL DA PESSOA HUMANA. OBSERVÂNCIA, ADEMAIS, DO POSTULADO DA INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO PARA MANTER A SENTENÇA CASSADA PELO

TRIBUNAL. **I - É lícito ao Judiciário impor à Administração Pública obrigação de fazer, consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais. II - Supremacia da dignidade da pessoa humana que legitima a intervenção judicial.** III - Sentença reformada que, de forma correta, buscava assegurar o respeito à integridade física e moral dos detentos, em observância ao art. 5º, XLIX, da Constituição Federal. IV - Impossibilidade de opor-se à sentença de primeiro grau o argumento da reserva do possível ou princípio da separação dos poderes. V - Recurso conhecido e provido (BRASIL, 2015e, grifo nosso).

Do corpo do referido acórdão, trago à colação, por entender extremamente pertinente ao entendimento da extensão desta manifestação deste Conselho Nacional:

17. Intervenção judicial impostergável

Como acredito haver exposto, ainda que em singelas pinceladas, o nosso histórico de inércia administrativa com relação à caótica situação dos estabelecimentos prisionais, bem como o lastimável desinteresse ou, até mesmo, a franca hostilidade da sociedade quanto a essa temática, permanentemente insuflada por uma mídia sensacionalista, permitem concluir que, se não houver uma decisiva ação judicial para corrigir tal situação, ela só tenderá a agravar-se, de maneira a tornar-se insustentável em poucos anos, como já antecipam as sangrentas rebeliões de presos, as quais de repetem, com macabra regularidade, em todas as unidades da federação.

Aqui vale consignar a pertinente provocação lançada por Rogério Greco, em obra destinada à reflexão acerca do assunto:

“Quando os telejornais mostram a situação carcerária, o sofrimento dos presos, amontoados em celas superlotadas, suplicando por melhora no sistema, será que essas cenas não têm o mesmo efeito espetacular que os suplícios que eram realizados em praça pública? Agora os locais públicos das execuções fazem parte do nosso lar. Não precisamos nos aprontar para sair de casa, a fim de assistir à execução do condenado. Podemos fazer isso sentados, confortavelmente, em nossos sofás”.

Na verdade há uma grande maioria de pessoas, soi-dissant “de bem”, que simplesmente não deseja o regresso de tais indivíduos na sociedade.

Olvidam-se, contudo, que esse retorno, um dia, fatalmente ocorrerá. Por isso, não é mais possível adiar o necessário debate consistente em antecipar as medidas para que os egressos do sistema prisional tenham a efetiva possibilidade de reinserção na vida social, seja ele travado por simples pragmatismo, quer dizer, baseado em considerações de segurança pública, seja ainda por mero espírito humanitário, isto é, motivado pelo benfazejo amor ao próximo (BRASIL, 2015e, p. 46-47).

Para que não se diga, indevidamente, que este Conselho Nacional defende o aumento do encarceramento e/ou não acredita em políticas públicas para filtrar aqueles que ingressam no cárcere, fundamental que se esclareça que, por óbvio, todas as medidas necessárias deverão continuar a ser executadas com aplausos deste CNPCP, merecendo os méritos e reconhecimento aqui o trabalho realizado pelo Conselho Nacional de Justiça nesse sentido, tanto que, historicamente, o ano de 2020, consta como um ano de redução do encarceramento nacional, segundo dados constantes deste relatório.

O que não podemos concordar, todavia, é que tal redução represente o desencarceramento daqueles que necessitam estar afastados do convívio social dada a reiterada prática delitiva e/ou a gravidade delas.

A questão essencial é que existe um passivo de vagas criado por anos e mais anos de políticas públicas equivocadas de falta de investimento no sistema prisional, dado que vem muito bem aclarado na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347 (BRASIL, 2015d), já citada, tanto que determinado lá o “descontingenciamento” do Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN, para que os estados possam efetivamente solucionar, ou pelo menos, diminuir consideravelmente esse déficit.

Importante fazer, de pronto, a distinção entre o sistema penitenciário federal e o sistema estadual, seja pelas características de cada um deles, seja pela realidade incrivelmente distinta em relação ao investimento governamental, justificado, em parte, pelo perfil do detento acolhido no primeiro sistema.

A começar pelo abissal distanciamento existente entre os sistemas, que principia pelo baixo número de apenados que necessita ser encaminhado ao sistema federal, aliado ao ínfimo número de unidades a serem gerenciadas (*atualmente somente 5 (cinco) Penitenciárias Federais encontram-se em funcionamento*) e ao diferencial estrutural daquelas em funcionamento, especialmente se considerado o seu correspondente estadual, passando também por uma maior remuneração e qualificação do quadro de pessoal, vemos que o sistema penitenciário federal (SPF) passa ao largo dos problemas existentes e relatados pelas Comissões Parlamentares de Inquérito e também todas as demais entidades responsáveis pelas fiscalizações.

O sistema penitenciário federal possui 1.040 (mil e quarenta) vagas para acolher presos nas suas cinco unidades existentes, distribuídos igualmente, ou seja, 208 (duzentos e oito) vagas em cada uma delas, a saber: Penitenciária Federal em Brasília (DF); Penitenciária Federal em Campo Grande (MS); Penitenciária Federal em Catanduvas (PR); Penitenciária Federal em Mossoró (RN) e Penitenciária Federal em Porto Velho (RO) (DEPEN, 2021a).

Nelas, entretanto, encontram-se atualmente recolhidos, segundo dados colhidos no sítio do Departamento Penitenciário Nacional, conforme tabela abaixo, exatos 531 (quinhentos e trinta e um) presos (DEPEN, 2020):

Unidade Prisional / Penitenciária Federal	Capacidade Projetada	Lotação Atual	Déficit/Superávit Vagas
Brasília (DF)	208	40	+ 168

Campo Grande (MS)	208	143	+ 65
Catanduvas (PR)	208	93	+ 115
Mossoró (RN)	208	104	+ 104
Porto Velho (RO)	208	151	+ 57
	1.040	531	+ 509

Como visto, impossível dizer que o sistema penitenciário federal contribuiu para a declaração do “estado de coisas inconstitucional” levada a efeito pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF n. 347 (BRASIL, 2015d), dada a existência de número considerável de vagas e atendimento aos direitos previstos na LEP (resguardadas apenas as restrições legais impostas pela inclusão). Destarte, entendemos que eventual discussão sobre a modificação do modelo de gestão do sistema federal, embora possa ser pensada e tratada, deve ser feita de forma prudente e isolada do contexto da atual, ainda que no âmbito deste mesmo Grupo de Trabalho, de caráter permanente e passível de instigação a qualquer tempo.

Lógico que o SPF possui inúmeros desafios, que podem e devem ser enfrentados, mas que, dadas as peculiaridades, deverão ser obrigatoriamente contextualizados em apartado, especialmente porque o mote de inclusão dos presos a ele submetidos já apresenta severas restrições à possibilidade de delegação das atividades dentro dele exercidas, mesmo que já exista no sistema federal formalização de contratos para serviços de lavanderia, manutenção de viaturas, manutenção predial, locação de detectores de metal, manutenção de equipamentos, assistência tecnológica e fornecimento de alimentação.

Além disso, o poder de polícia, que será neste relatório posteriormente melhor delimitado, encontra especial valoração dentro do SPF, tornando muito difícil a separação das atividades exercidas, mesmo aquelas que poderão ser enquadradas como “materiais acessórias, instrumentais ou complementares” (BRASIL, 1984).

Ressaltamos que este Conselho tem conhecimento acerca dos Projetos de Lei em tramitação (*e também aqueles já arquivados, mas referentes a matéria objeto deste relatório*) no Congresso Nacional que interferem diretamente na Lei de Execuções Penais, tendo, recentemente, inclusive, instituído Grupo de Trabalho permanente para tratar e acompanhar todas matérias que lá estão em análise.

Abaixo, segue tabela elucidativa acerca dos objetos resumidos desses e fase atual de tramitação, assim como breve leitura deste Conselho sobre o assunto, lembrando, entretanto, que o Parlamento, por não ter discutido ainda a proposta é quem dará a palavra final sobre cada um dos temas, sujeitos, claro, ao crivo de constitucionalidade, difusa ou concentrada, sendo as 10 (dez) primeiras propostas da Câmara dos Deputados e as 2 (duas) últimas do Senado Federal:

Projeto	Autor	Resumo Objeto	Fase Atual
PL n. 714/99 (BRASIL, 1999a) (apensado ao PL n. 2.003/99)	Dep. Geddel Vieira Lima	Alteração artigos 91 e 93 da LEP	Arquivado (31.01.2011) Art. 105 do RI da Câmara dos Deputados (fim da legislatura)
PL n. 2.003/99 (BRASIL, 1999b)	Dep. Edmar Moreira	Altera o art. 86 da LEP	Arquivado Idem 714/99
PL n. 2.146/99(BRASIL, 1999c)	Dep. Luis Barbosa	Criação de Casas de Correção	Devolvido ao autor (09.03.2000) Art. 137 do RI da Câmara dos Deputados
PL n. 2.694/15		Alteração dos arts. 83-A e B e criação do artigo 83-C da LEP	Em tramitação na CCJ (25.08.2021) Designado Relator Cap. Alberto Neto
PL n. 2.825/03 (BRASIL, 2003a)	Dep. Sandro Mabel	Acrescenta arts. 77-A e 86-A da LEP	Arquivado (31.01.2015) Art. 105 do RI da Câmara dos Deputados (fim da legislatura)
PL n. 3.123/12 (apensado ao PL n. 4787/20)	Dep. Alexandre Leite	Altera o artigo 86 da LEP	Em andamento (31.01.2019 – Fim da legislatura)
PL n. 8.168/14 (BRASIL, 2014) (apensado ao PL n. 6.060/16)	Dep. Gorete Pereira	Altera os arts. 77 e 86 da LEP	Arquivada (13.08.2019) Art. 105 do RI da Câmara dos Deputados

PL n. 6.060/16 (BRASIL, 2016) (apensado ao PL n. 8.168/14)	Dep. Alberto Fraga	Altera os artigos 77 e 86 da LEP	Arquivada (06.09.2016)
PL n. 9.145/17 (BRASIL, 2017b) Apensado ao PL n. 6.060/16	Dep. Heuler Cruvinel	Altera a LEP para contratação de parceria público- privada especial para a construção e administração de estabelecimentos penais	Arquivada (31.01.2019) Art. 105 do RI da Câmara dos Deputados (fim da legislatura)
PL n. 4.787/20 (Apensado ao PL n. 3.123/12)	Dep. Pastor Gil	Altera a LEP para contratação de parceria-público privada	Em tramitação (10.03.2021) Recebida pela Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP)
PLS n. 513/11(BRASIL, 2011b)	Sen. Vicentinho Alves	Institui normas para PPPs	Arquivado (21.12.2018) Final de legislatura
PLS n. 544/2018	Sen. Zé Santana	Altera a LEP quanto a execução indireta de atividades nos estabelecimentos penais	Em tramitação (11.02.2019) CCJ – Aguardando a designação de relator

Como podemos perceber, dois projetos que influenciam diretamente no tema estão em tramitação atualmente na Câmara dos Deputados, o PL n. 2.694/2015 e o PL n. 4.787/2020 (este apensado ao PL n. 3.123/2012). No Senado Federal, apenas um está tramitando, o PLS n. 544/2018.

Embora não tenham ainda, nenhum dos três, passados pelo crivo sequer da Comissão de Constituição e Justiça da Casa Legislativa respectiva, essencial estabelecer que eles são expressos em resguardar, pelo menos em suas justificativas e pareceres, exatamente o que se pretende estabelecer aqui neste relatório como premissa, ou seja, de indelegabilidade da delegação do poder de polícia.

Logo, sem imiscuir em questão que será ainda votada no Congresso Nacional, em análise pouco percuciente, que se exige neste momento por cautela, entendemos que ambas, se

seguida as promessas inseridas em cada uma delas, vão ao encontro da posição adotada neste relatório, não havendo necessidade de maior aprofundamento, que inclusive poderá ser feito pelos órgãos diretamente envolvidos na discussão, em seu tempo e modo.

O parecer do Projeto Lei n. 2.694/2015 (BRASIL, 2015a, n.p., grifo nosso) da lavra do ilustre Deputado Cabo Sabino é expresso ao dispor:

A proposta trata, em síntese, da gestão das unidades prisionais pela iniciativa privada. Essa é uma tendência que tem se verificado com uma frequência cada vez maior nos últimos tempos e com excelentes resultados, uma vez que, como dito na justificação do projeto, além de contribuir para a melhoria do sistema carcerário brasileiro, auxilia o Estado a cumprir com as obrigações decorrentes da Lei de Execução Penal.

Fato importante a ser destacado é que o projeto delega à iniciativa privada apenas funções de cunho burocrático, mantendo-se o Estado como o responsável pela execução da pena.

Nesse contexto, caberá ao ente privado a execução indireta de “atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares”, a exemplo de serviços de conservação, de limpeza, de informática, de assistência à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa, de movimentação interna dos presos, entre outros. Já as funções de direção, de chefia, de coordenação dos estabelecimentos penais, bem como todas as atividades que exijam o exercício do poder de polícia, continuam exclusivas do Estado, sendo indelegáveis.

Por seu turno, os Projetos n. 3.123/2012 e 4.787/2020 que se encontram reunidos para tramitação conjunta, também trazem propostas que se adequam, em análise perfunctória, como já assentado, aos critérios estabelecidos neste relatório, de sorte que importante se faz acostar o que se entende suficiente a demonstrar esta conclusão.

Como pode se ver da justificativa apresentada pelo relator do primeiro Projeto, consta expressamente:

Assim, para promover a concepção do tema, a expressão execução penal será utilizada para se referir, *exclusivamente*, à atividade do Estado-administração, enquanto gestor do sistema penitenciário e operador dos estabelecimentos penais, tanto como fator de garantia da sociedade, tanto quanto como garantia do próprio condenado.

Logo, dúvida alguma pode existir quanto ao fato da execução penal se constituir serviço público típico, alusivo a atividade típica e exclusiva do Estado, sendo indelegável.

Portanto, conclui-se de imediato, que de acordo com os ditames legais gerias por esta lei apresentado, determina atitude correta, eis que não concedeu o serviço à atividade privada, mas somente terceirizou 1 Grinover, Ada Pellegrini, Natureza Jurídica da Execução Penal, in Execução Penal (vários autores), Max Limonad, 1987, p. 7.1 2 2 Silva, Haroldo Caetano, Manual da Execução Penal, Bookseller, 2001, p. 41.2 5 alguns dos serviços que necessariamente devem ser prestados em uma Penitenciária, de acordo com os preceitos constitucionais. Art. 175 da CF/88, ao afirmar que "Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos".

É por esse motivo que propomos o presente Projeto de Lei, que modifica a Lei de Execução Penal, para estabelecer as normas gerais de como será possível a entes privados prestarem serviços penitenciários, sem atingir princípios constitucionais básicos.

Tivemos o cuidado de resguardar nessa proposta aqueles serviços que de acordo com preceitos jurídicos penais, são por força da Constituição e de nosso sistema, reservados aos órgãos públicos. Assim, excluímos da possibilidade de privatização a guarda e avaliação do preso, que devem permanecer monopólio do Estado como garantia de todos (BRASIL, 2012).

A referida proposta serve apenas para consolidar aquilo que já vem sendo executado no Brasil desde 2013, inclusive com lei específica vigente e servindo de base para a proposta então apresentada. Busca, assim, apenas adequar a Lei de Execuções Penais ao que já vem sendo praticado.

Já no segundo Projeto, a proposta é única de alteração do art. 11 (BRASIL, 2020a, n.p., grifo nosso):

Art. 11.....
 § 1º A assistência de trata o caput deste artigo, bem como os serviços administrativos e atividades de que trata o art. 83-A desta Lei, poderão ser executadas por meio de parceria público-privada, na forma da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.
§ 2º Não poderão ser objeto da parceria de trata o § 1º, especialmente: I - as funções e atividades de que o art. 83-B desta Lei; II – a segurança dos estabelecimentos penais de que trata o § 5º-A do art. 144 da Constituição Federal; e III – as funções e atividades afetas às Funções Essenciais à Justiça de trata o Capítulo IV do Título IV da Constituição Federal.
 § 3º Aplicam-se as disposições do § 1º deste artigo, no que couber, às entidades de atendimento de que trata a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

Na justificativa deste mesmo Projeto de Lei, consta:

Em face desses dispositivos constitucionais e legais, e considerando o princípio da dignidade da pessoa humana, esta proposição busca reforçar a efetividade da garantia constitucional dos direitos do preso, por meio da permissão da contratação de parcerias público-privadas no âmbito do sistema penitenciário brasileiro. **Destaca-se que esse tipo de contratação já vem sendo feita no Brasil desde 2013.** Entretanto, de modo a resguardar a segurança jurídica, bem como em razão da necessidade de ser estabelecidos parâmetros claros para essa contratação, julgamos oportuno alterar a Lei de Execução Penal visando deixar expressa a autorização para essa parceria (BRASIL, 2020a, n.p., grifo nosso).

Não é diferente do PLS n. 544/2018 (BRASIL, 2018c), que assinala, em sua justificativa:

Uma gestão eficiente do sistema prisional requer conhecimento técnico e de suas rotinas. Com efeito, o acúmulo de experiências por servidores penitenciários de carreira sendo bem aproveitado poderá contribuir para uma gestão mais profissionalizada. Nesta toada, o funcionamento das unidades prisionais não pode ficar vulnerável a contratações temporárias, que coloquem em risco a estabilidade e a continuidade tanto das atividades de segurança quanto da política de assistência, fundamental para a reintegração social da pessoa presa e a consequente diminuição da reincidência criminal.

Ademais, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), por meio da Decisão nº 25/00, proibiu a terceirização de serviços na Administração Pública em relação às “categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou

entidade”. Isso significa que a terceirização de atribuições já definidas em leis como sendo específicas de determinadas categorias funcionais fere de morte o pacto federativo, já consagrado no texto constitucional. Portanto, primando pelo espírito de justiça concernente à proposição de leis, são estas as considerações que fundamentam a presente proposta.

A discussão paralela e preliminar de Projetos, pois, que poderão inclusive ser alterados por discussão naquela Casa Legislativa certamente não representa função deste Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, o qual, por óbvio, permanecerá atento ao andamento e aberto a posterior discussão, inclusive no seio deste Grupo de Trabalho, mediante provocação de qualquer Conselheiro ou mesmo terceiro interessado.

Apresentamos, pois, respeitado o ATUAL arcabouço jurídico, as modalidades de gestão existentes e viáveis de serem aplicadas pelas unidades da Federação, com foco especial no sistema estadual, bem como os seus critérios mínimos e áreas que podem ser delegadas dessa parcela da segurança pública, sob pena de intermináveis ajustes e delongas, antes mesmo de consolidada a aprovação de qualquer Projeto.

2.1. Modelos de gestão do sistema prisional

Atualmente, quando falamos em gestão do sistema prisional, muitas dúvidas surgem em relação às modalidades atualmente existentes e possíveis de implementação no País, assim como as exigências mínimas para configuração de cada uma delas, sendo comum os estados da Federação, inclusive, apresentarem resposta indicando possuir esta ou aquela modalidade, sem que se tenha, de forma adequada, o enquadramento legal para tanto.

O próprio DEPEN, ao responder questionamento feito por este Grupo de Trabalho, apresentou, na Informação n. 140/2021/COSISDEPEN/DIPEN/DEPEN, no bojo do Processo n. 08016.013364/2021-25, em resposta ao questionamento acerca do número de unidades existente em cada um dos modelos, resposta dizendo existir no País 3 (três) unidades sob o sistema de parceria público-privada, quando se sabe que, em funcionamento, somente 1 (uma) existe, situada em Ribeirão das Neves (MG).

Vale registrar ainda que, sempre que se trata desta problemática, e isso se vê claramente pelas manifestações recebidas por este Grupo de Trabalho durante a Consulta Pública realizada, a população e a imensa maioria das próprias entidades ligadas ao tema tratam qualquer forma de delegação de atribuição das eventuais funções/atribuições ligadas ao sistema prisional, como “privatização”, sendo que não há um caso sequer de unidade prisional privada no Brasil, sob o conceito estrito adotado pela doutrina.

Lado outro, a legislação nacional já prevê formas alternativas de participação da iniciativa privada na execução da pena, DIVERSAS DA INDIGITADA PRIVATIZAÇÃO, e que resguardam todas as garantias, inclusive constitucionais, da participação legal da comunidade, conforme preconiza já o artigo 4º da Lei n. 7.210/84 (BRASIL, 1984).

Não podemos, porém, passar a discutir as formas de administração prisional sem explicitar, *en passant* (locução adverbial que significa “de passagem”; "circunstancialmente" – MICHAELIS, 2021) as espécies de sistemas penitenciários existentes e suas características:

3.2. Espécies de Sistemas Penitenciários

Nosso Código Penal adotou um **sistema progressivo** que destina a estimular o comportamento do preso para a reintegração no convívio social. Em relação aos sistemas penitenciários, existem os seguintes:

- a) **sistema de Filadélfia:** isolamento e passei isolado, sem trabalho ou visitas, apenas incentivo à leitura. A característica é o isolamento durante o período de confinamento; há disciplina severa;
- b) **sistema de Auburn:** isolamento noturno, em que os prisioneiros dormem em celas separadas; o trabalho existe em cela e fora com os demais presos, com silêncio absoluto. A criação da terminologia “sistema de Auburn” foi inspirada na construção da prisão de Auburn, em 1816. A característica é o trabalho como forma de reeducar o preso para retorno ao convívio social; há uma disciplina cruel, com castigos corporais, educação elementar e profissional além da proibição de contatos com o mundo exterior.
- c) **sistema progressivo:** é baseado em fases em que o preso deveria passar para obter a boa conduta e retornar ao convívio social: 1) isolamento inicial diurno e noturno: é a fase da reflexão sobre o comportamento delituoso; 2) trabalho em comum e com silêncio durante o dia, com isolamento noturno: é a fase do contato social; 3) livramento condicional: é a fase da soltura provisória; se não fizesse nada de desabonador, após determinado período, conquistava a liberdade definitiva. A característica do sistema progressivo é fazer com que o preso passe por fases que visem estimular a boa conduta e a readaptação ao convívio na sociedade.

As primeiras mudanças decorreram do surgimento do sistema progressivo inglês, desenvolvido pelo capitão Alexandre Maconochie, no ano de 1840, na Ilha de Norfolk, na Austrália. Esse sistema consistia em medir a duração da pena através de uma soma do trabalho e da boa conduta imposta ao condenado, de forma que, à medida que o condenado satisfazia essas condições, ele computava um certo número de marcas (*mark system*), de tal forma que a quantidade de marcas que o condenado necessitava obter antes de sua liberação deveria ser proporcional à gravidade do delito por ele praticado.

O sistema progressivo inglês foi posteriormente substituído pelo irlandês, que tinha os seus mesmos fundamentos e a sua mesma ideologia, tendo como única diferença a inserção de uma fase intermediária entre o período de trabalho do condenado e o de liberdade condicional. Nesse período intermediário, o preso trabalhava ao ar livre e em prisões especiais, preferencialmente agrícolas. Não usava uniforme de preso e não mais sofria castigos corporais. Podia comunicar-se com a população livre e ainda dispunha de parte de remuneração de seu trabalho.

Paralelamente ao sistema progressivo irlandês, foi criado o **sistema de Montesinos** por um coronel espanhol que foi nomeado diretor do presídio de Valência, em 1835. O sistema desse espanhol não se diferenciava muito do irlandês, no entanto a sua grande contribuição foi a filosofia de que o poder disciplinar em uma prisão deve reger-se pelo princípio da legalidade, e que não devia ser aplicado ao preso qualquer medida ou tratamento de natureza infame ou que atentasse contra sua dignidade.

Ainda completando o sistema penitenciário, existe o **reformatório**, surgido na Inglaterra com a finalidade de corrigir jovens infratores. É um sistema baseado na indeterminação da sentença e na vigilância após cumprimento da pena, com vistas à

correção, educação e readaptação social do condenado. O primeiro foi criado em Nova York, em 1869, denominado Reformatório de Elmira (MESSA, 2020 p. 84-85).

Vê-se que, embora o nosso Sistema Penitenciário seja o progressivo, já possuímos total flexibilidade da fase inicial de reflexão sobre os efeitos do crime e da pena, permitindo-se ao apenado, desde o início do cumprimento da pena, em grande parte das unidades prisionais, a inserção direta no trabalho e estudo, sem o previsto “isolamento” celular originário do conceito, não raras vezes limitado aos 30 (trinta) dias de adaptação prisional.

Não vemos isso como ponto negativo, mas serve de alerta àqueles que defendem que eventual delegação implicaria na inconstitucional “obrigatoriedade” do trabalho em desconformidade com a vontade do apenado e imposição de um “sistema capitalista” de execução da pena.

Basta pisar em qualquer unidade prisional, na condição de Juiz de Execução Penal ou fazendo as vezes de qualquer órgão de fiscalização para constatar que, a quase totalidade dos presos(as) que lá se encontram fazem como primeiro pedido, a oportunidade de trabalho e de estudo, seja como forma de remição da pena pura e simples, seja como forma de propiciar melhores condições de vida à sua família que se encontra fora da cadeia (já que muitos são arrimo de família), por intermédio da contraprestação pecuniária.

Portanto, este argumento contrário à possibilidade de parceria com a iniciativa privada pela suposta “exploração” da mão de obra de trabalho não se sustenta a uma simples visita a qualquer local de recolhimento de presos. A própria Lei de Execuções Penais, em seu artigo 34, previu, após a inclusão feita pela Lei n. 10.792/2003 (BRASIL, 2003b) do § 2º, que “*os governos federal, estadual e municipal poderão celebrar convênio com a iniciativa privada, para implantação de oficinas de trabalho referentes a setores de apoio dos presídios*” (BRASIL, 1984, n.p).

De uma vez por todas, pois, importante diferenciar a entrega das atividades típicas de policiais penais/agentes penitenciários (que encerram poder de polícia) da concessão/parceria/terceirização de atividades tão somente paralelas e acessórias que acontecem dentro do sistema .

Há que se tentar, portanto, parar de criar empecilhos e conflitos entre as atividades, que não são conflitantes, pois é essencial que os policiais penais/agentes penitenciários tenham efetivamente atenção às questões previstas no art. 83-B, especialmente aquelas de gestão/direção e que envolvam disciplina e segurança (rebelião), além de movimentação externa, deixando-se às empresas privadas parceiras, para aqueles estados que pretendam

aderir, a possibilidade de fomento às atividades educacionais, laborais e serviços outros como lavanderia, manutenção de prédios, etc.

Sobre os contratos administrativos, trago à baila os ensinamentos da Professora e ex-Procuradora do Estado de São Paulo, Dra. Maria Sylvia Zanella Di Pietro, em sua brilhante obra *Direito Administrativo*:

Colocamo-nos entre os adeptos da terceira corrente, que aceita a existência do contrato administrativo como espécie do gênero contrato.

O conceito de contrato não é específico do direito privado, devendo ser dado pela teoria geral do direito. Ele existe também no âmbito do direito público, compondo a espécie **contrato de direito público**, que, por sua vez, abrange contratos de direito internacional e de direito administrativo.

Quanto a Administração celebra contratos, acontece, com grande frequência, que ela obedece a um contrato-padrão (e isso ocorre até com determinados **contratos de direito privado**, como a locação de imóvel destinado à instalação de repartição pública). Em outras hipóteses, como na concessão de serviços públicos, as condições de contratação, na parte referente à execução do contrato, constam de regulamento, denominado, pelos franceses, de “caderno de encargos”, elaborado unilateralmente pela Administração e que, em geral, se limita a repetir preceitos de lei. Isto leva alguns autores a verem nos contratos administrativos simples **atos unilaterais** da Administração ou verdadeiras **normas jurídicas**.

Comparando-se o contrato da Administração com o ato unilateral, de um lado, e, de outro, com a norma jurídica, verifica-se que existem diferenças marcantes.

O que caracteriza o ato unilateral, seja ele de direito público ou de direito privado, é o fato de ser produzido por uma só declaração de vontade.

Enquanto no direito privado prevalecem os atos jurídicos bilaterais – os contratos –, a Administração Pública utiliza-se **essencialmente** de atos administrativos unilaterais, com características exorbitantes do direito comum, tais como as prerrogativas e sujeições que constituem o regime administrativo. Dentro os atributos do ato administrativo, um deles, a **imperatividade**, permite à Administração utilizar-se de seu poder de império para praticar atos unilaterais que criam obrigações para o particular, independentemente de sua concordância ou ainda contra a sua vontade. Esse atributo vem acompanhado, em certos casos, da possibilidade de autoexecutar a decisão.

Apenas não têm o atributo da imperatividade aqueles atos em que há uma coincidência entre a vontade da Administração e a do particular, ou seja, naquele tipo de ato em que a Administração não impõe deveres, mas confere direitos. É o que se dá nos chamados atos negociais, como a autorização, a permissão, a admissão. Em todos eles, a Administração, por ato unilateral, consente, em geral atendendo a pedido do interessado, que ele exerça certa atividade ou pratique determinado ato; não lhe impõe uma obrigação.

O contrato administrativo, ao contrário, ainda que as cláusulas regulamentares ou de serviço sejam fixadas unilateralmente, só vai aperfeiçoar-se se a outra parte der o seu assentimento; além disso, o contratado não é titular de mera **faculdade** outorgada pela Administração, como ocorre nos atos negociais, mas, ao contrário, assume direitos e obrigações perante o poder público contratante. Falta, nesse caso, às cláusulas fixadas unilateralmente pela Administração, a imperatividade que caracteriza os atos administrativos unilaterais, pois aqueles não têm, como estes últimos, a capacidade de impor obrigações ao particular, sem a sua manifestação de concordância.

Quer isto dizer que o fato de a Administração estabelecer unilateralmente as condições do ajuste não lhe retira a natureza contratual. Enquanto não se produz o acordo de vontades, nenhum efeito resulta do ato unilateral da Administração (DI PIETRO, 2021, p. 286).

Questão essencial, entretanto, aos contratos administrativos envolvendo a segurança pública, envolve a discussão sobre o poder de polícia, que pode ser traduzido, de forma sintética, como a possibilidade de restrição individual de direitos, bens e atividades imposta pelo Estado em benefício da coletividade e/ou do próprio Estado.

A mesma Professora Di Pietro (2021, p. 164) define com mais propriedade que “pelo conceito moderno, adotado no direito brasileiro, o poder de polícia é a **atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público**”.

O conceito legal advém do artigo 78 do Código Tributário Nacional, ao referir que *“considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos”* (Redação dada pelo Ato Complementar n. 31, de 1966)” (BRASIL, 1966).

De antemão, deve-se destacar que poder de polícia não se confunde com polícia judiciária, isto é, aquela que apura ilícitos penais. Nesses termos, leciona Alexandre Mazza:

Cabe aqui importante advertência: o poder de polícia não se reduz à atuação estatal de oferecimento de segurança pública. É que as instituições públicas encarregadas desse mister herdaram o nome da atividade, sendo conhecidas como “polícias”. Porém, a noção de poder de polícia é bem mais abrangente do que o combate à criminalidade, englobando, na verdade, quaisquer atividades estatais de fiscalização. Desse modo, vigilância sanitária e fiscalização de trânsito são exemplos de manifestação do poder de polícia sem qualquer relação com a segurança pública. Por isso, as polícias civil, militar e federal exercem o poder de polícia, mas este não se esgota na atividade específica de manter a segurança pública. É bem mais abrangente (MAZZA, 2021, p.211).

O fundamento do poder de polícia, como se observa, assim, é o da supremacia do interesse público sobre o privado, esclarecido muito bem pela Dra. Maria Sylvia Di Pietro, na obra já citada “o **fundamento** do poder de polícia é o princípio da predominância do interesse público sobre o particular, que dá à Administração posição de supremacia sobre os administrados” (DI PIETRO, 2021, p.162).

Sobre os atributos ou características do poder de polícia, acentua a Professora:

*Costuma-se apontar como atributos do poder de polícia a **discricionariedade**, a **autoexecutoriedade** e a **coercibilidade**, além do fato de corresponder a uma atividade negativa. Pode-se atualmente acrescentar outra característica, que é*

a indelegabilidade do poder polícia a pessoas jurídicas de direito privado (DI PIETRO, 2021, p.166).

Finalmente, e entrando na questão mais complexa do estudo da temática, pontua a ilustre doutrinadora:

Quanto à indelegabilidade do exercício do poder de polícia a pessoas jurídicas de direito privado, essa característica tem sido reconhecida pela jurisprudência, inclusive do Supremo Tribunal Federal, com base no argumento de que, em se tratando de atividade típica do Estado, só pode ser por este exercida. Com efeito, o poder de polícia envolve o exercício de prerrogativas próprias do poder público, especialmente a repressão, insuscetíveis de serem exercidas por um particular sobre outro. Os atributos, já apontados, da autoexecutoriedade e coercibilidade (inclusive com emprego de meios diretos de coação) só podem ser atribuídos a quem esteja legalmente investido em cargos públicos, cercados de garantias que protegem o exercício das funções públicas típicas do Estado.¹ Não se pode deixar de mencionar, no entanto, a existência de entendimento favorável à delegação de atividades de polícia exclusivamente materiais, desde que não envolvam o exercício de autoridade por um particular sobre outro cidadão. Seria o caso, por exemplo, da instalação de infraestrutura necessária para o exercício do poder de polícia, a colocação de sinalizações, a pura fiscalização (sem aplicação de sanções). Tal entendimento, que serve para justificar situações concretas já verificadas na prática administrativa, deve ser aceito com cautela, tendo em vista a dificuldade de distinguir a mera execução material do efetivo ato de polícia, privativo do poder público (DI PIETRO, 2021, p.168)

Importante, todavia, trazer à colação, ainda sobre esta questão central da indelegabilidade do poder de polícia, essencial lição de Alexandre Mazza, distinguindo perfeitamente as questões relativas ao efetivo exercício deste poder e aquelas que estão às margens dele:

i) é indelegável: o poder de polícia é manifestação do poder de império (ius imperii) do Estado, pressupondo a posição de superioridade de quem o exerce, em relação ao administrado (Lei n. 11.079/2004). Por isso, a doutrina não admite delegação do exercício do poder de polícia a particulares. Segundo entendimento do Supremo Tribunal Federal, poder de polícia só pode ser delegado a pessoas jurídicas de direito público, e não a pessoas jurídicas de direito privado (ADIn 1.717-6)¹⁸. Entretanto, é possível delegar a particulares atividades materiais preparatórias ao exercício do poder de polícia, já que elas não realizam a fiscalização em si, mas apenas servem de apoio instrumental para que o Estado desempenhe privativamente o poder de polícia. Exemplos: empresa privada que instala radares fotográficos para apoiar na fiscalização do trânsito; e manutenção de presídios administrados pela iniciativa privada. Nos dois casos, o particular realiza atividades materiais secundárias, permitindo que o Estado exerça a fiscalização propriamente dita (MAZZA, 2021, p. 214, grifo nosso).

O Supremo Tribunal Federal enfrentando este tema, não a respeito do sistema prisional propriamente dito, mas quanto à possibilidade de delegação do poder de polícia, assentou:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 532. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PRELIMINARES DE

VIOLAÇÃO DO DIREITO À PRESTAÇÃO JURISDICIONAL ADEQUADA E DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL AFASTADAS. PODER DE POLÍCIA. TEORIA DO CICLO DE POLÍCIA. DELEGAÇÃO A PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO INTEGRANTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO DE ATUAÇÃO PRÓPRIA DO ESTADO. CAPITAL MAJORITARIAMENTE PÚBLICO. REGIME NÃO CONCORRENCIAL. CONSTITUCIONALIDADE. NECESSIDADE DE LEI FORMAL ESPECÍFICA PARA DELEGAÇÃO. CONTROLE DE ABUSOS E DESVIOS POR MEIO DO DEVIDO PROCESSO. CONTROLE JUDICIAL DO EXERCÍCIO IRREGULAR. INDELEGABILIDADE DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. 1. O Plenário deste Supremo Tribunal reconheceu repercussão geral ao *thema decidendum*, veiculado nos autos destes recursos extraordinários, referente à definição da compatibilidade constitucional da delegação do poder de polícia administrativa a pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública indireta prestadoras de serviço público. 2. O poder de polícia significa toda e qualquer ação restritiva do Estado em relação aos direitos individuais. Em sentido estrito, poder de polícia caracteriza uma atividade administrativa, que consubstancia verdadeira prerrogativa conferida aos agentes da Administração, consistente no poder de delimitar a liberdade e a propriedade. 3. A teoria do ciclo de polícia demonstra que o poder de polícia se desenvolve em quatro fases, cada uma correspondendo a um modo de atuação estatal: (i) a ordem de polícia, (ii) o consentimento de polícia, (iii) a fiscalização de polícia e (iv) a sanção de polícia. 4. **A extensão de regras do regime de direito público a pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública indireta, desde que prestem serviços públicos de atuação própria do Estado e em regime não concorrencial é admissível pela jurisprudência da Corte.** (Precedentes: RE 225.011, Rel. Min. Marco Aurélio, Red. p/ o acórdão Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgado em 16/11/2000, DJ 19/12/2002; RE 393.032-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Primeira Turma, DJe 18/12/2009; RE 852.527-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe 13/2/2015). 5. **A constituição de uma pessoa jurídica integrante da Administração Pública indireta sob o regime de direito privado não a impede de ocasionalmente ter o seu regime aproximado daquele da Fazenda Pública, desde que não atue em regime concorrencial.** 6. Conseqüentemente, a Constituição, ao autorizar a criação de empresas públicas e sociedades de economia mista que tenham por objeto exclusivo a prestação de serviços públicos de atuação típica do Estado e em regime não concorrencial, autoriza, conseqüentemente, a delegação dos meios necessários à realização do serviço público delegado. Deveras: a) A admissão de empregados públicos deve ser precedida de concurso público, característica que não se coaduna com a despedida imotivada; b) o RE 589.998, esta Corte reconheceu que a ECT, que presta um serviço público em regime de monopólio, deve motivar a dispensa de seus empregados, assegurando-se, assim, que os princípios observados no momento da admissão sejam, também, respeitados por ocasião do desligamento; c) Os empregados públicos se submetem, ainda, aos princípios constitucionais de atuação da Administração Pública constantes do artigo 37 da Carta Política. Assim, eventuais interferências indevidas em sua atuação podem ser objeto de impugnação administrativa ou judicial; d) Ausente, portanto, qualquer incompatibilidade entre o regime celetista existente nas estatais prestadoras de serviço público em regime de monopólio e o exercício de atividade de polícia administrativa pelos seus empregados. 7. As estatais prestadoras de serviço público de atuação própria do Estado e em regime não concorrencial podem atuar na companhia do atributo da coercibilidade inerente ao exercício do poder de polícia, mormente diante da atração do regime fazendário. 8. *In casu*, a Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte – BHTRANS pode ser delegatária do poder de polícia de trânsito, inclusive quanto à aplicação de multas, porquanto se trata de estatal municipal de capital majoritariamente público, que presta exclusivamente serviço público de atuação própria do Estado e em regime não concorrencial, consistente no policiamento do trânsito da cidade de Belo Horizonte. Preliminares: 9. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que o princípio da fundamentação das decisões não obriga o órgão julgador a responder a todas as questões suscitadas pelas partes, mas somente aqueles que sejam

suficientes para motivar o seu convencimento. Preliminar de violação do direito à prestação jurisdicional adequada afastada. 10. A alínea d, inciso III, artigo 102, da Constituição exige, para atração da competência do Supremo Tribunal Federal, declaração expressa da validade de lei local contestada em face de lei federal, o que, *in casu*, não se verifica. Preliminar de usurpação de competência afastada. 11. Os recursos extraordinários interpostos pela Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte – BHTRANS e pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais devem ser conhecidos em razão do preenchimento de todos os requisitos de admissibilidade, notadamente o da tempestividade, prequestionamento, legitimidade e o do interesse recursal, além da repercussão geral da matéria reconhecida pelo Plenário Virtual desta Corte. 12. *Ex positis*, voto no sentido de (i) CONHECER e DAR PROVIMENTO ao recurso extraordinário interposto pela Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte – BHTRANS e (ii) de CONHECER e NEGAR PROVIMENTO ao recurso extraordinário interposto pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, para reconhecer a compatibilidade constitucional da delegação da atividade de policiamento de trânsito à Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte – BHTRANS, nos limites da tese jurídica objetivamente fixada pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal. 13. Repercussão geral constitucional que assenta a seguinte tese objetiva: “É constitucional a delegação do poder de polícia, por meio de lei, a pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública indireta de capital social majoritariamente público que prestem exclusivamente serviço público de atuação própria do Estado e em regime não concorrencial (BRASIL, 2020b, p. 1-4).

Em resumo, a doutrina confirma o que já asseveramos anteriormente, ou seja, de que o poder de polícia dentro do sistema prisional é indelegável, por ser a representação do *ius imperi* do Estado, mas que não pode ser interpretado extensivamente em relação às atividades acessórias a ele e praticadas dentro do sistema prisional, as quais podem sim ser objeto de delegação.

Resumidamente, pois, existe hoje a possibilidade de gestão 100% pública, de parceria público-privada e cogestão (concessão comum) envolvendo o sistema prisional, já que a privatização não se mostra possível graças ao poder de polícia que envolve a gestão das unidades prisionais e os serviços penais essenciais previstos na legislação de regência.

Para que não fiquem dúvidas, colaciona-se distinção didática sobre as parcerias público-privadas, concessões e privatização, trazida em reportagem Especial PPPs (2020), do Jornal do Comércio, o Jornal de economia e negócios do RS:

Diferença entre PPP, concessão e privatização

Apesar de existir certa confusão sobre os termos, existem diferenças entre privatizações, concessões e PPPs nas relações entre poder público e setor privado. As concessões e as PPPs são contratos administrativos entre o poder público e uma empresa privada para a prestação de um serviço público por um tempo pré-determinado. Já a privatização é a venda de um ativo (quando o Estado se desfaz da posse de um bem indefinidamente).

Privatização

Ocorre quando o poder público vende um ativo público, um equipamento ou uma empresa estatal, para a iniciativa privada. É comum as privatizações ocorrerem a partir de leilões públicos, a exemplo do que foi realizado no setor de telecomunicações nos anos de 1990. Esse é o modelo do projeto do governo do Estado que visa privatizar a CEEE, CRM e Sulgás.

Concessão

Esta modalidade se dá quando o poder público concede um serviço à iniciativa privada por um período determinado. Desse modo, o setor privado administra uma atividade, como por exemplo, a gestão de rodovias ou de redes de esgoto, com um plano de investimentos definido, e assume os riscos da exploração da atividade. No final do contrato, os ativos concedidos retornam para o Estado, que poderá administrá-los ou concedê-los novamente. O governo do Estado deve adotar esse modelo para o presídio de Erechim, a RSS-287 e a rodoviária de Porto Alegre.

Parceria Público Privada (PPP)

A PPP consiste em um contrato de prestação de obras ou serviços acordados entre o poder público e uma empresa privada no valor superior a R\$ 10 milhões, com duração mínima de cinco anos e prazo máximo de 35 anos. Se na modalidade de concessão o retorno é obtido por meio de tarifas cobradas dos próprios usuários, na PPP existe contrapartida do poder público. O agente privado é remunerado apenas, de forma exclusiva, pelo governo ou através de cobranças dos usuários dos serviços com uma complementação pública. Dessa forma, busca-se uma forma de garantir uma tarifa mais baixa à população. Este é o modelo adotado para a PPP da Corsan.

Como forma de facilitar a compreensão por parte dos entes públicos interessados e aclarar a visão deste Conselho Nacional em relação às atividades exercidas dentro de cada unidade prisional, faremos uma abordagem a seguir de todas as atividades/estruturas que compõem a base mínima de atos, antes de passar aos modelos propriamente ditos.

2.1.1. Estruturas que compõe o setor prisional

Desta feita, sem percorrer a estrutura prática, mas com olhar voltado exclusivamente à Lei de Execuções Penais (BRASIL, 1984), extrai-se da legislação nacional a seguinte “estrutura mínima” que compõe (ou deveria compor) os estabelecimentos prisionais brasileiros, levando-se em consideração os órgãos e assistências devidas e que poderiam ser objeto de discussão sobre eventuais **delegações**:

2.1.1.a. Da Comissão técnica de classificação

A Comissão Técnica de Classificação (CTC) é o primeiro dos “órgãos” que toda unidade prisional deve (ou deveria) possuir, já que a porta de entrada deveria necessariamente ser o desembarque imediato neste grupo de pessoas para fins de elaboração do “*programa individualizador da pena privativa de liberdade adequada ao condenado ou preso provisório*” (BRASIL, 1984).

Serve, pois, para identificar o perfil inicial do condenado e traçar um programa individualizador da pena privativa de liberdade a ser executada e é composto, obrigatoriamente, pelos seguintes profissionais: - o Diretor; - 2 (dois) Chefes de serviço; - 1 (um) Psiquiatra; - 1 (um) Psicólogo; e, - 1 (um) Assistente social (BRASIL, 1984).

Trata-se de função inviável de delegação à iniciativa privada, seja pela modalidade que for e roupagem que se queira dar ao contrato administrativo, pois o inciso I do artigo 83-B é cristalino que a dispor a respeito.

Como já dissemos neste trabalho, mesmo que discutíveis as normas vigentes a respeito de cada um dos institutos, não será foco deste Conselho propor esta ou aquela alternativa de gestão, senão apresentar as viáveis e os respectivos impedimentos legais, cotejando-os com a legislação pátria, sem qualquer propositura de alteração legislativa.

Mesmo que tenha sido consideravelmente modificada em sua essência a Comissão Técnica de Classificação, com o advento da Lei n. 10.792/03 (BRASIL, 2003), continua com a atribuição principal de classificação dos condenados e elaboração do programa individualizador da pena, atividades indelegáveis, por força do disposto no artigo 83-B, da Lei de Execuções Penais, a começar pela composição atual prever a participação do Diretor do estabelecimento, cargo igualmente indelegável.

Qualquer contrato, pois, que vise delegar a função de classificação dos presos, padeceria de vício insanável a justificar a intervenção judicial e inviabilizar a pactuação.

Colaciona-se, aqui, trecho do Sub-relatório do Conselheiro Paulo Eduardo de Almeida Sorci (Anexo III) em resposta ao DEPEN, determinando que é a CTC quem irá permitir a seleção de presos dentro dos modelos de gestão prisionais:

Há razão e legalidade na seleção do público nas unidades prisionais. Isso porque o Art. 5º da Lei nº 7.210/84 determina a classificação dos condenados, segundo os seus antecedentes e personalidade, para orientar a individualização da execução penal. Essa individualização, no plano executório, em específico o penitenciário, pode e deve ser implementada no período de cumprimento da pena, podendo abranger medidas judiciais e administrativas entrelaçadas com o regime penitenciário. A razão é simples: a execução penal não pode ser igual para todos os presos, porque nem todos são iguais. Em verdade, eles são, em regra, diferentes. Individualizar, então, consiste em dar a cada apenado um programa ideal para o cumprimento da pena, o que abrange, evidentemente, a eleição do local mais adequado à expiação, conforme a personalidade e condição pessoal de cada um.

Vale gizar que essa vedação se aplica irrestritamente, já que a execução da pena em qualquer dos modelos exige a confecção do programa individualizador, elaborado pela CTC.

2.1.1.b. Das Assistências: material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa

Logo após a CTC, a Lei de Execuções Penais traz o capítulo das assistências, de extrema sensibilidade e relevância na análise, pelo gestor, da viabilidade das contratações e/ou opção pelo método 100% público de gestão.

2.1.1.b.1. Assistência material

Assim como ocorre na CTC, há previsão expressa, *contrario sensu*, na própria Lei de Execuções Penais, mais precisamente no art. 83-A, quanto à faculdade de delegação das “*atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares desenvolvidas em estabelecimentos penais*” (BRASIL, 1984). Por acessório deve se entender aquilo que não é, lógico, principal.

Por sua vez, o conceito de **assistência material** aparece de modo expreso na LEP, em seu artigo 12, dispondo-se que consiste no “*fornecimento de alimentação, vestuário e instalações higiênicas*” (BRASIL, 1984).

Portanto, tarefas destinadas ao fornecimento de alimentação, vestuário e instalações higiênicas podem ser passadas ao particular, por intermédio dos contratos que a seguir veremos, porque não referem diretamente a segurança do estabelecimento penal e tampouco envolvem o poder de polícia.

As demais assistências asseguradas ao preso e presentes na Lei de Execuções Penais, a saber, saúde, jurídica, religiosa e social, aparecem em seções distintas daquela acima, ainda que dentro do mesmo capítulo, apresentando, assim, possível dúvida topográfica quanto à (im)possibilidade de delegação, já que o art. 83-A traz somente a figura da assistência material.

Vamos por partes, pois:

2.1.1.b.2. Assistência à saúde

A assistência à saúde do preso corresponde aos cuidados médicos, farmacêuticos e odontológicos, tanto em caráter ambulatorial como de assistência em outro local, caso inviável o atendimento dentro do estabelecimento. É o que se extrai da dicção do art. 14 da Lei de Execuções Penais (BRASIL, 1984).

Por vezes, como se sabe, o Estado não disporá da estrutura necessária, seja pela sua insuficiência estrutural, seja pela especialidade demandada, oportunidade em que o direito à

saúde poderá ser efetivado fora das dependências prisionais, a critério do diretor do estabelecimento (§2º).

A saúde, *lato sensu*, não corresponde à atividade-fim do Estado na execução da pena, devendo, apenas, ser garantida para que o apenado não tenha seus direitos violados. Sobre a (in)delegabilidade da prestação de saúde ao preso, portanto, é possível ver que o art. 83-B também não traz em sua estrutura qualquer impossibilidade.

Gize-se, desde já, que é evidente que o Estado, mesmo não tendo esta função como atividade-fim na execução, deverá prestar toda a assistência devida ao preso e internado, sem qualquer espécie de mitigação ou desvio, obrigando-se a prestar toda a assistência necessária e possível de implementação.

Ocorre que, como é de conhecimento público, a questão da saúde no Brasil é deveras complexa, já que até mesmo cidadãos que nunca se envolveram em qualquer atividade ilícita perdem suas vidas diariamente por ausência de prestação integral de saúde por parte do Governo, nas suas três esferas de atuação, por fatores que transcendem o presente estudo.

Lado outro, destacamos no art. 83-A da LEP que a “atividade complementar” pode ser transferida de modo indireto (BRASIL, 1984), encaixando-se no caso em concreto, conforme a cabeça do mencionado artigo. É importante que se diga que, mesmo que essa possível dissociação (saúde x execução da pena), em algumas oportunidades, exija a intervenção do setor penal da Unidade para fins de elaboração de pedidos em favor do apenado, como a conversão da pena em medida de segurança ou a conversão da pena em prisão domiciliar, é o Juiz da Execução Penal que irá decidir a respeito, não implicando em qualquer atuação sobre o poder de polícia referido anteriormente.

Fator a ser considerado, porém, é a regra da universalidade prevista pelo SUS, a indicar que eventual delegação mitigaria esse “dever estatal” das três esferas governamentais, na ponta exercido pelos municípios onde existente unidade prisional, até porque subvenção federal é transferida diretamente para esta aplicação.

Os defensores da inviabilidade de delegação usam, como fundamentação legal para a vedação, os artigos 23, 30, 195 e 196, todos da Constituição Federal, valendo transcrever:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

[...]

Art. 30. Compete aos Municípios:

[...]

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

[...]

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

§ 10. A lei definirá os critérios de transferência de recursos para o sistema único de saúde e ações de assistência social da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e dos Estados para os Municípios, observada a respectiva contrapartida de recursos (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998).

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (BRASIL, 1988).

Mais do que a pessoa solta, a pessoa com a liberdade restrita pelo Estado deve receber a atenção exigida, a considerar, sobretudo, as condições carcerárias nacionais, que diferem em cada rincão deste imenso País.

Justamente para efetivar tais direitos, minimamente, diante do cenário caótico enfrentado por alguns estabelecimentos penais, o Ministério da Saúde editou a Portaria n. 268, de 17 de setembro de 2003, instituindo o **Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário**, constando expressamente:

[...]

As ações de saúde, a serem desenvolvidas no âmbito do sistema penitenciário, terão financiamento de forma compartilhada entre os setores da saúde e da justiça. Para a execução das ações, serão utilizados os recursos do Incentivo para a Atenção à Saúde no Sistema Penitenciário, de que trata o Art. 5º desta Portaria Interministerial. As ações de média e alta complexidade, bem como os medicamentos de alto custo deverão ser objeto de pactuação na Comissão Intergestores Bipartite, devendo estar incluídos na Programação Pactuada Integrada (PPI) [...] (BRASIL, 2004b).

Na mesma toada, também surgiu a **Política Nacional de Atenção à Saúde das Pessoas Privadas da liberdade**, trazendo as principais ações de saúde no âmbito carcerário, cujos dados podem ser melhor extraídos do sítio eletrônico do Ministério da Saúde (BRASIL, 2014).

Em suma, por mais que a transferência material seja possível, por inexistência de vedação no art. 83-B, já que se trata de matéria complementar, há que se equacionar financeiramente se o repasse federal hoje existente é mais ou menos vantajoso se comparado com o futuro gasto estadual de uma eventual delegação, para saber se a transferência do setor de saúde é viável e até mesmo recomendável.

De qualquer modo, mesmo que autorizada a delegação, importante salientar, de pronto, que haverá vedações como (i) impossibilidade de realização de exames criminológicos pelo setor de saúde “terceirizado”; (ii) impossibilidade de classificação de apenados pelo setor de

saúde, por questões a ela relacionadas; (iii) impossibilidade de oferta de pareceres sobre a viabilidade ou não de conversão da pena em medida de segurança por questões de saúde, todas por refletirem diretamente na execução da pena.

Reforçamos que a delegação é possível, mas todos os atos acima mencionados como vedados deverão ser executados pela CTC e setores penais respectivos, composto por servidores públicos, os quais, por óbvio, poderão valer-se dos pareceres e manifestações para embasarem suas decisões.

Certamente que o assunto é polêmico, mais quanto à extensão da delegação, do que propriamente quanto a sua não vedação. É que, como visto, desde que respeitadas as funções que implicariam na eventual intromissão no poder de polícia, é possível ao estado socorrer-se deste serviço por particular, em contrato a ser avaliado e controlado, claro, como todos os demais, pelos órgãos de fiscalização e controle.

Somente o gestor poderá, assim, consideradas as premissas fixadas, definir se a delegação do setor de saúde é, do ponto de vista financeiro, e, até mesmo regulamentar, interno de processamento dos atos praticados, viável e indicado.

2.1.1.b.3. Assistência jurídica

Outra modalidade de assistência prevista na Lei de Execuções Penais é a jurídica. Se não a mais importante, com certeza uma delas. É que, por intermédio dos núcleos de assistência jurídica, internos ou externos aos Complexos Prisionais e, especialmente, pela Defensoria Pública organizada, que se busca assegurar ao preso a integral observância aos ditames previstos na LEP, assim como o regular atendimento ao amplo exercício do direito de defesa.

Não há sentido algum em discutir/autorizar/delegar a assistência jurídica à iniciativa privada. Isto porque a Lei de Execuções Penais, em seu art. 16 (Brasil, 1984), assegura que a assistência jurídica dos presos será prestada **integral e gratuitamente** pela Defensoria Pública, que hoje está instalada em todas as unidades da Federação.

Também, a Constituição Federal, ao tratar da Defensoria Pública, prevê que o órgão:

é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal (BRASIL, 1988, n.p.).

Portanto, não há margem legal/constitucional para retirar das funções estatais a assistência jurídica ao preso. Do contrário, em caso de delegação, o Estado seria onerado duplamente, porque, como dito, já existe a atribuição da Defensoria Pública nesta seara e qualquer outro pagamento representaria improbidade por parte do gestor.

Evidentemente que isso não afasta a possibilidade de que outras parcerias sejam firmadas entre a unidade prisional/Estado e profissionais da área, até mesmo com instituições, como universidades e cursos jurídicos, isso sem qualquer repasse financeiro e consequente inafastabilidade da prerrogativa constitucional da Defensoria Pública.

2.1.1.b.4. Assistência educacional

A **assistência educacional** consiste em fornecer ao preso/internado instrução escolar e formação profissional (Art. 17 da LEP) (BRASIL, 1984), de suma importância para o cumprimento do objetivo da execução penal de integração social do condenado.

Extrai-se da LEP, especialmente no artigo 18 (BRASIL, 1984), que o 1º grau (ensino fundamental) é obrigatório, devendo ser integrado ao sistema escolar da Unidade Federativa.

Por sua vez, a Lei n. 13.163/2015 (BRASIL, 2015b, grifo nosso) trouxe o art. 18-A à LEP, o qual prevê que o ensino médio, regular ou supletivo será implementado nos presídios, nos seguintes termos:

Art. 18-A. O ensino médio, regular ou supletivo, com formação geral ou educação profissional de nível médio, será implantado nos presídios, em obediência ao preceito constitucional de sua universalização.

§ 1º **O ensino ministrado aos presos e presas integrar-se-á ao sistema estadual e municipal de ensino e será mantido, administrativa e financeiramente, com o apoio da União, não só com os recursos destinados à educação, mas pelo sistema estadual de justiça ou administração penitenciária.**

§ 2º Os sistemas de ensino oferecerão aos presos e às presas cursos supletivos de educação de jovens e adultos.

§ 3º A União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal incluirão em seus programas de educação à distância e de utilização de novas tecnologias de ensino, o atendimento aos presos e às presas.

Verifica-se que ficou estabelecido auxílio mútuo para manutenção do sistema de ensino, o qual deve ser integrado aos sistemas estadual e municipal, mas com apoio da União, sistema estadual de justiça ou administração penitenciária.

Já em relação à possibilidade de delegação de prestação dos referidos serviços a iniciativa privada, o art. 20 da LEP (BRASIL, 1984, n.p.) prevê que: “*As atividades*

educacionais podem ser objeto de convênio com entidades públicas ou particulares, que instalem escolas ou ofereçam cursos especializados”.

Não obstante a previsão legal, entendemos que, em relação aos ensinos, fundamental e médio, afastar a obrigatoriedade de permanência sob a responsabilidade de cada um dos entes da Federação, seria o equivalente a “desobriga-los” desse encargo, especialmente por se tratar de política pública específica voltada à universalização do aprendizado.

Logo, o entendimento deste Conselho é que, a par de haver previsão legal permitindo a delegação de atividades educacionais, a utilização dos convênios com empresas privadas poderia ser melhor aproveitada se voltada aos cursos profissionalizantes, especialmente vinculados a setores que demandem oferta de trabalho nos locais onde situadas as unidades prisionais, mantendo-se a obrigação precípua dos estados e municípios quanto aos ensinos fundamental e médio.

Finalmente, no que tange à previsão do art. 21 da Lei de Execuções Penais (BRASIL, 1984), que versa sobre a implementação de bibliotecas no sistema prisional, entendemos que estas podem sim ser incluídas em parcerias privadas, como obrigação da empresa contratante, por tratar-se de questão material e não envolver poder de polícia, nos mesmos moldes em que relatado em relação aos locais para cultos religiosos descrito no item b.6, abaixo.

2.1.1.b.5. Assistência social

A **assistência social** consiste em acompanhar o preso/internado para prepará-lo a retornar à sociedade. (Art. 22, LEP) (BRASIL, 1984).

De acordo com a Lei de Execuções Penais:

Art. 23. Incumbe ao serviço de assistência social:

- I - conhecer os resultados dos diagnósticos ou exames;
- II - relatar, por escrito, ao Diretor do estabelecimento, os problemas e as dificuldades enfrentadas pelo assistido;
- III - acompanhar o resultado das permissões de saídas e das saídas temporárias;
- IV - promover, no estabelecimento, pelos meios disponíveis, a recreação;
- V - promover a orientação do assistido, na fase final do cumprimento da pena, e do liberando, de modo a facilitar o seu retorno à liberdade;
- VI - providenciar a obtenção de documentos, dos benefícios da Previdência Social e do seguro por acidente no trabalho;
- VII - orientar e amparar, quando necessário, a família do preso, do internado e da vítima

A atividade de assistência social, então, está intimamente ligada com benefícios da execução penal, tais como direito de visita, permissão de saída, saída temporária, relatório situacional, entre outros.

Outrossim, o serviço social do estabelecimento prisional participa de exames de classificação, exames criminológicos, dentre outros temas que podem ser enfrentados na execução da pena (arts. 41, parágrafo único, 54, 112, caput e §2º, e 120, todos da LEP) (BRASIL, 1984).

Dessa maneira, não há como afastar a obrigatoriedade de tal serviço permanecer no âmbito do Estado, já que a sua delegação implicaria a mesma duplicidade de pagamentos já descrita em relação à assistência jurídica.

Entretanto, da mesma forma como acontece com o setor de saúde, sabe-se que os pareceres emitidos pelo setor de assistência social não vinculam o Poder Judiciário, tampouco escapam aos olhos do Ministério Público e seriam utilizados pelos demais agentes públicos para fundamentar suas decisões (esses sim, indelegáveis). Quer-se dizer, com isso, que a parceria com particular ou até mesmo com instituições como universidades ou demais voltadas ao ensino não seria de todo absurda, conquanto certamente traria maior quantitativo de pessoas qualificadas a auxiliar no resgate social do preso.

Este também é um setor extremamente sensível dentro de qualquer unidade prisional, responsável pela adoção/implementação de várias políticas públicas voltadas à reintegração do preso à sociedade, geralmente carente de material humano, em inobservância do número mínimo de profissionais exigido para atendimento do público alvo.

Assim, de grande valia a realização de convênios com instituições de ensino para angariar pessoal interessado em realização desse tipo de atividade, essencial ao bom desenvolvimento dos trabalhos internos e retorno gradual do interno.

2.1.1.b.6. Assistência religiosa

Quanto à **assistência religiosa**, importante enaltecer que o que a Lei de Execução Penal pretende assegurar não é o enquadramento do preso a qualquer espécie de participação em atividade religiosa, mas sim, a faculdade de que possa participar, se assim desejar, inclusive estabelecendo que “haverá” local apropriado para cultos religiosos.

No Brasil não se deve permitir o direcionamento do ensino/assistência religiosa específica em eventual certame licitatório, pois não é obrigatório, assim como não se pode impor ao preso a escolha por esta ou aquela religião. Seria necessário, apenas, portanto, em eventual obra privada, que o concessionário fornecesse local adequado para que esse direito pudesse ser exercido livremente, abrangendo diferentes religiões (liberdade de escolha, ora

direito fundamental). A vedação recairá sobre possível tentativa de escolha do Estado/particular em direcionar algum tipo de crença, sendo possível, na visão deste Conselho, que em eventual contrato de construção/manutenção de unidades prisionais se inclua a obrigatoriedade de construção pela iniciativa privada de local apropriado previsto no § 1º do artigo 24 da Lei de Execuções Penais (BRASIL, 1984).

Não se olvide que grande parte dos locais de cultos religiosos hoje existentes no País foi construído já pela iniciativa privada (empresas parceiras do sistema prisional) ou mesmo por órgãos da execução com uso de verbas do próprio Poder Judiciário, como os Conselhos da Comunidade, pastorais carcerárias entre outros. Logo, não teria sentido algum proibir, ao sentir deste Conselho, que eventual delegação de serviço de construção/manutenção de unidade prisional pela forma de parceria público-privada, por exemplo, apenas para explicitar um deles, inclua a obrigatoriedade de construção de local para culto religioso, mediante remuneração do ente público, obrigado direto nesse fornecimento.

2.1.1.c. Do Trabalho

Questão das mais importantes trazidas na Lei de Execuções Penais, o direito ao trabalho, também essencial na figura ressocializadora do apenado, sem sombra de dúvidas, na visão deste Conselho Nacional, pode ser delegado ou prestado em colaboração com o particular, conforme redação expressa do art. 34, §2º, da LEP (BRASIL, 1984).

Além de contribuir com a renda do apenado enquanto recolhido, gera oportunidade de qualificação e emprego futuro, sem contar na remição da pena, enfraquecendo, e muito, a atuação das facções criminosas dentro e fora das unidades prisionais, pela quebra da dependência.

Preso que não trabalha é alvo fácil de aliciamento, seja pela carência estrutural e material, especialmente nas unidades de gestão 100% públicas, a demandar o necessário ingresso de objetos ou valores para custeio de suas necessidades básicas, seja para “garantir” a segurança interna do preso que não se vê suficientemente protegido dessas investidas, mesmo com o aparato estatal a seu dispor.

Vale ressaltar que o tão requisitado poder de polícia por parte dos policiais penais/agentes penitenciários tem falhado sistematicamente nesse controle, permitindo que inúmeras unidades prisionais espalhadas pelo País saiam do controle estatal e passem a quase inteireza as mãos de criminosos, vistos em programas televisivos circulando livremente dentro dos complexos de posse de aparelhos celulares e até mesmo armas de fogo.

Fica apenas o alerta aos representantes destas instituições, que, ao se arvorarem no direito de exercer plenamente este “poder de polícia”, devem agir com o mesmo ânimo na indicação e punição dessas más práticas, a fim de tornar inquestionável a permanência desta importante atividade entregue pelo Estado as suas responsabilidades.

Isto porque, em uma unidade comandada por facção criminosa, o trabalho, o estudo e outras atividades reintegradoras são, se não totalmente, praticamente inviabilizadas dada a resistência do grupo em “ceder” espaço ao Estado e perder o “controle” que possuem sobre os demais detentos.

Os defensores da não delegação, indevidamente e indiscriminadamente chamada de privatização, usam o argumento da impossibilidade de obrigatoriedade de atribuição de trabalho ao preso, aventando uma suposta “exploração” da atividade com objetivo de lucro.

Esquecem-se, todavia, primeiro, que estamos vivendo em um País capitalista, onde o vigora justamente o “*sistema econômico baseado na legitimidade dos bens privados e na irrestrita liberdade de comércio e indústria, com o principal objetivo de adquirir lucro*” (HOUAISS; VILLAR, 2001) e, segundo, que o próprio preso, desde seu ingresso, está ávido pela obtenção de uma “oportunidade” de trabalho, inclusive motivo elencado (ausência de trabalho), não raras vezes, para a prática delitiva.

Respeitando os valorosos entendimentos em sentido contrário, entendemos, porém, que não existe forma mais digna de sair do cárcere, e definitivamente do “mundo do crime”, senão pela qualificação e pelo trabalho.

A prática, porém, nos tem mostrado que a fraca oferta de trabalho, e também de estudo, tem dificultado sobremaneira a reintegração social dos condenados, fator que eleva em muito os índices de reincidência e gera um círculo vicioso quase impossível de ser quebrado.

Embora o Ministério da Justiça e Segurança Pública venha disseminando as boas práticas encontradas no sistema prisional voltadas à qualificação e ao trabalho, vê-se que a não participação da iniciativa privada neste importante ramo para a ressocialização torna quase impossível atingir algum objetivo minimamente razoável.

Obviamente que na delegação destas atividades deverão ser observados irrestritamente os ditames previstos na Lei de Execuções Penais a respeito, com participação efetiva de todos os órgãos fiscalizatórios (Ministério Público do Trabalho, Ministério Público dos Estados, Tribunais de Contas, Juízes de Execução, Defensorias Públicas, Conselhos das Comunidades, etc), de modo a permitir que a entrega desta importante fatia ao setor privado surta os efeitos desejados, de qualificação efetiva do preso e oferta de trabalho digno e possível de ser posteriormente executado no ambiente externo.

Não vemos, pois, empecilho ou conflito algum, para que as empresas que se instalem dentro do sistema prisional visem também o lucro, essência do capitalismo, desde que sejam atendidas, em relação ao preso, as finalidades educativa e produtiva do trabalho, já que é isso, ao fim e ao cabo, que lhe gerará a tão propagada dignidade humana.

Se o trabalho tem que ser remunerado e se o preso deve, a um só tempo, indenizar os danos causados pelo crime (se fixados judicialmente) e ressarcir ao estado as despesas realizadas com a sua manutenção, somente com um incremento da qualificação e produção é que se poderá gerar mais valor agregado para um aumento do resultado final em favor do preso e melhor possibilidade deste assistir a sua família e também efetuar pequenas despesas pessoais, atendendo-se perfeitamente o disposto no artigo 29 da Lei de Execuções Penais (BRASIL, 1984).

Somente o ciclo acima, esse sim, virtuoso, é capaz de modificar a vida de qualquer preso no Brasil, pelo “resgate de sua dignidade humana” através do trabalho e, principalmente, pela libertação dele das amarras criadas pelas facções criminosas, a maior delas de submissão financeira, impedir a saída honrosa do cárcere após o resgate de sua dívida social.

Bons exemplos já existem de participação da iniciativa privada no sistema prisional, por intermédio de parcerias, conforme veremos mais adiante neste trabalho, de sorte que a previsão expressa do § 2º do artigo 34 da Lei de Execuções Penais (BRASIL, 1984), atualização legislativa trazida pela Lei n. 10.792/03 (BRASIL, 2003b), dispensa maiores digressões a justificar o entendimento de que tal função é plenamente delegável.

Pontuamos, finalmente, quanto à previsão de terceirização do trabalho na Lei de Execuções Penais, que existem duas regras básicas, ou seja, de que o trabalho poderá ser desempenhado em **fundação ou empresa pública** (a qual poderá gerenciar o trabalho, com autonomia administrativa, e terá como objetivo a formação profissional - art. 34, *caput*, da LEP) e/ou **na iniciativa privada** (que poderá implantar oficinas de trabalho, mediante convênio com os governos federal, estadual e municipal - art. 34, § 2º, da LEP).

Mesmo no trabalho gerenciado por fundação ou empresa pública, pois, o legislador ressalta que, nesse caso, incumbirá à entidade gerenciadora promover e supervisionar a produção, com critérios e métodos empresariais, encarregando-se de sua comercialização, bem como suportando as despesas, inclusive o pagamento de remuneração adequada (art. 34, § 1º, LEP).

2.1.1.d. Da aplicação de sanções disciplinares

De acordo com a Lei de Execuções Penais, as sanções disciplinares consistem em (art. 53) (BRASIL, 1984):

- I - advertência verbal;
- II - repreensão;
- III - suspensão ou restrição de direitos (artigo 41, parágrafo único);
- IV - isolamento na própria cela, ou em local adequado, nos estabelecimentos que possuam alojamento coletivo, observado o disposto no artigo 88 desta Lei.
- V - inclusão no regime disciplinar diferenciado

Por sua vez, como já destacado no Art. 83-B da LEP, a aplicação de tais sanções não podem ser delegável ao setor privado. Aqui se trata do puro exercício do poder de polícia, atribuição exclusiva dos cargos de chefia e direção.

Mesmo diante da expressão escolhida pelo legislador (mera “aplicação”), não há que se admitir que qualquer apuração faltosa em trâmite passe à iniciativa privada, por inviolabilidade total, prática e jurídica.

Não bastasse a disposição já citada do artigo 83-B, conforme será demonstrado abaixo, a disciplina interna de um estabelecimento prisional está estritamente ligada com o tema segurança pública, dever do Estado. Sem disciplina e as correspondentes sanções, não há como manter a ordem de qualquer estabelecimento prisional.

Pelo fato de as sanções disciplinares estarem atreladas à segurança pública/disciplina, as funções devem, obrigatoriamente, ser desempenhadas por **policiais penais**, que por sua vez **devem** ser servidores públicos concursados (art. 144, CF; art. 37, CF) (BRASIL, 1988).

Ainda, não custa frisar que “*As sanções dos incisos I a IV do art. 53 serão aplicadas por ato motivado do diretor do estabelecimento e a do inciso V, por prévio e fundamentado despacho do juiz competente*”. (art. 54, LEP) (BRASIL, 1984).

Diante de tais características, é inviável pensar na delegação de qualquer ato disciplinar, até porque tal função é exclusiva de servidores públicos (arts. 75-77, LEP) (BRASIL, 1984).

Sobre esse assunto, colaciono aqui trechos do Sub-relatório da lavra do Conselheiro Paulo Eduardo de Almeida Sorci (Anexo III):

...

Essas atividades, por sua natureza e peculiaridades, são típicas de Estado, indelegáveis, portanto, a uma entidade privada.

Nesse exato sentido é a Lei nº 11.079/04, conhecida como “a lei das PPPs”, que estabelece em seu Art. 2º, III, a “indelegabilidade das funções de regulação,

jurisdicional e do exercício de poder de polícia, da defesa judicial da Administração Direta e Indireta do Estado, da segurança pública e das atividades fazendárias”.

...

A fundamental importância do poder disciplinar, sempre sob controle jurisdicional, impõe sua implementação dentro do arranjo institucional (constitucional) da segurança pública, único capaz, dentro do regime democrático, de impor a ordem pública e jurídica do sistema penitenciário nacional, por meio de atuação estatal preventiva, que é a terapêutica penal, e por vezes a corretiva, na qual é inerente o poder de polícia, inclusive com o uso legítimo e justificado da força.

Essas atividades, por sua natureza e peculiaridades, são típicas de Estado, indelegáveis, portanto, a uma entidade privada.

Nesse exato sentido é a Lei nº 11.079/04, conhecida como “a lei das PPPs”, que estabelece em seu Art. 2º, III, a “indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional e do exercício de poder de polícia, da defesa judicial da Administração Direta e Indireta do Estado, da segurança pública e das atividades fazendárias”.

Em arremate, é a própria Lei de Execução Penal que esgota o assunto ao dispor no artigo 83-B, de forma expressa e peremptória, que são indelegáveis as funções de direção, chefia e coordenação no âmbito do sistema penal, bem como todas as atividades que exijam o exercício do poder de polícia, destacando a classificação de condenados; aplicação de sanções disciplinares, controle de rebeliões transporte de presos para órgãos do Poder Judiciário, hospitais e outros locais externos aos estabelecimentos penais.

Melhor explicitaremos os requisitos para ocupação dos cargos com atribuição exclusiva de direção, chefia e assessoramento no item em sequência.

2.1.1.e. Das funções de Direção, Chefia e Assessoramento

A estrutura interna de uma unidade prisional vem organizada em diferentes categorias funcionais, isto é, separadas por funções específicas, de possível dedicação por pessoas qualificadas e indicadas na Lei de Execuções Penais e, mais detalhadamente, nas leis estaduais respectivas que disciplinam as atribuições dos cargos que as criam.

Assim como acontece com todas as demais, as atividades de Direção, Chefia e Assessoramento devem ser específicas, organizadas.

Pergunta-se: Quais os requisitos exigidos por lei? A resposta vem disciplinada já na LEP, sem prejuízo de alterações pontuais e não modificativas nas leis locais, valendo transcrever:

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 Serviços Sociais;

II - possuir experiência administrativa na área;

III - ter idoneidade moral e reconhecida aptidão para o desempenho da função.

Parágrafo único. O diretor deverá residir no estabelecimento, ou nas proximidades, e dedicará tempo integral à sua função.

...

Art. 77. A escolha do pessoal administrativo, especializado, de instrução técnica e de vigilância atenderá a vocação, preparação profissional e antecedentes pessoais do candidato.

§ 1º O ingresso do pessoal penitenciário, bem como a progressão ou a ascensão funcional dependerão de cursos específicos de formação, procedendo-se à reciclagem periódica dos servidores em exercício.

§ 2º No estabelecimento para mulheres somente se permitirá o trabalho de pessoal do sexo feminino, salvo quando se tratar de pessoal técnico especializado (BRASIL, 1984).

Ao comparar os dois dispositivos com o art. 83-B da LEP, é possível ver que a legislação separa as funções administrativas daquelas de direção, chefia e assessoramento, embora todas exijam especialidade.

Aliás, apenas a título esclarecedor, leciona Norberto Avena sobre a estrutura disciplinada pela LEP:

Preocupou-se a Lei de Execução Penal com a organização do Quadro do Pessoal Penitenciário em diferentes categorias funcionais, estabelecidas de acordo com as necessidades do serviço, com especificação de atribuições relativas às funções de direção, chefia e assessoramento do estabelecimento e às demais funções (art. 76 da LEP). Isso se justifica na complexidade do processo de execução da pena, para o que releva o estabelecimento de funções diversas, vinculando-se pessoas especializadas no exercício das atribuições pertinente a cada uma delas. Infere-se, ainda, do texto legal que o pessoal penitenciário é distribuído em quatro categorias distintas (art. 77 da LEP): pessoal administrativo (diretor e outros servidores que exercem funções de chefia); pessoal especializado (médicos, dentistas, assistentes sociais, psicólogos etc.); pessoal de instrução técnica (professores, especialistas em ofícios determinados, educadores etc.) e pessoal de vigilância (guardas). Independentemente dessa classificação, estabelece a lei que o ingresso dos servidores, bem como a progressão e ascensão funcional estão condicionados à participação de cursos específicos, devendo ser realizada a reciclagem periódica dos que estiverem em exercício (art. 77, § 1º, da LEP) (AVENA, 2019, p. 138).

Ao não permitir a delegabilidade das funções de direção, chefia e assessoramento de modo claro e expresso, abre-se, em um primeiro plano, a possibilidade, pela não escolha legislativa, de se delegar as atribuições meramente administrativas do Complexo, pois se não o quisesse permitir, teria o legislador inserido tais vedações no próprio art. 83-B (BRASIL, 1984). Também se diga, desde logo, que não há essencialidade na conduta administrativa que exija a atuação da polícia penal, o que seria um impeditivo (CF, art. 144) (BRASIL, 1988).

Ainda, o ato administrativo praticado e que não envolva a restrição de direitos, bens ou liberdades poderia ser encarado como “acessório, instrumental ou complementar”, nos termos do art. 83-A, caput, da LEP (BRASIL, 1984).

A título exemplificativo, existem as gerências de execução penal, que desempenham papel fundamental, mas sem exclusividade. Dessa maneira, há margem interpretativa para

entender que o setor administrativo, desde que especializado e bem treinado, pudesse deixar o braço do Estado e passar a iniciativa privada, logo, delegável.

Em contrapartida, conforme o art. 77, §1º, da LEP (BRASIL, 1984), recortado acima, há quem sustente que o quadro de funcionários da unidade prisional deveria ser composto 100% por “servidores”, o que poderia reforçar a ideia de concurso público também para a atuação administrativa.

Posicionamo-nos pela primeira alternativa, ou seja, pela delegabilidade dos serviços administrativos de qualquer unidade prisional, desde que não impliquem em atos de efetivo exercício do poder de polícia, excluídas as funções de Direção, Chefia e Assessoramento.

2.1.1.e.1. Da Polícia Penal

A fim de aclarar, logo aqui, o tema relativo às funções da polícia penal e as suas características de essencialidade e indelegabilidade, faremos os necessários apontamentos que servirão para todos os modelos de gestão e gestores que ingressem nessa seara.

As polícias penais foram inseridas na Constituição Federal como órgão integrante da segurança pública. Conforme o próprio texto constitucional, “*Às polícias penais, vinculadas ao órgão administrador do sistema penal da unidade federativa a que pertencem, cabe a segurança dos estabelecimentos penais.*” (art. 144, §5º-A, Constituição Federal) (BRASIL, 1988).

Isso quer dizer, de modo claro, que a partir da EC 104/19 (BRASIL, 2019b) a tarefa de segurança dos estabelecimentos penais passou a ser exclusiva de policiais penais. Esta evolução de categoria agente penitenciário para policial penal, é claro, demonstra valorização da carreira.

É o que se colhe já na justificativa ao projeto de emenda à constituição:

Os agentes penitenciários prestam serviços públicos essenciais de custódia e vigilância de presos. Sua atividade também preserva a ordem pública e a incolumidade das pessoas. De acordo com a Organização Internacional do Trabalho – OIT, a profissão é a segunda mais perigosa do mundo, depois dos mineradores. Ademais, o Brasil está em quarto lugar no ranking de nações com maior número de presos, atrás apenas dos Estados Unidos, China e Rússia. Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, havia, em 2014, cerca de 608 mil presos no Brasil, sendo 580 mil no sistema penitenciário e 28 mil sob custódia das polícias. Estima-se, no entanto, que haja somente 65 mil agentes penitenciários no País. O objetivo desta Proposta de Emenda à Constituição (PEC) é criar as polícias penitenciárias como órgãos de segurança pública nos âmbitos federal, estadual e distrital, conferindo aos agentes penitenciários os direitos inerentes à carreira policial e liberando os policiais civis e militares das atividades de guarda e escolta de presos. Na certeza de que a nossa

proposição é um aperfeiçoamento oportuno e conveniente para o texto constitucional vigente, esperamos contar com o valioso apoio dos nobres Pares em favor de sua aprovação nesta Casa (BRASIL, 2019b).

E qual a consequência prática disso? Pedro Lenza ensina:

E qual a consequência imediata em se definir a atribuição da polícia penal como a responsável para a segurança dos estabelecimentos penais? A garantia de que os policiais militares e civis e demais órgãos de segurança não serão desviados de suas funções essenciais para fazer a segurança dos estabelecimentos penais, bem como as atividades de guarda e escolta de presos (LENZA, 2021, p. 559).

Similarmente ao que ocorre com os demais órgãos que integram a segurança pública cravada na Constituição Federal, a polícia penal deve ser preenchida mediante concurso público, nos termos do art. 37, II. (BRASIL, 1988).

O mesmo doutrinador explica:

Conforme ficou estabelecido, às polícias penais, vinculadas ao órgão administrador do sistema penal da unidade federativa a que pertencem, cabe a segurança dos estabelecimentos penais (art. 144, § 5.o-A), sendo que o preenchimento do seu quadro de servidores será feito, exclusivamente, por meio de concurso público e por meio da transformação dos cargos isolados, dos cargos de carreira dos atuais agentes penitenciários e dos cargos públicos equivalentes (art. 4º, EC n. 104/2019) (LENZA, 2021, p. 559).

Assim, fica inconcebível transferir do Estado a tarefa de segurança dos estabelecimentos penais a entidades privadas, porque haveria violação ao art. 144, §5º-A, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Outra vez nos socorremos dos ensinamentos do referido doutrinador:

Vamos aguardar a evolução do instituto e, por ter o constituinte criado uma carreira específica para cuidar da segurança dos estabelecimentos penais, devendo ser preenchido o quadro de seus servidores exclusivamente por concurso público (claro, além do aproveitamento dos atuais agentes penitenciários), entendemos que não há mais espaço para a contratação temporária ou terceirização para prestação do serviço por empresa privada.

Parece ter razão a descrição trazida pelo Serviço de Comunicação Social do Departamento Penitenciário Nacional (Ministério da Justiça e Segurança Pública) na data da promulgação da EC n. 104/2019: “o policial penal tem mais uma garantia para realizar com eficiência suas atribuições e coibir a interligação das informações dos criminosos intra e extramuros. Os servidores prisionais se encarregam de várias ações, muitas vezes de caráter coercivo, como o levantamento de dados, a realização de revistas no interior das dependências prisionais (celas, pátio de sol, pátio de visita), realização de revista pessoal, escoltas, monitoramento dos visitantes, recaptura de presos, intervenções em motins e rebeliões, guarda do perímetro e muralhas prisionais, ou quaisquer outras atividades que auxiliem as demais forças na prevenção e combate ao crime e, conseqüentemente, às organizações criminosas (Notícia de 04.12.2019, 19h41) (LENZA, 2021, p. 560).

Regulamentando o art. 144 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), criou-se, em 2018, o chamado Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), cuja Lei, n. 13.675/18 (BRASIL, 2018a) previu, no art. 2º “a segurança pública é dever do Estado e responsabilidade de todos, compreendendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no âmbito das competências e atribuições legais de cada um”.

Ademais, a redação do art. 5º, XXVI¹, da Carta Maior (BRASIL, 1988) não serve para descaracterizar a atribuição estatal de desempenhar a atividade de polícia penal, porque o termo de parceria é aquele firmado entre a administração pública e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público².

Logo, tudo que envolva a segurança do estabelecimento prisional deve, por previsão constitucional, ser desempenhado por policiais penais, ora servidores integrantes do Estado.

O grande lema é saber se as permissões existentes no art. 83-A da LEP extrapolam esse novo limite constitucional imposto pela EC n. 104/2019, o que, em um primeiro plano, não parece acontecer.

Como já reproduzido no início desta pesquisa, as atividades delegáveis são atividades complementares, acessórias ou instrumentais, sem jamais atingir a atividade-fim (de segurança pública) do Estado. Logo, não há problema algum em transferir serviços de limpeza, alimentação, vestuário, informática e outros, desde que as matérias não envolvam, jamais, segurança dos estabelecimentos prisionais.

Dessa maneira, a realização de parcerias público-privadas (PPP) parece totalmente inviável depois da EC n. 104/2019 (BRASIL, 2019b), porque não haveria como se criar estabelecimento prisional sem requisitos mínimos como poder de polícia e segurança interna. Há uma ressalva, porém, que inclusive é objeto de fomento pelos órgãos de controle e fiscalização da execução da pena, inclusive pelo próprio Departamento Penitenciário Nacional, reconhecido inclusive pelo Supremo Tribunal Federal como exitosa experiência.

Estamos falando das Associações de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC):

Entidade civil de direito privado, com personalidade jurídica própria, dedicada à recuperação e reintegração social dos condenados a penas privativas de liberdade. Ela ainda opera como entidade auxiliar do poder Judiciário e Executivo, respectivamente, na execução penal e na

¹ Art. 5º São diretrizes da PNSPDS: XXVI - celebração de termo de parceria e protocolos com agências de vigilância privada, respeitada a lei de licitações.

² Art. 9º Fica instituído o Termo de Parceria, assim considerado o instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no art. 3º desta Lei.).

administração do cumprimento das penas privativas de liberdade (FRATERNIDADE BRASILEIRA DE ASSISTÊNCIA AOS CONDENADOS, 2019, n.p).

Este Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, inclusive, editou a Resolução n. 3, em 13 de setembro de 2019 (BRASIL, 2019d), propondo como “*Diretriz de Política Penitenciária o fortalecimento da participação da sociedade civil na Execução Penal através do Método APAC*”, sem que, sobre isso, tenha somado qualquer manifestação contrária por parte da Associação dos Policiais Penais do Brasil ou qualquer outro órgão dedicado a discussão sobre os métodos de reintegração e delegabilidade ou não de atividade do poder de polícia.

A fim de evitar tautologia, acrescentaremos abaixo entendimentos jurisprudenciais a respeito do tema, que, em síntese, interpretam a legislação vigente aos modelos de gestão existentes, assentando a validade dos contratos de cogestão e terceirização ou mesmo parcerias público-privadas em inúmeras situações, mesmo que apontando eventuais problemas pontuais, mas que não invalidam as práticas, nem podem servir para tanto. Problemas existem, pois, não só nos contratos e parcerias firmadas, mas, e principalmente, nos casos de gestão 100% pública, sendo essencial que se tenha isso sempre em mente para manter os institutos em vigor e propiciar aos gestores públicos a busca por melhorias no sistema.

Trazemos à colação, do sul do Brasil:

AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS NO SISTEMA PRISIONAL. IMPETRANTE QUE IMPUGNA A ELEIÇÃO DA EMPRESA VENCEDORA DO CERTAME, ATACANDO A PROPOSTA POR ELA APRESENTADA, DIZENDO QUE, NA COMPOSIÇÃO DO PREÇO APRESENTADO, OLVIDOU A CONTRATADA DE COMPUTAR OS ADICIONAIS DE INSALUBRIDADE, PERICULOSIDADE E OUTROS ENCARGOS SOCIAIS, DEIXANDO AINDA, DE APRESENTAR CERTIFICADO DE APTIDÃO TÉCNICA PARA OS SERVIÇOS OBJETO DE CONTRATAÇÃO. PARECER TÉCNICO QUE INDICA TRATAR-SE A LICITAÇÃO DE REFORMULAÇÃO NO SISTEMA DE COGESTÃO PRISIONAL, TERCEIRIZANDO-SE, ESSENCIALMENTE, SERVIÇOS DE LAVANDERIA E FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO, MOTIVO PELO QUAL A PROPOSTA VENCEDORA NÃO MERECEIA SER INVALIDADA, REPRESENTANDO INCLUSIVE A PROPOSTA DE MENOR PREÇO. ALEGAÇÃO, NO AGRAVO, DE QUE O INDEFERIMENTO DA LIMINAR TRARIA GRAVES PREJUÍZOS À IMPETRANTE, INCLUSIVE COM EXTINÇÃO DE VÁRIOS POSTOS DE TRABALHO. ARGUMENTO EXTERNO, CUJOS EFEITOS, PIORES E INDESEJÁVEIS QUE SEJAM, SÃO INCAPAZES DE TRADUZIR, POR SI SÓ, ILEGALIDADE OU MESMO QUEBRA DE ISONOMIA NA ESCOLHA FEITA PELO PODER PÚBLICO. PERIGO NA DEMORA NÃO SE FAZ ACOMPANHAR DA FUMAÇA DO BOM DIREITO. COMPOSIÇÃO DE PREÇOS PREVISTA NO EDITAL, ALIÁS, DE FORMA GENÉRICA, ATRIBUINDO-SE AOS LICITANTES OBSERVAR A INCLUSÃO DE TODOS OS ENCARGOS LEGAIS QUE SE FIZESSEM NECESSÁRIOS. IN CASU, A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NOTICIOU QUE,

DADA A EXTENSÃO MENOR DOS SERVIÇOS CONTRATADOS, ERA VÁLIDA A PROPOSTA VENCEDORA, COM O QUE, NESSA FASE DO PROCESSO, NÃO É POSSÍVEL DISCORDAR. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO (ESTADO DE SANTA CATARINA, 2021).

Essencial nesta discussão toda está situada a decisão proferida pelo e. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em questionamento feito à suspensão do Edital de Concorrência n. 02/2019 – Processo SAP/GS n. 849/2019 com objetivo de operacionalização de unidades prisionais no maior estado da Federação:

Agravo Interno – Deferimento do pedido de suspensão dos efeitos da tutela antecipada concedida em ação civil pública – Decisão que suspendeu a tramitação do Edital da Concorrência n. 02/2019 – Processo SAP/GS n. 849/2019, que tem por objeto a execução de serviços de operacionalização de quatro Unidades Prisionais sob a forma de gestão compartilhada com o Estado. Presença de "periculum in mora" caracterizado, na espécie, pelo risco de grave lesão à ordem, à segurança e à economia públicas – Agravo não provido (ESTADO DE SÃO PAULO, 2020).

Do corpo do referido acórdão extrai importantíssima lição sobre o tema e que representa muito bem o pensamento majoritário deste Conselho Nacional:

Respeitado o posicionamento da Douta Magistrada de 1º grau, manifestado em decisão adequadamente fundamentada, a decisão agravada partiu do entendimento de que os serviços relacionados no edital não violavam frontalmente a relação de funções indelegáveis, expressa no art. 83-B acima transcrito. **O edital resguarda satisfatoriamente "as funções de direção, chefia e coordenação no âmbito do sistema penal" (caput), bem como as funções típicas de poder de polícia, arroladas nos incisos do mesmo artigo, de "classificação de condenados", "aplicação de sanções disciplinares", "controle de rebeliões" e "transporte de presos para órgãos do Poder Judiciário, hospitais e outros locais externos aos estabelecimentos penais."** Ademais, o edital excluiu o uso de quaisquer meios de coerção física por parte dos empregados da contratada, em relação a presos ou visitantes, restringindo a atuação desses agentes às situações de submissão voluntária dos envolvidos. *Quando muito, nos termos do edital, os empregados da contratada prestarão apoio aos agentes públicos que atuarem na unidade, realizando atividades materiais acessórias. Não impressionou o argumento de que funções de assistência médica, psicológica e de assistência social não poderiam compor o objeto da licitação, na medida em que os profissionais atuantes nesses ramos teriam participação na atividade jurisdicional, podendo influenciar, por exemplo, por meio de laudos e pareceres, na concessão de benefícios ou na progressão de regime. Ora, a atividade jurisdicional é privativa do magistrado, sem vinculação a laudos ou pareceres (podendo tanto ignorá-los como determinar que sejam refeitos, se insatisfatórios).* Ademais, todos os profissionais aludidos (médicos, psicólogos e assistentes sociais) estão subordinados à rígida fiscalização de seus órgãos de classe (e, no caso, conforme o modelo sugerido, estarão submetidos também ao controle do Poder Judiciário, do Ministério Público e do próprio Poder Executivo), não passando de mera suposição a tese de que, apenas por não serem servidores públicos, não exerceriam corretamente suas atividades.

[...] A decisão atacada trazia risco à ordem pública na acepção acima exposta, na medida em que interferiu sem razão legítima manifestamente demonstrada no regular andamento de certame licitatório e na execução de política pública por agente

democraticamente eleito (digo mais, por agente que foi eleito tendo, entre outras plataformas políticas, exatamente a que está agora em análise).

Com efeito, a decisão com relação à conveniência e oportunidade de valer-se ou não de agentes privados em sistema de cogestão para a prestação do serviço público em tela, desde que observados os limites legais (estabelecidos mormente nos artigos 83-A e 83-B da LEP, acima transcritos), compete, em linha de princípio, à autoridade política democraticamente eleita para tanto. Não se pode subtrair da autoridade eleita a estratégica decisão de buscar apoio ou não na iniciativa privada para a gestão compartilhada de estabelecimentos prisionais, desde que tal decisão não viole a legislação aplicável à hipótese, o que, como visto, não ficou evidenciado. Daí porque inadequadas quaisquer ponderações nesta seara acerca da eficiência do modelo, do sucesso ou insucesso de tal política em outros Estados ou países, da conveniência ou não de sua adoção no Estado de São Paulo. Tais considerações competem ao agente eleito para tanto, que inclusive irá arcar, politicamente, com o ônus de seu eventual insucesso” (ESTADO DE SÃO PAULO, 2020, n.p., grifo nosso).

Importante questão envolvendo a polícia penal diz respeito às atividades de inteligência, compreendidas todas aquelas que envolvem conhecimento de dados relativos a infrações cometidas ou suscetíveis de serem investigadas. Aqui, se inclui o monitoramento eletrônico, cuja delegação vem sendo tratada em Projetos de Leis junto às Casas Legislativas do Congresso Nacional e que podem suscitar dúvidas quanto a sua legalidade.

Em Santa Catarina, citando um exemplo de utilização de parceria já existente na área de inteligência, o Estado se vale da contratação de empresa privada para fornecimento de material (tornozeleiras) e *know-how* tecnológico específico de software, mantendo consigo a exclusividade de utilização dos dados por policiais penais, para fins de sancionamento e investigação. Vale frisar que, embora o Estado preserve a referida exclusividade, a empresa possui acesso aos dados por deter controle do programa, sendo certa a responsabilização em caso de má gestão ou ferimento contratual.

É exclusivamente do gestor público, pois, a opção pela adoção dessa ou daquela modalidade de gestão, pois a eleição lhe concede, pela legitimação advinda do sufrágio, o poder de adoção de todas as estratégias que entender necessárias para resolver/mitigar os problemas de todas as pastas sob sua responsabilidade, desde que, é lógico, atendidos os critérios legais vigentes.

Dito tudo isto, é necessário estabelecer, de forma definitiva, com base na atual legislação pátria, as formas de gestão do sistema prisional possíveis de serem implementadas no País e suas vicissitudes.

2.1.2. Da Privatização

Segundo o Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa (2001), o termo privatização indica o “*s.f 1. ato ou efeito de privatizar. 2 transferência do que é estatal para o domínio da iniciativa privada; desestatização ETIM privatizar + -ção; ver priv-*”

A privatização, portanto, é a transferência definitiva do bem público ao particular, mediante pagamento o que, via de regra, é feito em leilões e vem regulada pela Lei n. 9.491/1997.

Tratando-se de sistema prisional, todavia, toda e qualquer discussão deve primar pela lealdade no trato do tema, já que a expressão privatização historicamente vem sendo mal utilizada para definir postura que não pretende diretamente o Poder Público, justamente por entender, como nenhum outro, o conceito de segurança pública e a extensão das vedações a ela inerentes.

Fernando Borges Mânica e Fernando Menegat, na obra Teoria Jurídica da Privatização, trazem importantíssima lição, voltada especificamente ao sistema de segurança pública:

1.3.2.2 Segurança pública

Segurança pública corresponde ao conjunto de atividades estatais voltadas à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, exercidas pelas polícias federal, rodoviária, ferroviária, civil e militar, e pelo corpo de bombeiros. As ações de segurança pública inserem-se no conceito de polícia administrativa, visto acima, mas possuem caracteres especiais relacionados ao uso de armamento. Tanto é assim que os órgãos dentro da estrutura estatal encarregados de exercer a segurança pública são disciplinados segundo padrões de conduta bastante similares às forças armadas.

A tarefa de garantir a segurança pública está prevista pelo do artigo 144 da Constituição Federal, que atribui competência ao Estado, mas reconhece também a responsabilidade dos cidadãos, nos seguintes termos:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: [...]

Trata-se, portanto, de uma tarefa pública a ser cumprida com apoio da sociedade, que deve zelar pela manutenção da incolumidade física e patrimonial, sendo corresponsável pela manutenção da ordem.

Mesmo que o dispositivo acima citado aponte ser a segurança pública dever do Estado, entende-se que tal redação não impede, aprioristicamente, que o Estado privatize algumas espécies de funções vinculadas ao exercício desta atividade. Vale dizer: nem toda função, simplesmente por se relacionar à segurança pública, será absolutamente vedada à iniciativa privada.

Em primeiro lugar, deve-se fazer referência à segurança privada, compreendida como o conjunto de serviços de proteção pessoal e patrimonial, contrata dos individualmente pelos interessados junto a empresas de vigilância, dotadas de porte de arma e demais prerrogativas conforme Lei n. 10.826/03, art. 6º, VIII. Nessa hipótese, ainda que a segurança privada acabe por auxiliar o Poder Público no exercício de sua tarefa, seja preventivamente (em razão da presença visual de um

vigilante ou guarda-costas coibir a prática de delitos) ou mesmo repressivamente (perseguição e captura de agentes infratores), é inegável que tal hipótese não consiste em trespasse das funções de segurança pública sob responsabilidade do Estado, e sim na prestação privada de funções análogas, em caráter suplementar à prestação estatal. Hipótese diversa diz respeito à possibilidade de particulares figurarem como representantes do Estado no exercício de tais funções. É com base nisso, por exemplo, que há algum tempo se popularizou a prestação de serviços em aeroportos por agentes privados terceirizados pela Polícia Federal, responsáveis não apenas por atividades instrumentais, mas muitas vezes por questões como a conferência de documentos e bagagens, nítida atividade finalística da Polícia Federal nos aeroportos. Instituída para contornar greve deflagrada pelos Policiais Federais, a terceirização de serviços nos aeroportos perdura até os dias de hoje, a despeito das determinações do Tribunal de Contas da União.

À margem do tema específico atinente às terceirizações e seus limites, que serão enfrentados no próximo capítulo, o fato de atividades antes desempenhadas por policiais federais, civis e militares estarem sendo delegadas a pessoas privadas ressalta uma tentativa de superação da noção tradicional acerca da indelegabilidade absoluta de funções de segurança pública, haja vista que nem toda atividade será indelegável pura e simplesmente por se relacionar à segurança pública.

Outra questão interessante a propósito da execução privada de tarefas relacionadas à segurança pública, diz respeito à gestão de presídios pela iniciativa privada. Nesse tema, duas experiências adotadas no Brasil merecem destaque.

A primeira refere-se à gestão pela APAC – Associação de Proteção e Assistência aos Condenados. Trata-se de entidade civil, sem fins lucrativos, dedicada à recuperação e reintegração social dos cidadãos condenados a penas privativas de liberdade, funcionando como auxiliar do Poder Judiciário na execução penal e do Poder Executivo na administração do cumprimento das penas privativas de liberdade. A primeira APAC foi implementada em São José dos Campos/ SP, no ano de 1972, e atualmente já há mais de 100 (cem) unidades prisionais, no Brasil e no exterior, sendo destaque a APAC de Itaúna-MG. Vale dizer que as APACs são unidades externas aos presídios, ou seja, trata-se de ambiente genuinamente privado de execução penal. Tanto é assim que em diversas APACs sequer há agentes penitenciários e guardas.

A segunda experiência de privatização em presídios refere-se às Parceria Público-Privadas (PPPs), arrimadas na Lei Federal n. 11.079/2004, por intermédio das quais um privado concessionário fica responsável pela construção, manutenção e operação de uma unidade prisional, o que inclui a gestão dos serviços relacionados à segurança (não só a segurança interna, voltada à integridade dos detentos, como também externa, em relação a fugas e rebeliões). Deve notar que nas PPPs, o objeto da parceria é mais amplo que nas APACs, sendo que o parceiro privado é responsável por construir e gerir uma autêntica unidade prisional, que se reverterá à propriedade do Estado ao final do contrato de PPP.

Em razão dessas experiências, a doutrina pátria tem debatido até que ponto seria possível atribuir ao privado a gestão e operação de serviços de segurança no interior da unidade prisional, e se tal não configuraria uma indevida usurpação das funções do Estado relacionadas à segurança pública.⁷³ Debate-se, assim, qual o ponto ótimo de equilíbrio entre as funções do Parceiro Privado e aquelas que devem remanescer aos cuidados do Parceiro Público. Em Minas Gerais, por exemplo, o concessionário é responsável pela instalação e manutenção do sistema de monitoramento via câmeras e das tecnologias antifuga, mas o pessoal encarregado de exercer o patrulhamento, acompanhamento de presos e demais atividades é composto exclusivamente por agentes penitenciários (agentes públicos, portanto). Em nenhum dos casos, por óbvio, a privatização alcança a persecução penal, atividade indelegável que envolve funções legislativas (tipificação do crime) e jurisdicionais (aplicação da pena)” (MÂNICA; MENEGAT, p. 66-68).

E continuam, os referidos doutrinadores:

1.4.2 Classificações da privatização na doutrina

Considerando a amplitude semântica do termo, a expressão privatização acaba sendo utilizada de forma indistinta para se referir a inúmeras situações diversas, conforme constatado pela doutrina supracitada.

Num esforço de classificação e depuração dos posicionamentos doutrinários expostos, a noção de privatização é usualmente subdividida em duas vertentes:

- (i) Privatização em sentido amplo ou vulgar: refere-se a toda e qualquer modalidade privatizadora, abrangendo diversos fenômenos como a liberalização de atividades, a desregulação, a chamada “fuga para o direito privado”, a criação de pessoas jurídicas de Direito Privado pelo Estado, a alienação (total ou parcial) do capital social das empresas estatais e as concessões e permissões de atividades estatais (desestatizações);
- (ii) Privatização em sentido estrito: refere-se exclusivamente às hipóteses de efetivo trespasse de uma atividade ou bem da esfera de titularidade estatal à esfera de titularidade privada, sem contemplar as demais formas usualmente tratadas como tal – nesse sentido estrito, privatização corresponde exclusivamente o que aqui se denomina de despublicização.

A partir dessa classificação da privatização em sentido amplo ou vulgar e em sentido estrito, é comum a referência a uma segunda distinção, complementar, que aparta a utilização da expressão em:

- (i) Privatização em sentido próprio, privatização própria ou ainda privatização substancial: que corresponde à noção de privatização no 122 Ibidem, p. 7. 103 Temas Polêmicos do Ordenamento Jurídico Brasileiro seu sentido estrito acima analisado, que conduz ao efetivo repasse da titularidade do bem ou atividade do Estado à iniciativa privada, aqui denominada despublicização;
- (ii) Privatização em sentido impróprio, privatização imprópria ou ainda privatização formal: correspondente a todas as demais utilizações do vocábulo privatização, nas quais não há trespasse da titularidade de uma tarefa do setor público ao setor privado, ou seja, o setor público continua sendo o titular da atividade em questão” (MÂNICA; MENEGAT, p. 102-103).

A doutrina especializada em execução penal é majoritariamente contrária à privatização do sistema prisional, entendida aqui como a transferência “total” do que é estatal para o domínio da iniciativa privada (privatização *stricto sensu*), valendo transcrever:

A participação da iniciativa privada na administração carcerária vem ganhando espaço no debate nacional. A insuficiência de estabelecimentos diante do elevado e acelerado número de reclusos e a “eterna” falta de recursos por parte do Estado para investimentos nessa área têm atraído o foco para a privatização dos presídios.

Somos radicalmente contra a privatização de qualquer parte do sistema prisional, pois, como o Estado não deve gerar lucro, a privatização transferida à iniciativa privada inverte essa lógica e transforma a execução penal em um negócio. Se o ideal é que se diminuam os presos e os estabelecimentos penais, com a privatização e a geração de lucro se dá o aumento de ambos pela inerente lógica de mercado.

A experiência já foi adotada por outros países e rendeu uma análise de David Pyle: “em princípio, não há nada errado com a administração privada nas prisões, desde que elas sejam inspecionadas adequadamente por autoridades independentes que se reportarão à autoridade reguladora independente. Afinal de contas, as condições degradantes, insalubres e antiquadas em que o atual sistema gerido pelo Estado parece funcionar sempre causaram grandes preocupações. Se aceitarmos que em princípio, ao menos, não há nada errado com as prisões administradas pela iniciativa privada, então a questão passa a ser como organizar um sistema regulador que assegure que não teremos novamente um sistema de prisões semelhante ao que operou na Inglaterra dos tempos medievais até o final do século XVIII, ou nos estados do sul dos EUA até inícios deste século (Borna, 1986). Essa tarefa não deveria ser impossível para a humanidade. Infelizmente, nessa área a discussão tende a ser mais emotiva do que informativa” (Cortando os custos do crime, p. 66).

Analisando os números de sua pesquisa que demonstram a capacidade americana em tornar mais lentos os indícios de aumento do crime e a utilização do serviço privado de segurança desde os idos de 1970, David Pyle faz a seguinte pergunta: “seria demais acreditar que uma razão para esse fato é a adoção da prestação de serviços de policiamento por firmas particulares, em vez dos serviços públicos?” (Cortando os custos do crime, p. 69).

De fato, a participação da iniciativa privada nesse especial ramo da atividade pública no Brasil é pequena. E essa exclusão, além da evidente incoerência político-criminal da transformação da execução em um negócio, tem raízes históricas e econômicas. Como aponta Sebastián Soler, não era raro o Estado licitar mão de obra dos condenados para solucionar o problema penitenciário (*Derecho penal argentino*, p. 421. t. II).

Um sistema privado como o idealizado por Pyle, se fosse possível, deveria utilizar-se dos condenados como mão de obra disponível, reconhecendo a capacidade especial de cada um e remunerando a atividade adequadamente. Os descontos com vestimenta e alimentação poderiam ser deduzidos, mas o importante é que o estabelecimento penal pudesse de forma autônoma manter sua operatividade. Dessa forma, estaríamos subtraindo o Estado à despesa com a manutenção do estabelecimento, restando a ele apenas a efetiva e rigorosa fiscalização do atendimento aos fins da execução penal.

Não parece ser esse o sistema que vem sendo adotado por alguns Estados brasileiros. Certas administrações têm “privatizado” o gerenciamento do estabelecimento penal, transferindo apenas o controle da unidade em uma espécie de contratação de serviço, pois o ressarcimento dos administradores particulares é promovido pelo Estado que remunera o particular por cada preso recolhido ao sistema prisional. Essa política não nos parece acertada porquanto existirá um interesse sempre crescente de que a população carcerária permaneça alta, visto que a remuneração oriunda dos cofres públicos será cada vez maior. Parece-nos que a aplicação dessa política atenta contra as finalidades da pena de controle da reincidência e “ressocialização” do condenado, com a passagem a regimes mais brandos e que permitam o trabalho *extra muros*, ou até o conveniente esquecimento ou desatenção à quantidade de pena já cumprida, para evitar que em desfavor desses pagamentos o condenado seja liberado.

As vozes brasileiras sempre foram contrárias à privatização, em sua maioria. João Marcello de Araújo Junior entende que “a privatização, além de violar os modernos princípios da política criminal humanista, é imoral, ilegal e engorda os cofres já abarrotados de certas empresas” (*Privatização das prisões*, p. 19). Nesta mesma obra coordenada pelo autor, a indelegabilidade da jurisdição da execução penal é outro motivo recorrente que impossibilitaria sua privatização. Em outro texto, Marcos Rolim também se opõe, alegando que a privatização contraria os pretendidos ou possíveis objetivos públicos de reclusão (Prisão e ideologia: limites e possibilidade para a reforma prisional do Brasil (BRITO, 2020, p. 333-335).

Diz-se majoritariamente contrária a privatização em sentido estrito, pois o próprio autor, ao concluir sobre o tema, assevera:

A nosso ver, pugnar pela privatização do sistema penitenciário somente pode significar entregar a segurança, gestão do trabalho, ensino e atividades de lazer a uma entidade privada. Mais do que isso, seria atribuir ao ente privado a gestão da pena, o que se torna impossível pela natureza pública da execução penal. Como atividade privativa do Estado e necessariamente exercida e controlada pelo Judiciário, não seria possível que as finalidades legais fossem atingidas sem a constante e imediata participação judicial. Portanto, partindo-se de um plano sério e antecipadamente previsto em lei, de forma bem estipulada e detalhada, com a entrega por meio de concessão e fiscalização por agências públicas, talvez fosse interessante que algumas experiências bem-sucedidas em alguns países fossem adotadas pelo sistema nacional, mas sempre mantendo-se a condução do processo de execução penal nas mãos do Judiciário.

Recentemente, com a alteração da LEP pela Lei n. 13.190/2015, algumas dessas atividades foram previstas e regulamentadas para permitir a atuação de entidades privadas. Pela redação do art. 83-A, as atividades de conservação, limpeza, informática, copeiragem, portaria, recepção, reprografia, telecomunicações, lavanderia e manutenção de prédios, instalações e equipamentos internos e externos, e serviços relacionados à execução de trabalho pelo preso poderão ser executados indiretamente, ou seja, por terceiros privados, e evidentemente após rigoroso processo de seleção conforme a lei. Caberá ao poder público a fiscalização e demais atribuições inerentes à execução da pena, como as funções de direção, chefia e coordenação no âmbito do sistema penal, bem como todas as atividades que exijam o exercício do poder de polícia, classificação de condenados, aplicação de sanções disciplinares, controle de rebeliões, transporte de presos para órgãos do Poder Judiciário, hospitais e outros locais externos aos estabelecimentos penais, competindo a cada órgão (gestão penitenciária ou juiz da execução) a realização conforme suas atribuições (BRITO, 2020, p. 335-336, grifo nosso).

Do escólio de Guilherme de Souza Nucci, colhemos:

5. PRIVATIZAÇÃO DE PRESÍDIOS.

Segundo cremos, há de se editar lei específica para reger tal situação. Antes disso, não se pode tolerar que a iniciativa privada assuma a direção de um estabelecimento penal, contrate funcionários e administre o trabalho do preso, bem como conduza as anotações em seu prontuário. As regras precisariam ser bem claras e discutidas com a sociedade e com a comunidade jurídica antes de qualquer implantação arrojada nesse sentido.

Tem-se notícia, entretanto, da falsa privatização de presídio, que não passa de uma terceirização de alguns serviços. O Estado continua a dirigir o presídio e manter os principais cargos de fiscalização. Contrata-se uma empresa para fornecer a segurança interna do estabelecimento, sem abrir mão, naturalmente, dos agentes penitenciários estatais. É o equivalente a terceirizar a alimentação dos presos, algo que já é uma realidade em inúmeros presídios brasileiros.

Registre-se, ainda, o art. 35 da LEP: “os órgãos da administração direta ou indireta da União, Estados, Territórios, Distrito Federal e dos Municípios adquirirão, com dispensa de concorrência pública, os bens ou produtos do trabalho prisional, sempre que não for possível ou recomendável realizar-se a venda a particulares. Parágrafo único. Todas as importâncias arrecadadas com as vendas reverterão em favor da fundação ou empresa pública a que alude o artigo anterior ou, na sua falta, do estabelecimento penal (NUCCI, 2021, p. 70, grifo nosso).

O mesmo autor assevera, em relação a direção e pessoal dos estabelecimentos penais, tocante à privatização:

Muito se fala, hoje em dia, a respeito da *privatização* dos presídios, entregando-se à iniciativa privada a construção e o controle dos estabelecimentos penais. Seria uma economia para o Estado e possibilitaria o incremento do número de presídios para atender à crescente demanda. Entretanto, é preciso modificar a Lei de Execução Penal. Nota-se, no art. 77, *caput* e § 1º, desta Lei, haver regras para a escolha do pessoal administrativo, de instrução técnica e de vigilância, assim como para a progressão e ascensão funcionais. **Logo, se o presídio for vigiado e administrado por pessoas estranhas aos quadros da Administração Pública, torna-se imprescindível haver leis específicas e expressas em relação a tais métodos** (NUCCI, 2021, p. 147, grifo nosso).

Pondo termo à discussão, cita os atuais artigos 83-A e 83-B e seu enquadramento legal para fins de vedação à privatização, no que toca à totalidade da Unidade:

1.1. Terceirização de serviços e privatização dos presídios

Introduzidos em 2015, os arts. 83-A e 83-B da Lei de Execução Penal conferem regras básicas para autorizar a terceirização de vários serviços internos dos estabelecimentos penais, ao mesmo tempo que vedam a completa privatização.

Nos termos do art. 83-A, “poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares desenvolvidas em estabelecimentos penais, e notadamente: I – serviços de conservação, limpeza, informática, copeiragem, portaria, recepção, reprografia, telecomunicações, lavanderia e manutenção de prédios, instalações e equipamentos internos e externos; II – serviços relacionados à execução de trabalho pelo preso”. No § 1.º, “a execução indireta será realizada sob supervisão e fiscalização do poder público.” O § 2.º estipula que “os serviços relacionados neste artigo poderão compreender o fornecimento de materiais, equipamentos, máquinas e profissionais”.

Esse artigo consagra a viabilidade de terceirizar os serviços ali mencionados, o que termina por arrematar a falha sistêmica à qual temos feito referência em vários pontos desta obra. Passando todas essas atividades para empresas, o que resta ao preso nos regimes fechado e semiaberto? Seria indispensável que o Estado providenciasse postos de trabalho para todos os internos, o que, na prática, tem se mostrado inatingível.

Por certo, algumas vezes diriam que os presos não deveriam trabalhar em serviços de cozinha, lavanderia, limpeza etc., mas, ao contrário, precisariam obter instrução de nível mais elevado e profissionalizante para enfrentar o mercado de trabalho quando terminarem suas penas. Mesmo que o Estado fosse capaz de proporcionar esse ensino profissionalizante – o que não tem ocorrido – uma coisa não afasta a outra. Alguém pode trabalhar na cozinha do presídio e, ao mesmo tempo, estudar ou aprender alguma função mais específica. A alteração de leis, no Brasil, segue um padrão idealizado, mas nunca atingido verdadeiramente.

Sob outro aspecto, o art. 83-B da LEP preceitua serem “indelegáveis as funções de direção, chefia e coordenação no âmbito do sistema penal, bem como todas as atividades que exijam o exercício do poder de polícia, e notadamente: I – classificação de condenados; II – aplicação de sanções disciplinares; III – controle de rebeliões; IV – transporte de presos para órgãos do Poder Judiciário, hospitais e outros locais externos aos estabelecimentos penais”. Essa é a parte que veda a completa privatização dos estabelecimentos penais.

Fica, então, bem claro que a direção geral, a chefia e a coordenação, no estabelecimento penal, são atividades designadas pelo Executivo. E, nesse prisma, cabe a esses postos a classificação dos condenados (em verdade, uma tarefa da Comissão Técnica de Classificação), a aplicação das sanções disciplinares (após o devido processo legal, no âmbito administrativo), o controle das rebeliões (que somente teria cabimento se feito por alguém designado diretamente pelo Estado) e o transporte de presos (terceirizar seria como fazer o mesmo com a polícia) (NUCCI, 2021, p. 159, grifo nosso).

De plano, verifica-se que a privatização, se aplicada conceitualmente *stricto sensu* no Sistema Prisional Brasileiro, implicaria na necessária transferência definitiva de unidades prisionais (*res pública*) do comando do Estado para a iniciativa privada, o que é vedado legalmente e nem de longe faz parte de qualquer intenção deste Conselho.

Um aspecto, entretanto, que deve ser obrigatoriamente considerado é que os estabelecimentos penais nada mais são do que estruturas estatais previstas legalmente (e,

portanto, autorizadas) para custódia de condenados, submetidos a medidas de segurança, presos provisórios e egressos, em atividade que envolve não só atos administrativos, mas também jurisdicionais, dada a inafastabilidade da jurisdição prevista no artigo 194 da Lei de Execuções Penais (BRASIL, 1984).

Daí, surge a necessidade de aclarar, inicialmente, a natureza jurídica da execução penal. Somente a partir desta delimitação é que se poderá, então, permitir analisar a transferência definitiva ou não de unidades prisionais, parte integrante desta matéria, à iniciativa privada.

Para este Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), não pairam dúvidas de que a natureza jurídica da execução penal caracteriza atividade complexa, seguindo-se entendimento majoritário, inclusive, da doutrina abalizada, pois não só atos administrativos ou de natureza administrativa são praticados no interior das unidades prisionais, mas também as atividades punitivas (exclusivas do Estado), caracterizadas como o efetivo exercício do Poder de Polícia no curso da execução da pena, de cunho eminentemente jurisdicional.

Sobre o tema, trazemos à baila:

[...] Concordamos com esta última posição, qual seja, de que a atividade de execução penal desenvolve-se nos planos administrativo e jurisdicional, havendo, porém, a prevalência deste último. Isso ocorre porque, embora uma parte da execução penal refira-se a providências que ficam a cargo das autoridades penitenciárias, é certo que o título em que se funda a execução é uma sentença penal condenatória, uma sentença absolutória imprópria ou uma decisão homologatória de transação penal, sendo que o cumprimento forçado desses títulos apenas pode ser determinado pelo Poder Judiciário. Além disso, é inquestionável que, mesmo nos momentos de atuação administrativa, é garantido ao apenado o acesso ao Poder Judiciário e a todas as garantias que lhe são inerentes (ampla defesa, contraditório, devido processo, imparcialidade do juiz, direito à produção probatória, direito de audiência etc.) (NORBERTO, 2019, p. 3).

Em nenhum momento, é bom que se diga, a Constituição da República Federativa do Brasil veda expressamente a administração prisional pela iniciativa privada. Logo, aqueles que defendem esta vedação o fazem com base em princípios fundamentais, especialmente o fundamento insculpido no inciso III do artigo 1º, ou seja, “*a dignidade da pessoa humana*” (BRASIL, 1988, n.p; SANTOS, 2014; CORDEIRO, 2014) e a inafastabilidade da jurisdição, em conceito restrito do termo privatização.

A partir, então, já desta definição, temos que a transferência definitiva de todas as atividades desenvolvidas na esfera da execução penal à iniciativa privada, por força de imposição constitucional, não seria possível, dada a inafastabilidade da jurisdição em relação

aos assuntos tratados na Lei de Execuções Penais, que encerra não só atos administrativos, mas jurisdicionais.

Mas, dada a complexidade da natureza jurídica da execução da pena, fazendo-se a necessária divisão das atividades puramente administrativas daquelas mistas, assim como das eminentemente jurisdicionais, em especial o dever de polícia, temos que a questão já se encontra superada, sendo possível afirmar que sim, **é possível elaborar contratos administrativos de terceirização, cogestão e parceria público-privadas de unidades prisionais no Brasil, respeitados os critérios estabelecidos na Lei de Execuções Penais.**

Sobre os modelos de privatização de presídios, colhe-se dos ensinamentos de Messa (2020, p. 147-148):

16.4. Privatização dos Presídios

Existem, basicamente, dois modelos de privatização dos presídios:

a) **modelo americano:** a iniciativa privada é responsável pela execução penal do preso. O Estado entrega o preso para iniciativa privada, que acompanhará a execução penal do preso. Os governos, federal e estadual, apenas fiscalizam as prisões privatizadas; cabe ressaltar a existência de diferentes estilos de gestão da prisão, de acordo com a lei de cada estado;

b) **modelo francês:** é a cogestão: a iniciativa privada fica responsável pela gestão dos serviços de segurança interna e hotelaria; e o Estado fica responsável pela direção geral e segurança externa.

No Brasil a privatização dos presídios ocorre em dois modelos: a) **terceirização** (inspirada no modelo francês), por meio da concessão de serviço público de atividades indiretas; b) **parceria público-privada:** com a possibilidade de delegação na administração dos serviços da penitenciária, como também da obra de construção da penitenciária.

Superada a questão da compatibilidade da privatização *lato sensu*, é necessário verificar, então, quais atividades essencialmente devem permanecer com a exclusiva gestão pública e a fundamentação legal para tanto.

Antes da edição da Lei n. 13.190, de 19 de novembro de 2015 (BRASIL, 2015c), pairavam dúvidas sobre as atividades efetivamente insuscetíveis de delegação, porém, após a normativa, praticamente desapareceram as discussões sobre, com exceção da extensão dada a cada um dos tópicos ali existentes.

A fim de evitar tautologia, os já citados artigos 83-A e B, da Lei n. 7.210/1984 (BRASIL, 1984) descrevem ser indelegáveis as funções de direção, chefia, coordenação, bem como as atividades que exijam o exercício do poder de polícia, aqui subdivididas em “classificação de condenados (I), aplicação de sanções disciplinares (II), controle de rebeliões (III) e transporte de presos para órgãos do Poder Judiciário, hospitais e outros locais externos aos estabelecimentos penais (IV)”.

Esmiuçando-as, temos que as funções de direção, chefia e coordenação praticamente se confundem, encontrando suas exigências para ocupação previstas no artigo 75 da Lei de Execuções Penais (BRASIL, 1984), valendo transcrever: diploma de nível superior de Direito, ou Psicologia, ou Ciências Sociais, ou Pedagogia, ou Serviços Sociais, além de experiência administrativa na área e idoneidade moral e reconhecida aptidão para o desempenho da função.

Também importante estabelecer que estas funções deveriam ser exercidas exclusivamente por servidores públicos, dado que o artigo 76 da mesma Lei define que o *“Quadro de Pessoal Penitenciário será organizado em diferentes categorias funcionais, segundo as necessidades do serviço, com especialização de atribuições relativas às funções de direção, chefia e assessoramento do estabelecimento e às demais funções”* (BRASIL, 1984, n.p).

Não é, entretanto, a prática adotada em muitos estados da Federação, onde esses cargos são exercidos por pessoas estranhas até mesmo ao quadro de pessoal da Secretaria de Segurança Pública, que dirá policiais penais/agentes penitenciários, sendo comum encontrar inúmeras nomeações de cunho eminentemente político, por pessoas sem a menor experiência administrativa na área, trazendo inúmeros prejuízos ao desenvolvimento regular dos trabalhos.

Isso sem contar que muitos estados sequer possuem sequencialidade nas políticas voltadas ao sistema prisional, mudando radicalmente o foco e a forma de enfrentar os problemas a cada troca de cargo no Executivo Estadual, alterando secretários de estado e toda a estrutura, especialmente voltada às questões de hotelaria previstas nas unidades prisionais.

Diz-se isso apenas para contextualizar que a permanência desse “controle” nas mãos do Estado não tem significado, com raríssimas exceções, garantia de melhoria das condições para o preso, muito pelo contrário,

Por isso, qualquer comparação do que vem sendo buscado no Brasil por intermédio das Cogestões e Parcerias Público-Privadas com o sistema americano de privatizações não ultrapassa o primeiro crivo, da legalidade, pois é inviável falar-se em privatização no Brasil, como já dito. Aqui, ao contrário dos Estados Unidos da América, o controle e gestão do sistema prisional jamais sairá das mãos do Estado, a menos que subsequente a alteração constitucional.

Conclui-se este tópico, portanto, com a afirmação indelével de que a privatização não pode ser confundida com a transferência de determinadas funções, não previstas em lei como indelegáveis, à iniciativa privada, pois plenamente viáveis a confecção de contratos de cogestão e parceria público-privada, sem contar nas já existentes terceirizações de determinadas atividades.

2.1.3. Da Cogestão

Do Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa (2001), extraímos que o termo cogestão significa:

“ato ou efeito de co-gerir; co-gerência 1 gestão exercida em comum por duas ou mais pessoas; administração ou gerência em sociedade 1.1 ADM sistema de gerência e administração de empresas privadas ou públicas em que os funcionários participam, com poderes variáveis, do processo de decisão e, por vezes, partilham dos resultados econômicos ou outros da administração assim conduzida GRAM pl: cogestões ETIM co- + gestão; ver gest-”

É bem comum que se confunda a cogestão (e até a mesmo a terceirização) com parceria público-privada, pois, embora se tratem de institutos realmente muito parecidos, porque ambos possuem, em essência, a participação da iniciativa privada naquelas funções delegáveis previstas no artigo 83-A da Lei de Execuções Penais (BRASIL, 1984). há aspectos importantes que os diferenciam. O que mais distancia ambos os institutos é que, no primeiro, há gerenciamento conjunto ou gestão compartilhada entre o Estado e iniciativa privada, em unidades construídas exclusivamente pelo Estado, enquanto nas PPPs, os contratos administrativos envolvem as construções dos prédios que irão abrigar os presos.

Diferentemente do modelo americano, que é integralmente particular, e inviável de aplicação no Brasil, o modelo de cogestão surgiu na França e se trata de modalidade na qual Estado e Particular dividem atribuições.

Vale ressaltar, pois também foi objetivo de fala do responsável pela AGEPPEN, em reunião virtual perante este Grupo de Trabalho, como paradigma que deveria ser seguido pela atual gestão, que o tema da cogestão já foi debatido neste próprio Conselho Nacional, ainda no ano de 2002, gerando a Resolução n. 8, de 9 de dezembro de 2.002 (CNPCCP, 2002).

Acrescenta-se, aqui, trecho do Sub-Relatório do Conselheiro Antônio Suxberger (ANEXO I) a respeito dos serviços penais e distinção basilar dos tipos PPP e cogestão:

O marco legal de realização dos serviços penais observa duas modelagens institucionais. Na primeira delas, regulada pela Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993) (cuja vigência se estenderá até abril de 2023, quando então se tornará vigente a já publicada Lei nº 14.133/2021), a realização dos serviços penais se dá por contratos administrativos com a previsão de construção de estabelecimentos penais pelo Poder Público, os quais poderão ser equipados, mantidos e operados em forma de gestão compartilhada pela iniciativa privada. Na segunda modelagem, esta regulada pela Lei

nº 11.079/004, por meio de parceria público-privada, incumbe à iniciativa privada a projeção, a construção, a manutenção e a operação do estabelecimento penal em forma de gestão compartilhada.

Em ambos os modelos, diferenciados pela utilização de unidade entregue pelo Poder Público ou construída a partir de parâmetros estabelecidos pelo Poder Público, equipamento, manutenção e operação são de responsabilidade do concessionário ou parceiro.

Uma simples consulta histórica indica que a primeira unidade sob o modelo de cogestão aconteceu em Guarapuava (PR), no ano de 1999. Depois, dentro do referido Estado, foi expandido a outras cidades, como Curitiba, Foz do Iguaçu e Cascavel.

Hoje, porém, após trocas sucessivas do Governo estadual, com alteração natural de pensamento e sucessivos gestores (houve alegação de que o sistema era caro), o modelo paranaense, desde o ano de 2006, voltou a ser puramente estatal.

Esclarecendo melhor aos interessados, deixamos link de acesso a reportagem do Jornal Gazeta do Povo que bem pontua a questão acima referida: <https://www.gazetadopovo.com.br/parana/presidios-privados-volta-pr/?ref=link-interno-materia>.

Também, o referido modelo, no início, se expandiu ao Ceará (- Instituto Presídio Professor Olavo Oliveira II (IPPOO li) - Penitenciária Industrial Regional do Cariri (PIRC) - Penitenciária Industrial Regional de Sobral (PIRS). Igualmente sem “sucesso”, o resultado cearense foi retratado em reportagem do UOL na rede mundial de computadores e pode ser encontrado no sítio: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/01/09/crise-no-sistema-carcerario-ce-e-pr-fazem-caminho-inverso-e-reestatizar-presidios.htm>.

O maior estado da Federação, malgradas as experiências negativas acima retratadas, conforme prometido na campanha eleitoral de 2019, pelo então candidato, também iniciou as tratativas de repassar ao setor privado parte da estrutura prisional e sua gestão, projeto que hoje se encontra em fase de estudos para fins de implementação, porém, sob outra roupagem, a das PPPs.

Recentemente, como ficou demonstrado com as decisões judiciais já trazidas, diversas ações discutem questões como (i) responsabilidade do Estado/particular nas delegações; (ii) (im)possibilidade de delegação de atos específicos de polícia e/ou segurança pública; (iii) falta de estrutura do Estado; (iv) custo do preso; (v) responsabilidade trabalhista dos agentes de segurança privados, etc.

Sem dúvidas, o tema é polêmico e irá enfrentar debates no Poder Judiciário, até porque existem diversos atores envolvidos.

Voltamos a pontuar que essas questões perpassam ao objeto do presente, que visa, antes de propor, expor as atuais alternativas existentes, já que a proposição demandaria análise de todos os elementos necessários ao gestor público, a quem compete, pelo voto recebido, a escolha imediata.

Obviamente que este Conselho pode e deve sugerir que medidas sejam adotadas, independentemente do modelo de gestão escolhido, já que sua função precípua é justamente realizar a análise permanente do sistema prisional, propondo medidas que entender eficientes para combater este problema nacional.

Os Conselheiros Leandro Lima e Walter Nunes também pontuaram sobre experiências não exitosas de cogestão de que têm conhecimento.

O primeiro, Secretário de Estado da Administração Prisional em Santa Catarina, na última reunião virtual do GT, referiu que das 5 (cinco) unidades experimentadas naquele Estado, 2 (duas) delas já foram reintegradas, estando as outras 3 (três) também em fase de avaliação para tal medida. Referiu que os contratos, além de custosos, não resolveram os problemas para os quais foram propostos os contratos.

Já o segundo, Conselheiro e Juiz Federal Walter Nunes, asseverou em seu Sub-Relatório, integrante do Anexo V deste relatório:

Por fim, em que pese a terceirização da gestão prisional no Amazonas, o sistema no referido Estado, como é do conhecimento público e notório, é simplesmente caótico, especialmente no Complexo Penitenciário Anísio Jobim – COMPAJ³.

A seu turno, representando o Secretário de Estado de Ressocialização e Inclusão Social (SERIS) de Alagoas, Tenente Coronel Marcos Sérgio de Freitas Santos, foi ouvido na última reunião virtual deste GT, o Coronel Marcos Henrique do Carmo, que nos trouxe a experiência daquele Estado, mais precisamente do Presídio do Agreste, que funciona em sistema de cogestão com a empresa Reviver Administração Prisional Privada Ltda.

Segundo o Coronel, o exemplo é extremamente exitoso e atendeu plenamente às demandas daquela região, já que, uma peculiaridade do Estado de Alagoas, é que, das 10 (unidades) que compõem o Sistema Prisional Alagoano, apenas o Presídio do Agreste localiza-se fora da capital Maceió, sendo todas as outras geridas sob o sistema exclusivamente público (ESTADO DE ALAGOAS, 2021).

³ Em janeiro de 2017, o COMPAJ foi palco daquela que é considerada a maior chacina em presídios brasileiros, quando o confronto entre facções criminosas rivais deixou 59 (cinquenta e nove) mortes. Em maio de 2019, eclodiu outra rebelião, produzindo 15 mortes de presos, com cenas estarrecedoras (Folha de São Paulo, 2019).

Feito esse breve histórico acerca da cogestão, reforçamos que, embora a cogestão possa ser confundida com uma espécie de parceria público-privada, tratam-se de institutos realmente distintos, já que, na cogestão, há gerenciamento conjunto ou gestão exercida em comum pelo Estado e iniciativa privada em unidade construída pelo Poder Público, enquanto na PPP, as unidades prisionais são construídas pela iniciativa privada, em contratos geralmente de longa duração e com cláusulas muito mais passíveis de modificação pelo ente público, especialmente no que toca a um maior poder fiscalizatório do contrato.

Forma de concessão simples, a cogestão transfere à iniciativa privada parte do controle de determinadas atividades exercidas dentro do complexo e que, evidentemente, hodiernamente, não impliquem em violação aos critérios previstos nos artigos 83-A e B da LEP (BRASIL, 1984), mas sem afastar o Estado do poder decisivo sobre as mesmas funções.

2.1.4. Da Parceria Público-Privada

Segundo Guimarães (2013), com natureza jurídica de contrato administrativo, espécie do gênero concessão, as Parcerias Público-Privadas foram introduzidas no Brasil pela Lei n. 11.079/04 como forma de tirar o sistema tarifário da relevância das concessões públicas, criando verdadeira engenharia financeira própria capaz de gerar alternativas ao estado para captação do capital privado no financiamento de projetos estruturais, cuja remuneração da concessionária pode se dar, além das tarifas cobradas de usuários, pelo próprio Poder Público ou por ambos.

Para o autor, pois, as PPPs dispensam a presença de serviço público privativo do Estado para caracterização do seu objeto, fazendo com que o sistema tarifário característico das concessões puras possa ser substituído apenas pela contraprestação paga pela Administração Pública, que se torna, pela parceria, usuária direta e indireta do objeto contratual.

Para aqueles que questionam a constitucionalidade desta espécie de contratação, assevera Guimarães (2013), que não há qualquer conflito desta natureza, pois a Constituição da República Federativa do Brasil encarregou-se de ditar as normas gerais, delegando ao legislador infraconstitucional a competência para a configuração de diversos tipos concessórios. Assim, enquanto os contratos administrativos de prestação de serviços encontram respaldo na atual Lei n. 8.666/93, as PPPs se fundamentam na Lei n. 11.079/04.

Sobre as espécies de concessões trazidas pela Lei de Regência, nos indica que:

Em largas linhas, poderia se dizer que, sob o modelo trazido pela Lei n. 11.079/2004, as parcerias público-privadas configuram contratos administrativos de prestação de serviços, com ou sem delegação de serviço público, podendo envolver outras atividades integradas, cuja remuneração do parceiro privado esteja composta parcial ou integralmente por contraprestação pública (pecuniária ou não), a ser provida a partir da disponibilização do serviço em condições de fruição. Tais contratos serão sempre de longo prazo (com prazo mínimo de 5 anos para a prestação de serviços e máximo de 35 anos para a conclusão da PPP), terão valor mínimo de R\$ 20 milhões e contarão com uma partilha de riscos entre parceiro público e parceiro privado. Esta definição pode ser desdobrada para explicar as suas duas manifestações jurídicas trazidas com a Lei n. 11.079/2004: a *concessão patrocinada* e a *concessão administrativa*.

Concessão patrocinada vem a ser a espécie de concessão de serviço ou obras públicas (regida pela Lei n. 8.987/950 em que a remuneração do concessionário esteja necessariamente integrada por contraprestação pecuniária provida cronicamente pela Administração Pública. Trata-se de uma modalidade contratual vocacionada a permitir a integração de subsídios providos de forma crônica pelo Poder Público na remuneração do concessionário. A esta modalidade aplicam-se as disposições da Lei n. 11.079/2004 e, subsidiariamente, a disciplina da Lei n. 8.987/95.

Já a *concessão administrativa* configura um contrato administrativo de prestação de serviços (não necessariamente serviços públicos), podendo envolver outras prestações, como o fornecimento de bens e/ou a execução de obra, em que a remuneração do parceiro privado seja provida exclusivamente pela Administração Pública, mediante contraprestação que poderá proceder-se por diversas formas jurídicas admitidas pelo ordenamento. O serviço objeto desta concessão poderá ser tomado diretamente pela Administração ou pelos usuários, hipótese em que a Administração figurará como usuária indireta. À concessão administrativa aplicam-se as disposições da Lei n. 11.079/2004, os arts. 21, 23, 25, 27 e 39 da Lei n. 8.987/95 e o art. 31 da Lei n. 9.074/95 (GUIMARÃES, 2013, P. 19-20).

A única ressalva ao texto exposto acima, é a de que a Lei n. 13.529 (BRASIL, 2017c), ao dar nova redação ao inciso I do artigo 2º da Lei n. 11.079/04 (BRASIL, 2004a) reduziu o valor mínimo para as PPPs de R\$20.000.000 (vinte milhões de reais) para os atuais R\$10.000.000 (dez milhões de reais), procurando atualizar os parâmetros da realidade nacional.

Especificamente em relação às parcerias público-privadas voltadas ao sistema prisional, também a doutrina já citada neste tópico, de autoria do Dr. Fernando Vernalha Guimarães, traz importantes traços a serem considerados pelo gestor público na sua análise e implementação, valendo transcrever:

2.4.4.2 O mapeamento jurídico das atividades envolvidas no funcionamento do presídio.

O exame do problema exige, primariamente, a identificação das atividades envolvidas no funcionamento de um presídio.

Há um amplo conjunto de atividades, jurídicas e materiais, que marcam o exercício da custódia do preso pelo Estado. Extrai-se da Lei de Execuções Penais o envolvimento de atividade *assistencial, disciplinar e judicial* na execução da pena.

A atividade assistencial abrange a assistência material (fornecimento de alimentação, vestuário e instalações higiênicas), assistência à saúde (atendimento médico, farmacêutico e odontológico), jurídica, educacional (instrução escolar e a formação profissional), social (atribuições de amparo ao preso com vistas a preparar o seu retorno à liberdade), religiosa e assistência ao egresso. Já a *disciplinar* abarca o controle da disciplinar, emanação de determinações para a manutenção da ordem e da

disciplina, aplicação de sanções e concessão de recompensas; a *judicial*, o controle da execução da pena pelo juiz.

Há certas atribuições, inclusive, explicitamente reservadas pela LEP a autoridades determinadas, como é o caso da atividade disciplinar (arts. 44, 47 e 48), da atividade judicial (arts. 65 e 66), assim como o exercício de avaliação do condenado em vistas a orientar a execução da pena (esta realizada privativamente pela Comissão Técnica de Classificação).

Evidencia-se daí a natureza complexa da atividade de execução da pena, envolvendo o desempenho de *função jurisdicional*, de *função administrativo-disciplinar* e de *função administrativa*. Diz-se, assim, que a execução da pena criminal que importar a custódia do preso pelo Estado será controlada pelo juiz, caracterizando desempenho de atividade jurisdicional, relacionando, ainda, atividades administrativas concretizadoras de função disciplinar desempenhadas pelo servidor competente (atribuições de caráter disciplinar) e atividades administrativas não jurisdicionais, como o exercício propriamente da custódia física, compreendendo o provimento de estrutura material adequada (fornecimento de alimentação, vestuário e instalações higiênicas) e a promoção assistencial à saúde, jurídica, religiosa, ao trabalho, à educação etc.

Todas estas atividades, em alguma medida, estão relacionadas ao exercício e controle de aplicação da pena pelo Estado. Mas é certo que nem todas revelam vínculo imediato com a manifestação do poder coercitivo do Estado e com a individualização da pena, óbices oponíveis à delegação aos privados (GUIMARÃES, 2013, p. 257-258).

Como visto, ao tratarmos de parcerias público-privadas envolvendo sistema prisional, necessário que seja feito, pelo interessado (entendido aqui como o gestor da pasta de segurança respectiva em cada unidade da Federação), *prima facie*, a efetiva e eficiente classificação dos atos gerenciais e administrativos que eventualmente se pratica dentro de cada unidade prisional do respectivo estado para, num segundo momento, efetivamente promover a classificação deles a fim de subsidiar a confecção e até mesmo a viabilidade da parceria. Isto porque, muitas vezes, ao se fazer essa triagem, os próprios gestores identificariam que os problemas sensíveis ao seu Estado não seriam sequer abarcados pelo contrato de parceria.

Pensamos, entretanto, que tal atividade de classificação primária possa e deva ser formulada, em caráter nacional e mais abrangente possível, ou pelo menos orientada diretamente, pelo próprio Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), a quem incumbe, por força de previsão do seu Regimento Interno, “*planejar e coordenar a política nacional de serviços penais (inciso I)*” e “*colaborar, técnica e financeiramente, com os entes federativos quanto à implantação de estabelecimentos e serviços penais (inciso V, alínea a)*” (BRASIL, 2018b, n.p).

É que, uma das grandes dificuldades encontradas por quem labuta na esfera da execução penal, diz respeito ao baixo conhecimento jurídico ou administrativo de quem gerencia casas penais pelo País, não por culpa do policial penal ou do Secretário de Estado respectivo, mas porque a Lei de Execuções Penais autoriza, no artigo 75, inciso I, que o ocupante do cargo de diretor do estabelecimento possa ser portador de outros diplomas que não

de Direito, como *Psicologia, Ciências Sociais, Pedagogia ou Serviços Sociais*. Embora o inciso II do mesmo dispositivo defina que o servidor deva “*possuir experiência administrativa na área*”, inúmeras vezes mostra-se difícil ao gestor encontrar pessoas com a “*idoneidade moral e reconhecida aptidão para o desempenho da função*”, exigências do inciso III da referida normativa (BRASIL, 2018b, n.p).

Talvez até a criação de cargos específicos de gestão voltadas ao sistema prisional deva ser pensada pelo DEPEN, como estratégia de padronizar os serviços e os trabalhos prestados dentro das respectivas casas penais, sem prejuízo e incompatibilidade com a própria delegação de serviços por intermédio de parcerias público-privadas ou modelos de cogestão.

Uma coisa é certa, entretanto: o legislador brasileiro já definiu, de forma cogente, pela Lei n. 13.190, de 19 de novembro de 2015 (BRASIL, 2015c), que alterou a Lei n. 12.462, de 4 de agosto de 2011 (BRASIL, 2011a) e que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, e, especialmente pelo acréscimo feito no artigo 83-A e 83-B, quais as funções que podem e quais não podem ser delegadas.

Dita a Lei de Execuções Penais, pois:

Art. 83-A. Poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares desenvolvidas em estabelecimentos penais, e notadamente: (Incluído pela Lei nº 13.190, de 2015).

I - serviços de conservação, limpeza, informática, copeiragem, portaria, recepção, reprografia, telecomunicações, lavanderia e manutenção de prédios, instalações e equipamentos internos e externos; (Incluído pela Lei nº 13.190, de 2015).

II - serviços relacionados à execução de trabalho pelo preso. (Incluído pela Lei nº 13.190, de 2015).

§ 1º A execução indireta será realizada sob supervisão e fiscalização do poder público. (Incluído pela Lei nº 13.190, de 2015).

§ 2º Os serviços relacionados neste artigo poderão compreender o fornecimento de materiais, equipamentos, máquinas e profissionais. (Incluído pela Lei nº 13.190, de 2015).

Art. 83-B. São indelegáveis as funções de direção, chefia e coordenação no âmbito do sistema penal, bem como todas as atividades que exijam o exercício do poder de polícia, e notadamente: (Incluído pela Lei nº 13.190, de 2015).

I - classificação de condenados; (Incluído pela Lei nº 13.190, de 2015).

II - aplicação de sanções disciplinares; (Incluído pela Lei nº 13.190, de 2015).

III - controle de rebeliões; (Incluído pela Lei nº 13.190, de 2015).

IV - transporte de presos para órgãos do Poder Judiciário, hospitais e outros locais externos aos estabelecimentos penais. (Incluído pela Lei nº 13.190, de 2015) (BRASIL, 1984, n.p).

Acerca do tema, colhe-se da doutrina já citada:

2.4.4.3 Atividades delegáveis e indelegáveis

Parece clara desde logo a impossibilidade de transferir a entidades privadas atribuições de natureza jurisdicional ou disciplinar, por serem, estas, funções exclusivas do Estado, que importam o manejo de autoridade pública. Assim, o ato que

aplica sanções ou concede recompensas não poderá, em qualquer caso, ser delegado ao parceiro privado. Bem assim, as determinações atinentes à manutenção da ordem e da disciplina interno do presídio são privativas de autoridade ou agente público. Essas atividades compreendem-se num conceito de “polícia” dedicada a instrumentar a execução da pena criminal. Além de imbuídas de autoridade, podem, em algumas situações, envolver o emprego de força física.

Mas há parcelas de atribuições não envolvidas com o exercício da coação (e com a individualização da pena) que implicam a realização material de algumas tarefas de apoio à custódia do preso.

Partindo dessa evidência, seria possível traçar uma classificação entre duas categorias de atividades que podem conter-se no escopo da gestão privada de atividades prisionais: (1) a transferência à gestão privada de *serviços acessórios* apenas *mediatamente* relacionados à manipulação de competências estatais típicas; e (2) a transferência de *serviços instrumentais imediatamente* comprometidos com as funções estatais.

Os primeiros são serviços acessórios como hotelaria, fornecimento de alimentação, prestação de assistência médica, limpeza, higienização, educação etc. São atividades que não serem imediatamente ao exercício de atividades comprometidas com funções típicas do Estado, porquanto não se prestam a instrumentá-las. Prover e gerir a lavanderia ou o restaurante dos presídios, por exemplo, sob a fiscalização da administração geral de agentes estatais, não toca imediatamente à manifestação de competências administrativas coativas (nem toca à atividade jurisdicional que caracteriza a execução da pena). Está-se, nesta hipótese, diante de serviços inquestionavelmente transferíveis à gestão privada, como quaisquer outros atos materiais da Administração Pública.

Noutro lado, há serviços imediatamente instrumentais à manifestação de competências dotadas de coação administrativa, como a atividade de suporte à segurança interna e vigilância, monitoramento eletrônico de pontos vulneráveis etc. Estes se traduzem em instrumentos para a realização da disciplina interna do presídio. Há gestão *diretamente* afetada a permitir o controle da segurança e manutenção da ordem do presídio. Nestas hipóteses o risco de interferência dos privados na seara das competências estatais indelegáveis é mais visível.

Quanto aos primeiros, a Constituição Federal não impede sua transferência à gestão privada. Inserem-se no âmbito de projeção do princípio geral do recurso ao contrato, que permite à Administração a terceirização de atividades gerais.

Pelas mesmas razões, seria viável afirmar, em princípio, que mesmo a transferência de *serviços instrumentais imediatamente* comprometidos com a coação se afigura constitucionalmente viável, dentro de certos parâmetros. Para estes hão de ser observados os limites da invasão, pela gestão privada, de parcelas finalisticamente envolvidas com a coerção e com a individualização da pena. Ou seja: admite-se a transferência de atribuições que importem a realização apenas material e acessória daquelas atividades.

2.4.4.4 A delegabilidade de atividades relacionadas à segurança do presídio

É necessário, nesse passo, aprofundar o exame a propósito das atividades de segurança, cuja amplitude abarca parcela expressiva dos serviços envolvidos no funcionamento de um presídio.

É verdade que o serviço de segurança do presídio poderá traduzir invasão da gestão privada em áreas comprometidas com o exercício imediato da coerção – o que acarretaria sua vedação. Até porque tais serviços colaboram diretamente com a manutenção da *disciplina* do estabelecimento penal – o que envolve dificuldades particulares (eis que sua finalidade vai além da necessidade de convivência harmônica entre as pessoas na prisão, “devendo concorrer para melhor individualização da pena e proporcionar condições que estimulem as funções éticas e utilitárias da pena para futura reinserção social do condenado”).

Mas isso não se passa com todas as atividades que poderiam qualificar como pertinentes à segurança do presídio. Certamente, há parcelas da segurança que poderão ser transferidas aos privados sem ofensa a qualquer norma constitucional ou infraconstitucional. São aquelas atividades de mero apoio (técnico) à prestação dos serviços de segurança e vigilância, que não importam a usurpação do poder de coerção ou da função de tutela do cumprimento da pena. Por exemplo: a execução de

monitoramento eletrônico por captação de imagens internas do presídio é uma atividade que pode ser gerida pela empresa privada. É serviço automatizado, de cunho técnico, mero acessório ao exercício da vigilância e segurança propriamente ditas.

É notável que a evolução tecnológica vem acarretando a automatização de atividades relacionadas com segurança e vigilância, abrindo novas frentes para a participação dos privados. O desenvolvimento tecnológico tem produzido novas soluções na seara dos serviços de suporte às funções do Estado. Cada vez mais, sistemas de segurança utilizados em estabelecimentos prisionais vêm se socorrendo da técnica, reduzindo a interferência humana e transformando a metodologia de execução de tarefas. Já são comuns, por exemplo, programas de monitoramento eletrônico de infratores. Cite-se a prisão domiciliar eletronicamente monitorada (*electronic tagging*), utilizada em países como Estados Unidos, Inglaterra, Canadá, Nova Zelândia e Austrália. Na Inglaterra, o *Criminal Justice Act*, de 1991, dotou os juízes do poder de expedir ordens de recolher ao domicílio ou a local determinado dirigidas a detentos maiores de 16 anos em regime de monitoramento eletrônico: empresas de segurança privada encarregam-se da supervisão do programa, que se servida de radiotransmissão por braceletes ou tornozeleiras usados pelos detentos. Outro exemplo refere-se à proposição de sistema de vigilância eletrônica interna em presídio, operacionalizada por câmeras com captação sonora.

Logo, no domínio de atividades de apoio tecnológico ao controle da vigilância (e segurança) em estabelecimentos penitenciários (desde que provida sua regulamentação), parece possível valer-se da iniciativa privada para o provimento de serviços desta natureza. A gestão e a determinação de diretrizes acerca do sistema de segurança interna caberão, indeclinavelmente, à Administração. Mas atividades conexas e de suporte poderão realizar-se por empresas especializadas (GUIMARÃES, 2013, p. 259-262).

Por certo que não incumbe a este Conselho predefinir cláusulas ou conteúdo do contrato administrativo a ser firmado, já que dele se incumbem os órgãos responsáveis, nas três esferas, em coautoria mediata do próprio DEPEN ou Secretaria de Estado respectiva, aos quais recai a incumbência de observar, prioritariamente, como já visto, se não atingida atividade indelegável e, num segundo momento, se as regras atendem aos princípios constitucionais previstos no artigo 37 da Carta Magna (BRASIL, 1988).

Sobre o tema contrato de Parceria Público Privada, todavia, extraímos da legislação de regência a mais importante das previsões que devem nortear o gestor:

Art. 4º Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes:

...

III – indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado (BRASIL, 2004a).

Portanto, acreditamos que, seguidos os ditames previstos nas leis de regência (Lei n. 11.079/04 e Lei n. 7.210/84), respeitadas as restrições legais impostas pela Lei n. 13.190/15 que deu nova redação aos artigos 83-A e B da Lei n. 7.210/84, bem como atendidas as previsões constitucionais descritas no artigo 37, já que se trata de contrato envolvendo o Poder Público,

a Parceria Público-Privada mostra-se alternativa viável de implementação no sistema penitenciário brasileiro.

Frisamos, desde logo, que as premissas acerca das possibilidades de implementação desta ou daquela formatação de gestão não podem (e nem devem) ser derruídas por eventuais exemplos não exitosos aplicados em qualquer uma delas. *Contrario sensu* não teria o Supremo Tribunal Federal, no RE 592.581/RS (BRASIL, 2015e) determinado que o Poder Judiciário interfira na construção de novas unidades prisionais, entendidas aqui as de gestão 100% públicas, pois os seus maus exemplos o derruiriam de tal ideia.

Vale trazer novamente à baila, trecho do voto da e. Ministra Cármen Lúcia, no bojo da já citada Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347, em relação a única Parceria Público-Privada atualmente em funcionamento no País, ao asseverar sua Excelência:

[...]
Estou reafirmando, esta PPP de Minas, inclusive, tem muitos, muitos, muitos problemas, mas é uma penitenciária que cumpre, acho, os itens fundamentais da Constituição. Não sou capaz de listar todos os problemas administrativos, de licitação, de tudo mais que tenha acontecido, mas pelo menos é uma tentativa completamente diferente de tudo mais que tenho visitado neste País.
[...] (BRASIL, 2015d).

Não é, pois, porque a experiência de PPP implementada em Ribeirão das Neves, única em funcionamento, tenha eventualmente apresentado problemas (genericamente indicados pela Ministra Carmen e constatados *in loco* em visita técnica por este GT) que deva ser rechaçada esta possibilidade, a uma, porque pioneira no País (certamente objeto de avanços e melhorias como resultado natural de qualquer processo originário) e, a duas, porque instrumentos existem para aperfeiçoamento e modificações, sugeridas a este próprio Conselho, como veremos, inclusive, em propositura feita pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP, listada no tópico das reuniões virtuais.

Reforçamos, que após visita técnica realizada por membros deste Grupo de Trabalho ao Complexo Prisional Público-Privado (CPPP) de Ribeirão das Neves (MG), vários aspectos foram ponderados, e que bem representam, tanto a preocupação externada no ilustrado voto, já citado, da Ministra Carmen Lúcia (BRASIL, 2015d), sobre os “problemas” daquela unidade, quanto a inafastável análise das propostas feitas pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - FIESP, em reunião virtual, acerca de uma possível redefinição da modulação dos contratos de parcerias público-privadas no Brasil.

O Conselheiro e Secretário de Estado da Justiça e Direitos Humanos do Pernambuco, que também é atual Presidente do Conselho Nacional dos Secretários de Estado da Justiça,

Cidadania, Direitos Humanos e Administração Penitenciária (CONSEJ), Pedro Eurico de Barros e Silva, também pontuou, na última reunião virtual do GT, quando ouvido, inúmeros problemas na tentativa de implementação da Parceria Público-Privada naquele estado, especificamente no Centro Integrado de Ressocialização de Itaquitinga, localizado na Mata Norte do Estado.

Segundo Pedro Eurico, o projeto todo apresentou problemas desde seu início, já que a obra, prevista para iniciar em 2009, somente começou no ano seguinte e, em 2012, foi paralisada por desídia da empresa, tendo que ser retomada pelo Governo para efetiva conclusão, que até hoje ainda não se realizou por completo, afora os problemas advindos dessa escolha.

Trago aqui à colação trecho elucidativo do Sub-Relatório do Conselheiro Antônio Suxberger:

...

Se, usualmente, nas parcerias público-privadas, incumbe à iniciativa privada opinar e trazer sugestões de modelagem jurídico-contratual, com vistas à eficiência na contratação pública de PPP, quando se trata de serviços penais, o sistema normativo contempla um arcabouço normativo mais rígido, de poucos preceitos dispositivos e inúmeras disposições de caráter mandatório – inclusive muitas delas situadas além das disposições estabelecidas em lei tomada no sentido estrito.

...

Assim, de maneira sintética, tem-se a seguinte proposição:

- a) o estrito atendimento aos preceitos da Lei de Execução Penal deve integrar o conjunto de cláusulas essenciais do contrato de concessão (na forma descrita no art. 5º da Lei nº 11.079/2004 e no art. 23 da Lei nº 8.987/1995);
- b) as notas técnicas expedidas pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) integram o conjunto de previsões atinentes “ao modo, forma e condições de prestação do serviço” (inciso II do art. 23 da Lei nº 8.987/1995) e, por isso, são de observância mandatória pelo concessionário ou parceiro na execução dos serviços penais;
- c) as disposições veiculadas nas Resoluções do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) devem, no mínimo, integrar as previsões referentes aos “critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros da qualidade do serviço” (inciso III do art. 23 da Lei nº 8.987/1995) e, especialmente nas ações de cogestão, integrar o conjunto de mecanismos dirigidos à “preservação da atualidade da prestação dos serviços” e “os critérios de avaliação do desempenho do parceiro privado” (incisos V e VII do art. 5º da Lei nº 11.709/2004);
- d) o atendimento aos atos formalizados pelos demais órgãos da execução penal, enumerados no art. 61 da Lei de Execução Penal (Ministério Público, Conselho Penitenciário, Patronato, Conselho da Comunidade, Defensoria Pública), poderão compor igualmente os critérios objetivos de avaliação dos serviços penais (incisos VII do art. 5º da Lei nº 11.709/2004);
- e) as metas e padrões de qualidade e disponibilidade dos serviços de cogestão, que compõem as previsões de pagamento de remuneração variável vinculada ao *desempenho* do concessionário/parceiro, devem considerar o atendimento a recomendações, relatórios e comunicações dirigidos à questão prisional dos órgãos de execução penal.

Deveras importante analisar, portanto, se nos contratos firmados entre a iniciativa privada sob a modelagem de PPP, seja a de Ribeirão das Neves (MG) seja qualquer outra em

estudo ou abortada no Brasil, efetivamente preocupou-se o gestor público na observância irrestrita das obrigações contratuais e suas exigências, ou apenas irresponsavelmente lançou o estado ao alvedrio contratual da empresa contratante.

Independentemente de todos os problemas apresentados e desafios que foram indicados neste trabalho e que dizem respeito às PPPs, necessário pontuar que, em entrevista realizada pelo GT durante visita técnica com alguns apenados do Complexo Prisional Público Privado de Ribeirão das Neves, única efetivamente em pleno funcionamento no País, importantíssimo dado foi colhido *in loco* (ANEXO VI), valendo transcrever:

Quanto aos presos entrevistados, sorteados aleatoriamente, foram ouvidos 100 pessoas. Isto equivale dizer, para uma unidade analisada do Complexo, com totalidade da população de 672 presos (com experiências/passagens nas duas realidades prisionais do sistema carcerário), uma margem de erro de 7,62% e grau de confiança de 90%. Mediante pesquisa estimulada, a única pergunta feita – se o detento sentia melhor tratado na CPPP ou em outro estabelecimento público – resultou em 81% dos respondentes dizendo que a CPPP tem o melhor tratamento (respeito, dignidade, humanidade, infraestrutura e oportunidade foram os principais atributos apontados quando se questionou a razão dessa escolha).⁴ Para 13% o estabelecimento penitenciário público foi melhor (não adaptação ao regime da parceria pública-privada e melhor tratamento do sistema público, o que também envolveu, quando se questionou a razão dessa escolha, atributos como respeito, dignidade, humanidade e oportunidade). Para 6% dos entrevistados nenhum dos dois sistemas foi considerado adequado.

Por isso que já assentamos neste trabalho que eventual problema encontrado nesta ou em outra forma de gestão não pode, e nem deve, inviabilizar a discussão sobre a pertinência da adoção do método, sob pena de impedirmos a efetiva melhoria do sistema prisional pelo descrédito imposto a cada uma das alternativas viáveis.

Isto porque uma das grandes diferenciações que é feita entre os contratos de cogestão dos de parceria público-privada reside justamente na maior amarra fiscalizatória endereçada aos últimos, com possibilidade de aplicação de progressivas medidas para obrigatoriedade de

⁴Na impossibilidade de um estudo comparativo, procurou-se algo similar no âmbito internacional. Nesse sentido, Sanhueza e Pérez (2017) analisaram o sistema de concessão penitenciária no Chile 10 anos após sua criação. De igual forma, entre pontos fortes do sistema de concessão se “[...] destaca la buena percepción de los internos respecto a aspectos de la infraestructura tales como el espacio y privacidad de las celdas, el estado de los baños, la posibilidad de ducharse diariamente y el poder dormir en un lugar limpio” (SANHUEZA; PÉREZ, 2017, p. 1080). Contudo, diferentemente do que foi possível constatar na observação participante durante visita no CPPP, e mesmo na reunião na Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (SEJUSP/MG), no Chile “[...] algunos nudos críticos del sistema concesionado tienen que ver con el porcentaje de internos que han reportado maltrato de los funcionarios penitenciarios; con el acceso y calidad a servicios de salud; y con el acceso y calidad de la oferta de intervención psicosocial para los internos/as, todo lo cual parece está mejor posicionado en el sistema tradicional que en el concesionado [...]” (SANHUEZA; PÉREZ, 2017, p. 1080).

cumprimento forçado das obrigações, sob pena, inclusive, de glosa de valores além de outras medidas administrativas mais severas, até a rescisão contratual, se for o caso.

O prazo também é um fator essencial de distinção entre os contratos, pois, via de regra, os contratos de cogestão firmam-se por curtos períodos de tempo (5 anos) e, por não envolverem construção e obrigatoriedade de pagamento dela, rescinde-se com maior facilidade, inclusive para retomada do objeto dele, ao contrário da PPP, que por possuírem previsões de extensão de até 35 (trinta e cinco) anos e contraprestação até o efetivo adimplemento da obra, são mais difíceis de serem retomados pelo Poder Público, embora com amarras maiores fiscalizatórias, como visto.

Finalizando este tópico, temos que as PPPs são importante e inovador instrumento criado pela Lei n. 11.079/04 que possibilitam o Estado buscar parcerias com a iniciativa privada como forma de financiar aqueles projetos que eventualmente não possam ser subsidiados inteiramente e de uma única vez pelo próprio Poder Público.

Para o Sistema Prisional somente poderia ser implementado sob a forma prevista no § 2º do artigo 2º da Lei n. 11.079/04 (BRASIL, 2004a), ou seja, concessão administrativa, já que, nesta modalidade, a remuneração viria unicamente dos cofres públicos, sem cobrança de taxas. Com valor mínimo de R\$10.000,00 (dez milhões de reais) e prazo de duração previsto entre 5 (cinco) e 35 (trinta e cinco) anos, possui maiores amarras relativas a transparência e segurança dos contratos, com modelagem proibida para objeto único, por exemplo, de fornecimento de mão-de-obra ou execução apenas da construção, vinculando o pagamento do valor acertado para a conclusão do serviço pela concessionária (FIA, 2019).

2.1.5. Da gestão 100% pública

Regra no sistema prisional, o sistema de gestão 100% (cem por cento) pública tem enfrentado, e não é de hoje, críticas das mais variadas, que vão desde a má gestão propriamente dita, à falta de investimentos em estrutura, falta de pessoal e, até mesmo, incapacidade absoluta de controle total da questão da segurança interna, especialmente após o espalhamento de um sem número de facções criminosas dentro do cárcere, isto sem falar na pífia ou absoluta falta de incentivo, em determinados estados, a programas básicos de reintegração social pelo trabalho e estudo.

A característica básica deste sistema, pois, é a total concentração dos atos de gestão de todo o complexo, com exceção, evidentemente, da parcela jurisdicional do cumprimento da

pena, nas mãos do Estado, seja por intermédio de servidores públicos propriamente ditos (agentes prisionais/ policiais penais) seja pela usual e muitas vezes prejudicial utilização de um sem número de cargos comissionados. Outra característica essencial deste modelo de gestão prisional é a construção com recursos 100% públicos, sem qualquer interferência ou ingerência da iniciativa privada neste aspecto.

Aliás, a enorme utilização de cargos comissionados, especialmente aqueles de grande influência política (representando uma aparente maioria verificada em inspeções realizadas por este Conselho Nacional de Política Criminal nos Estados), desde sempre se mostrou deveras equivocada e prejudicial ao sistema prisional, dado que a gestão, ao invés de feita por pessoas qualificadas e com experiência profissional administrativa suficiente na área, exigência prevista no inciso II do artigo 75 da Lei n. 7.210/84, traz sérios e irrecuperáveis problemas (BRASIL, 1984).

Segundo dados (não tão precisos) apresentados pelo DEPEN, atualmente 1.301 (mil trezentos e uma) unidades prisionais estão sob a tutela total do Estado, em modelos de gestão 100% públicas, representando, pois, 87,66% (oitenta e sete, vírgula sessenta e seis por cento) de todas as unidades prisionais do Brasil.

Embora o Estado viva, segundo decidido pelo Supremo Tribunal Federal na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347 (BRASIL, 2015d) um “estado inconstitucional de coisas” quando se trata do Sistema Prisional, bons exemplos podem e devem ser citados neste modelo prisional.

Um deles é o de Santa Catarina, cujos reflexos são oriundos da adoção de uma política pública de valorização de direção/gestão das unidades prisionais por profissionais da área (agentes prisionais/policiais penais) e com experiência, mas, acima de tudo, pela utilização do Fundo Rotativo, responsável pelo incremento das vagas de trabalho e forte incremento financeiro descentralizado entre as unidades prisionais, resolvendo problemas basilares de falta de recursos para manutenção mínima de estrutura.

Acerca do tema, trazemos à baila valoroso artigo:

FUNDOS ESPECIAIS

A Constituição Federal destina uma seção aos orçamentos públicos, que se perfazem em leis complementares destinadas a organizar e planejar a gestão financeira e patrimonial da administração, sendo que, dentre as prerrogativas da Administração Pública e organização financeira, se encontra a possibilidade de instituição de fundos (CF, 1988, Art. 165. § 9º II).

Os fundos especiais se constituem no produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação, sendo aplicações de receitas orçamentárias

vinculadas aos fundos especiais, realizadas por meio de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais (Lei 4.320/64 - Art. 71 a 74).

A lei de controle orçamentário (Lei 4.320/64 Art. 13) especifica que além dos fundos especiais há a constituição de Fundos Rotativos, que se perfazem em despesa de capital na modalidade de inversão financeira.

Em virtude dos fundamentos legais e para melhor alcançar a boa gestão pública do sistema prisional, o Estado de Santa Catarina instituiu Fundos Rotativos, destinados à aquisição, transformação e revenda de mercadorias e à prestação de serviços, bem como à realização de despesas correntes e de capital.

FUNDO ROTATIVO PRISIONAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA

O Fundo Rotativo, no Estado de Santa Catarina, foi criado no ano de 1963, pela Lei nº 3308, de 09 de setembro, apenas para utilização na Penitenciária Estadual, conhecida como a Penitenciária da Capital, revogada pela Lei nº 5455 de 1978, a qual autorizou a criação do Fundo Rotativo em todos os estabelecimentos provisórios e de execução penal do sistema penitenciário, bem como nos Centros de Internamento para adolescentes autores de ato infracional, existentes ou que venham a ser criados, subordinados à Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania, destinado à aquisição, transformação e revenda de mercadorias e a prestação de serviços, bem como à realização de

despesas correntes e de capital (Art. 1º).

No ano de 2007, foi acrescida a redação pela Lei nº 14.017, Art. 1º, §2 “poderá o fundo rotativo destinar até 25% (vinte cinco por cento) dos recursos financeiros para manutenção e custeio do estabelecimento a que pertença”.

Art.2º Constituem recursos financeiros do Fundo:

- I – as dotações constantes do orçamento geral do Fundo;
- II – os resultantes da prestação de serviços e da revenda de mercadorias;
- III – as contribuições, subvenções e auxílios de órgãos da Administração direta e indireta, federal, estadual e municipal;
- IV – as receitas oriundas de convênios celebrados entre Estados e instituições públicas e privadas, cuja execução seja da competência da Secretaria da Justiça;
- V – os resultantes de alienação de material ou equipamento inservível;
- VI – outras receitas que lhe forem especialmente destinadas.

A regulamentação do Fundo Rotativo ocorreu pelo Decreto 2.312/1997, enunciando seu artigo 2º que o Fundo Rotativo tem por finalidade a aquisição, transformação e revenda de produtos manufaturados, industrializados e agropecuários, bem como a prestação de serviços de qualquer natureza, que determinem receita para estabelecimentos provisórios e de execução penal, integrantes do sistema penitenciário do Estado e centros de internamento para adolescentes autores de ato infracional, já existentes ou que venham a ser criados.

Referencia ainda o mesmo Decreto – Art. 4º - que os recursos do

Fundo Rotativo serão aplicados especificamente nos setores que produzem receita, consoante a demanda dos serviços e encomendas, e que - Art. 7º – o Fundo será administrado, com autonomia financeira e administrativa, pelas unidades de apoio financeiro dos estabelecimentos prisionais, cabendo aos respectivos dirigentes à função de Gestor.

Os Fundos Rotativos do Estado de Santa Catarina foram criados para a gestão exclusiva das unidades prisionais de cada mesorregião do Estado, possuindo autonomia administrativa e financeira na gestão, visando à descentralização administrativa, estimulando, dessa forma, o empreendedorismo, permitindo que as unidades prisionais busquem a autossuficiência.

Para melhor adequação dos Fundos Rotativos, o Estado de Santa Catarina, optou por uma divisão Mesorregional, conforme demonstra o quadro abaixo:

Figura 1: Divisão Mesorregional Fundo Rotativo no Estado de Santa Catarina



Fonte: Autores, 2019

O Sistema Prisional de Santa Catarina, está dividido em 07 (sete) mesorregiões, distribuídas em 5 (cinco) Fundos Rotativos, oportunizando trabalho e renda à cerca de 7.106 (sete mil, cento e seis mil reeducandos), assim como, a arrecadação de R\$ 24.379.371,04 ao Estado, para investimentos diretos nas unidades prisionais produtoras, de acordo com dados do ano de 2018, da Gerência de Trabalho e Renda, da Secretaria de Estado de Administração Prisional e Socioeducativa. Importante citar ainda que no ano de 2019, o Ministério da Justiça, por meio de visita técnica do Departamento Nacional Penitenciário realizada no Estado de Santa Catarina, emitiu a Nota Técnica n.o 28/2019/COATR/CGCAP/DIRPP/DEPEN/MJ que tem como objetivo “disseminar e fomentar junto aos Estados da Federação o modelo de fundo rotativo para o sistema penitenciário, como ferramenta estratégica para o incremento das possibilidades de geração de vagas de trabalho nos sistemas prisionais estaduais (2019, p. 01) (LAZAROTTO; SILVA; ZANI, 2020, p. 201-203).

A experiência do Fundo Rotativo nos exatos termos em que implementada atualmente em Santa Catarina já chamou a atenção, inclusive, de uma das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) do Parlamento Nacional cujo relatório foi apresentado ainda no ano de 2017, valendo transcrever:

[...]

Concluem-se das diligências realizadas no Estado de Santa Catarina que a situação do sistema carcerário se encontra, em relações aos estados visitados, em condições superiores as demais.

O ponto positivo é a gestão penitenciária voltada para o fomento da atividade laboral dos presos, o que ajuda na humanização do detento. Além disso, conforme já previsto na Lei de Execuções Penais, tem-se utilizado de maneira adequada a retenção de parte da remuneração percebida pelos detentos na formação de um fundo rotativo, com destinação específica na manutenção e realização de melhorias da unidade prisionais. Com a criação do Fundo Rotativo tem propiciado uma melhor manutenção do sistema, pois se caminha para uma gestão autossustentável, precisando cada vez menos de aportes de recursos públicos para manter a unidade prisional funcionando em condições dignas.

[...] (BRASIL, 2017a, p. 276).

Inclusive consta expressamente do item “**4. Recomendações e encaminhamentos feitos pela comissão**”, sugestão de observância nacional:

Tendo em vista os fatos apurados nesta Comissão Parlamentar de Inquérito, decide-se pela realização dos seguintes encaminhamentos e recomendações:

[...]

f) avaliação da possibilidade de implantar o Fundo Rotativo no Sistema Carcerário, a exemplo do que ocorre em Santa Catarina (conforme descrito na fl. 299);

[...] (BRASIL, 2017a, p. 379, grifo nosso).

Necessário esmiuçar um pouco mais a realidade catarinense, dada a alta eficiência adquirida na gestão prisional 100% pública, esclarecendo-se à sociedade brasileira as consequências, e, principalmente, as vantagens de uma procura por um sistema prisional autossuficiente (ou muito próximo disto).

Por oportuno, cita-se o caso do Complexo Prisional da Comarca de Chapecó (SC), *case* trazido no artigo acima citado e que demonstra, financeiramente, os benefícios da implementação do Fundo Rotativo e a mudança de paradigma que isso representa na execução da pena:

A Estrutura organizacional do Fundo Rotativo se assemelha a estrutura básica da Administração Pública englobando Ordenador Primário, Ordenador Secundário, Controle Interno, Comissão de Licitações, Gestão de Patrimônio e materiais de consumo de todos os bens adquiridos, Contador, informatização e controle da remuneração dos reeducandos (contas pecúlio) necessitado dessa estrutura organizacional para a realização das despesas públicas.

No que se refere às prestações de contas às mesmas são realizadas por meio de balancetes, demonstrativos, relatório anual de gestão, relatório de controle interno, balanços, sendo realizada prestação de contas anual ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

A Penitenciária Agrícola de Chapecó é a central administrativa da gestão do Fundo Rotativo da Regional 06, possuindo comissões para gerenciamento e integração das unidades prisionais, aquisição centralizada de materiais e serviços, o que resulta em economia de escala, maior agilidade nas emergências e prioridades que venham a surgir na regional.

O Fundo Rotativo da Penitenciária Agrícola de Chapecó mantém vinculadas 10 unidades prisionais, 02 destinadas à execução de pena, onde se encontram alocados aproximadamente 2000 (dois mil) reeducandos.

No Complexo Penitenciário de Chapecó, estão localizadas 04 (quatro) unidades prisionais, as 02 de execução de pena, 01 unidade cautelar masculina e 01 (uma) feminina.

As demais, 6 (seis) unidades cautelares, se encontram nas cidades de Joaçaba, Concórdia, Xanxerê, Maravilha, São Miguel do Oeste e São José do Cedro.

Considerando todas as unidades prisionais vinculadas, o Fundo Rotativo da Penitenciária Agrícola possui 79 empresas conveniadas, nas quais se encontram em atividades laborais cerca de 1620 reeducandos, perfazendo 49% do total de reeducandos da Regional 06 laborando.

Além das empresas conveniadas, o Fundo Rotativo da Penitenciária Agrícola de Chapecó mantém 05 oficinas próprias; 01 Fábrica de Telas: que no ano de 2018 fabricou 24.000 metros lineares para o sistema prisional catarinense e também

comercializado no comércio local; 01 Fábrica de Chinelos/Sandálias: com produção de 30.000 pares de chinelos para o sistema penitenciário catarinense; 01 Fábrica de Artefatos de Cimento: que produziu 180.000 blocos de concreto para o sistema penitenciário catarinense, esta oficina foi implementada com recursos do PROCAP; 01 Malharia: com produção de 25.000 cobertores e produção de uniformes e toalhas de banho ao sistema penitenciário do estado, sendo uma oficina implementada com recursos do PROCAP; e o Setor Agrícola que abastece o Complexo Penitenciário de Chapecó com 6.000 refeições diárias de hortaliças e o restante da produção é comercializado no local para os servidores e parceria com a Prefeitura Municipal do município. Possuindo uma média de produção de 07 toneladas mensais de hortaliças. Todas essas oficinas estão alocadas no Complexo Penitenciário de Chapecó, onde se encontram em atividade laboral cerca de 50 reeducandos. Nas oficinas próprias, o preso é remunerado pelo próprio Fundo e a renda auferida se reverte em 100% ao Fundo, oportunizando melhores investimentos.

Essa parceria entre o município de Chapecó e a Penitenciária é importante destacar, pois é a relação entre o público e o público, a qual foi realizada por meio de Convênio no 003/2019, o Município de Chapecó adquire até 10% do que consome atualmente na rede de atendimento Sócio Assistencial e nos Programas de Segurança Alimentar e Nutricional. Entre as obrigações da Penitenciária Agrícola está o fornecimento dos produtos de boa qualidade, evitar a aplicação de agrotóxicos, obrigação está que é primazia da Gestão do Fundo Rotativo da Penitenciária, oferecer produtos sem nenhum tipo de agrotóxicos aos reeducandos, aos servidores e a população em geral. Dentre os convênios com parcerias privadas citam-se as produções de fabricação de caixa d'água, indústria plástica, confecções têxteis de enxovais infantis, roupas de cama mesa e banho, vestuário e uniformes confecção de EPIs; fabricação de eletrodomésticos; marcenaria; fabricação de colchões, colchões ortopédicos, cama box e estofados, fabricação de chuveiros e torneiras elétricas e eletrônicas, cozinha industrial, confecção e bordados de vestidos de festas, fabricação de móveis, fabricação de pré-moldados.

Com as parcerias e oficinas supracitadas o Fundo Rotativo da Penitenciária Agrícola de Chapecó arrecadou, no ano de 2018, com as empresas conveniadas, R\$ 7.973.211,13 (sete milhões novecentos e setenta e três mil duzentos e onze reais e treze centavos) enquanto que com as oficinas próprias a arrecadação foi de R\$ 1.298.502,06 (um milhão duzentos e noventa e oito mil quinhentos e dois reais e seis centavos), totalizando uma arrecadação de R\$ 9.271.713,19 (nove milhões duzentos e setenta e um mil setecentos e treze reais e dezenove centavos), de acordo com dados da Gerência Laboral da Penitenciária Agrícola de Chapecó.

Esse recurso é sobre a aplicação dos 25% que ficam retidos para o Fundo Rotativo, ou seja, dos 100%, 75% ficam como remuneração do reeducando e 25% retidos na unidade prisional que será recurso aplicado para benfeitorias, desonerando o Estado desse investimento. Essa arrecadação seja ela com os 25% advindo dos convênios entre instituições públicas ou privadas, bem como as receitas da venda de produtos industrializados nas oficinas próprias do Fundo Rotativo visam reduzir o custo por apenas alocado na unidade, permitindo a autonomia financeira e administrativa da unidade, buscando ao máximo sua autossuficiência e independência do Estado.

Outro viés importante a ser destacado é a parceira empresarial, a empresa oportuniza o trabalho fazendo sua parte social, no entanto, o maior retorno está no custo reduzido dessa mão de obra devido à desoneração dos encargos trabalhistas, dos baixos índices de faltas ao trabalho, da alta produção da mão de obra, pois não há atrasos, não há interrupções.

Em que pese às vantagens financeiras que as atividades laborais oportunizam, o que de fato importa são os efeitos primários alcançados com a vinculação do reeducando ao trabalho.

O trabalho dentro do sistema prisional deve ser encarado como um tratamento, conforme preconizou as “Regras de Mandela”, no qual o reeducando possa vislumbrar a possibilidade do resgate da dignidade da pessoa humana, buscando seu valor não pela recompensa financeira, mas por se sentir inserido em determinado grupo social, sendo capaz de por si só, repensar os motivos das atividades laborais, enquanto no cumprimento de sua pena.

A ressignificação das atividades laborais dentro do sistema prisional deve superar o mero aspecto de lucratividade e mecanicista, verificado quando do ajustamento de um aparelho de produção, perpassando pelo objetivo de reeducar o preso para o retorno à sociedade, conforme leciona Lemos:

O real significado do trabalho, na vida dos apenados, só será visualizado a partir do momento em que a organização penitenciária entender que o indivíduo só encontra sentido no trabalho, quando pode estabelecer com ele um vínculo que lhe permita uma sintonia entre o significado da tarefa e a sua história singular. O trabalho somente terá um papel preponderante na ressocialização dos apenados quando esses encontrarem um sentido nas tarefas que realizam e, a partir de então, tentarem buscar o equilíbrio físico e mental (LEMOS et al., 1998, p. 129).

Neste diapasão é que o Fundo Rotativo da Penitenciária de Chapecó tem trabalhado. A busca constante por entidades e empresas parceiras, que além de empregar o reeducando, possam também o profissionalizar, em atividades condizentes com a realidade regional, para que quando em liberdade, estes tenham condições de optarem por uma vida diferente daquela em que se encontravam antes de serem presos.

E a sociedade por receber um egresso capacitado profissionalmente e que passou por um período de avaliação antes da reinserção social, ou seja, a sociedade receberia em tese um produto melhor que aquele que adentrou a unidade prisional para cumprimento de pena. Todas as partes envolvidas no processo são beneficiadas, cada um com seus interesses particulares, mas que contemplam o coletivo (LAZAROTTO; SILVA; ZANI, 2020, p. 204-207).

Claro que esta experiência, que tem servido de modelo ao restante do País, inclusive fomentada pela Nota Técnica n. 28 do Ministério da Justiça e Segurança Pública (BRASIL, 2019c), encontra sérias limitações quando se trata de alguns estados, seja pela carência de pessoal e efetivo suficiente para dar conta da demanda em outras regiões, seja porque a pujança industrial do Estado de Santa Catarina permite que empresas se interessem pela demanda gerada no sistema e seus desafios.

Vários estados não o fazem, todavia, por fatores extras que incluem desde ausência de articulação dos atores envolvidos (Poder Judiciário local, Secretaria de Estado da Administração Prisional, Federação de Indústria, Ministério Público, Defensoria Pública, Conselhos da Comunidade, entre outros), falta de empresas suficientes nos locais onde instaladas unidades prisionais, entre outros.

Necessário aqui pontuar que durante a primeira reunião virtual do Grupo de Trabalho realizada com a FIESP, a entidade, ciente a Nota Técnica n. 28 e do modelo de SC (BRASIL, 2019c), apresentou significativas ponderações sobre questões que poderiam ser melhoradas no modelo aplicado, como a busca pela maior qualificação técnica da mão-de-obra e atração de outros tipos de indústrias, visando gerar maior valor e conseqüentemente melhor subsídio ao custeio geral do Projeto, tornando-o mais atrativo, o que não deve ser ignorado.

Importante que o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), pois, cada vez mais, assumira esse papel de fomento às boas práticas e, até mesmo, de articulador nacional de toda essa política pública voltada a melhoria das condições das unidades prisionais 100% públicas

atualmente existentes. E porque não, até mesmo impondo um modelo mínimo de gestão do sistema prisional de cada estado, com severos cortes financeiros e de incentivo caso desviadas as boas práticas ou injustificáveis recusas de implementação de determinadas melhorias.

Isso porque, mesmo que algum ou todos os estados optem, à partir deste relatório, pela alternativa da realização de contratos com a iniciativa privada, sob qualquer modalidade das já indicadas, isso não acontecerá do dia para a noite e as reservas legais impostas quanto a fração indelegável da execução penal permanecerão a ser de responsabilidade da União e dos Estados.

Na parte conclusiva deste relatório serão indicados, na visão deste Grupo de Trabalho, várias medidas que podem ser adotadas pelo Estado em relação a cada uma das alternativas de gestão existentes, inclusive para aqueles que optarem por permanecer sob o sistema de gestão 100% público.

2.2. Das reuniões virtuais e da consulta pública

Apenas para fins de melhor compreensão, dividiremos as reuniões virtuais da consulta pública, já que das primeiras participaram apenas pessoal técnico e com conhecimento específico do tema, enquanto da segunda, pela extensão, fora aberta a manifestação a toda e qualquer “opinião”, independentemente da extensão da declaração e sua fundamentação.

Àqueles que não apresentaram argumentos a respeito do tema, senão manifestaram apenas sua discordância ou concordância, infelizmente não teremos como responder com maior consistência neste relatório, mas tal fato não impedirá que façamos a devida consignação e apreciação.

Importante ainda reforçar que, por méritos do atual Presidente do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, Conselheiro Márcio Schiefler Fontes, a originária Comissão de Cogestão fora ampliada para atual formatação, **de caráter permanente**, de sorte que o assunto aqui não se encerra, merecendo reflexões contínuas e essenciais para a melhor adequação do Sistema Prisional Brasileiro ao mínimo que de um sistema se deve exigir.

2.2.1. Das reuniões virtuais

Como já dito na introdução, foram realizadas 4 (quatro) reuniões virtuais ordinárias e 1 (uma) extraordinária, onde foram abordados vários aspectos relacionados ao tema em estudo.

Excepcional a experiência extraída de todas as reuniões realizadas, pois mesmo aqueles que defendem, por exemplo, a parceria público-privada, apresentaram contra-argumentos essenciais para uma melhor elucidação do tema e do direcionamento deste trabalho.

Na primeira reunião do Grupo de Trabalho, ainda sob a forma da comissão de cogestão, fora ouvida a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), nas pessoas dos senhores Calil Buainain, Juliana Mota e Luciano Coelho, que apresentaram visão bastante interessante sobre o sistema prisional, graças ao tempo em que estudam a matéria, pois possuem Departamento interno de Defesa e Segurança que estuda a problemática há bastante tempo.

A oitiva da FIESP não se deu por acaso, mas porque, além de se tratar da Federação das Indústrias situada na maior cidade do País, do Estado com maior população carcerária nacional, ente essencial nessa discussão que envolve a temática, possui **Acordo de Cooperação Técnica (ACT)** com o Ministério da Justiça e Segurança Pública relativo ao intento de estabelecerem Planos de Trabalho para Elaboração e Operacionalização de Políticas e Ações Destinadas ao Mapeamento, Diagnóstico e Controle dos Mercados Ilícitos e das Redes Criminais que os operam.

Sob a ótica da modernização do sistema prisional, a FIESP apresenta dados consistentes relacionados a um modelo econômico de renovação prisional, utilizando como premissa o modelo de Parceria Público-Privada adotado em Ribeirão das Neves, única PPP atualmente em funcionamento no País sob esta roupagem.

Ao passo que elogia a iniciativa federal, propõe melhorias, especificamente de dividir o Projeto para um piloto em 2 (duas) partes, sendo uma de incumbência do Governo Federal (Infraestrutura + Manutenção) e outra do Governo Estadual (Demais Serviços), caracterizando-se verdadeiro “condomínio” ao invés do atual “consórcio”. Com isso, o aporte financeiro estimado para a iniciativa privada seria de R\$ 31,5 bilhões de reais para a construção de 250.000 (duzentos e cinquenta mil) vagas, o que faria praticamente cessar (ou pelo menos mitigar em muito), por ora, e independente de outras políticas públicas necessárias a questão de vagas no Brasil (COSTA, 2021).

Este novo modelo pretende aumentar o valor médio gerado pelo trabalhador/preso, com baixo custo total/vaga, graças ao aumento da educação/capacitação/formação, aumento da geração de valor (remuneração) e aumento da capacidade produtiva. Busca, como visto em reunião, criar um ciclo virtuoso, aumentando a capacidade técnica do preso para maior geração de valor e conseqüentemente minimizar o custo final.

Evidentemente que algumas questões podem e devem ser levantadas a respeito deste método proposto, que vão desde a impossibilidade de aplicação linear nacional devido a

condição continental de nosso País, até a impossibilidade de utilização dos dados puros e simples de número de presos, dadas as particularidades do sistema prisional (existência de facções criminosas a trabalharem contra mudanças no sistema, especialmente aquelas que enrijecem o cumprimento da pena e facultam aos presos a saída das unidades prisionais pela porta da frente e com dignidade).

O que não se pode, todavia, é impedir que algum estado, como São Paulo, por exemplo, que eventualmente possua condições de implementar este método, deixe de fazê-lo por questões externas que não digam respeito a efetiva melhoria do sistema prisional e das condições de cumprimento da pena, mormente porque a função deste Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária é subsidiar o Ministério da Justiça exatamente de elementos para melhor estruturação do sistema.

Deve ficar claro, desde logo, **que incumbe ao gestor estadual a análise final acerca da viabilidade de formulação de parcerias público-privadas ou mesmo cogestão** com base nas suas deficiências locais, levando em consideração as reais impossibilidades de captação de recursos e solução da problemática por outras maneiras.

Por óbvio que, como a segurança pública é dever não só dos estados, mas também da União, deve o DEPEN ser chamado a efetivamente articular com os estados membros a definitiva implementação de estudos para os fins de mitigar a atual precariedade do sistema prisional, primeiro, e mais grave, da falta de vagas, e, em segundo lugar, de cumprimento de todos os demais direitos assegurados na Lei de Execuções Penais a todos os presos do País, independente da forma de gestão adotada.

Na segunda rodada de oitiva das pessoas responsáveis pelo trato deste tema, realizou-se reunião ordinária para ouvir os Srs. Bruno Belsito e Gustavo Caliu, ambos pelo Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES), Sr. Marcos Siqueira, pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIDE) e a Sra. Clarissa Costa de Barros e Sr. Robson Enéas de Oliveira, ambos pelo Programa de Parcerias de Investimentos.

Nessa reunião, foram apresentados os projetos em andamento atualmente pelo Governo Federal, com ênfase às Parcerias Público-Privadas de duas unidades prisionais, uma no estado do Rio Grande do Sul e outra em Santa Catarina, além de duas Unidades Socioeducativas, uma no estado de Minas Gerais e a outra em Santa Catarina. Todas elas, é bom frisar, encontram-se em fase preliminar, ou seja, de estudos.

Acompanhando este tema, não por acaso, fora convidado a participar da reunião, o ilustre Procurador do Estado de Santa Catarina, Dr. André Doumid Borges, como ouvinte, dada

a experiência em andamento em Santa Catarina de estudo de viabilidade de implantação da PPP e também da unidade socioeducativa.

Importante enaltecer que a participação das entidades somente fez aumentar a certeza deste Grupo de Trabalho de que o assunto está sendo tratado com extremo zelo pelo Governo Federal, assim como que se fulcra estritamente nas previsões normativas legais existentes no País, não se buscando qualquer alteração delas para implementação de qualquer espécie de contrato fora aqueles já devidamente sacramentados pelo Poder Legislativo Nacional.

Em seguida, se apresentaram para serem ouvidas, e foram prontamente atendidas, as seguintes entidades: Associação dos Policiais Penais do Brasil (AGEPPEN), pelo seu representante, Sr. Jacinto Teles Coutinho; Sindicato Nacional das Empresas Especializadas na Prestação de Serviços em Presídios e em Unidades Socioeducativas (SEMPRE), pelo seu representante, Sr. Odair Conceição.

Obviamente que cada um dos órgãos defendeu sua posição, de forma antagônica em sua essência, mas democraticamente colocadas de modo a demonstrar o seu entendimento (e até as preocupações) que cada entidade acredita viável para a solução do problema.

Em síntese, o Sr. Jacinto Coutinho manifestou preocupação em relação a participação de empresas privadas no controle do sistema prisional, notadamente em relação às limitações previstas na Lei de Execuções Penais das atividades indelegáveis e do risco que isso implicaria na questão da segurança das unidades prisionais, indicando que o GT deveria lastrear eventual manifestação à Resolução CNPCP n. 8, de 9 de dezembro de 2.002 (CNPCP, 2002).

Já o Sr. Odair Conceição defendeu a possibilidade de realização de contratos de cogestão e parceria público-privada, citando igualmente os normativos legais, as resoluções do CNPCP (notadamente quanto ao custo do preso no Brasil), citando exemplos que entende valorosos sobre este modelo de administração, com indicativos, que apresentou, de redução de custo e melhoria das condições do preso.

Finalmente, nesta mesma oportunidade, foi ouvido o Tenente Coronel PM Marcos Henrique do Carmo da Secretaria de Estado de Ressocialização e Inclusão Social do Estado de Alagoas, que trouxe a experiência daquele estado, notadamente na Cogestão realizada na única unidade prisional do interior de Alagoas, já que as demais 8 (oito) unidades se encontram situadas na capital do estado. Apresentou os aspectos que entendeu positivos a respeito, dizendo-se satisfeito com a entrega que vem sendo realizada.

Como integrantes deste Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária com ampla experiência no tema, por sugestão da Presidência deste Grupo de Trabalho, foram ouvidos, ainda, os Srs. Leandro Antônio Soares Lima – Secretário de Administração Prisional

do Estado de Santa Catarina, pela gestão exitosa do estado com administrações 100% públicas; e Pedro Eurico de Barros e Silva – Secretário de Justiça do Estado de Pernambuco, pela experiência não exitosa de cogestão naquele Estado.

O Secretário e Conselheiro Leandro Lima externou a experiência de Santa Catarina, relatando que as experiências de cogestão em Santa Catarina não se mostraram exitosas, sendo que das 5 (cinco) unidades que já estiveram sob esse regime, duas delas já foram reintegradas ao Estado e as outras 3 (três) também não estão entregando contratos interessantes ao Estado. Defendeu a Parceria Público-Privada por entender que há maiores instrumentos fiscalizatórios neste tipo de regime, citando que políticas públicas adotadas em Santa Catarina como valorização do servidor, investimento em Unidades, Fundo Rotativo e as políticas públicas de assistência ao egresso foram essenciais até aqui para o bom desempenho de Santa Catarina.

Finalmente, o Secretário e Conselheiro Pedro Eurico trouxe a sua visão crítica das Parcerias Público-Privadas, especialmente pela experiência traumática daquele estado com a unidade prisional de Itaquitinga, na Mata Norte, dado todo o transtorno gerado e o imbróglio gerado. Sustentou que divergem as PPPs de unidades prisionais daquelas de estradas, por exemplo, onde os contratos são muito mais facilmente resolvidos e não geram problemas à segurança pública do Estado.

2.2.2. Da Consulta Pública

Primeiramente, cabe salientar que o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) publicou aviso de consulta pública para manifestação acerca de alternativas para administração penitenciária, nomeadamente modelos de cogestão, privatização e parceria público-privada (PPP).

Antes disso, em 2019, no âmbito do CNPCP, foi instituída Comissão de Cogestão, depois redefinida como Grupo de Trabalho (GT) específico para analisar e estudar alternativas de administração penitenciária pelos modelos de cogestão, privatização e parceria público-privada. Esta consulta foi publicada em 25 de junho de 2021, sendo que qualquer interessado, pessoa física ou jurídica, poderia participar, encaminhando manifestação pelo correio eletrônico cnpcp@mj.gov.br até o dia 20 de julho de 2021.

O ato é desdobramento do Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (2020-2023), que traça metas e diretrizes de políticas públicas oferecidas pelo órgão nacional de política criminal. Conforme o Plano, os estados precisam prover mais vagas, dado o déficit histórico no País, além de aprimorar os estudos sobre a formatação de parcerias público-

privadas na construção, manutenção e operação das unidades prisionais (respeitados os ditames legais), principalmente consideradas as dificuldades orçamentárias e as dificuldades do sistema prisional brasileiro.

No ensejo, em fevereiro de 2021, o Departamento Penitenciário Nacional (Depen) solicitou a contribuição do Grupo de Trabalho do Conselho para a temática em questão, pois está em processo de elaboração pelo Depen o Manual das Parcerias Público-Privadas, considerando os estudos promovidos pelo órgão e diante da qualificação dos presídios em parcerias público-privadas, no bojo do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), do Ministério da Economia.

Entre os assuntos a serem abordados no Manual das Parcerias Público-Privadas estão: infrações disciplinares identificadas no ambiente prisional, inclusive nas áreas sob gestão da iniciativa privada; estudo sobre a inviabilidade de qualquer julgamento ou gestão sobre atos de indisciplina pelo ator privado, considerando os reflexos na execução penal; impossibilidade da gestão da inteligência prisional pelo ente privado, incluídos monitoramento de presos e pessoas vinculadas; entre outros.

O GT do CNPCP decidiu estender à participação popular consultando a sociedade civil e demais instituições, a fim de constatar opiniões acerca desses modelos de gestão.

Após recebidas as manifestações desta consulta pública, decidiu-se analisá-las mediante estatística descritiva (análise utilizada para resumir os dados obtidos mediante distribuição de frequência – em valores absolutos e relativos), sem entrar no mérito da análise de discurso. Outro adendo é a manutenção do anonimato dos(as) participantes. Destarte, o CNPCP recebeu, via correio eletrônico, 83 manifestações de pessoas físicas e 36 de pessoas jurídicas, perfazendo um total de 119 manifestações.

Com um material heterogêneo, optou-se por tabular, para cada tipo de pessoa – física e jurídica – as manifestações favoráveis à parceria público-privada (PPP), cogestão e/ou privatização. De igual modo, foram tabuladas as manifestações contrárias à PPP, cogestão e/ou privatização. Ainda foram consideradas a categorização que solicitou o arquivamento da consulta pública em epígrafe, bem como o rol de opiniões cujo teor e/ou arrazoado ou foi longo e/ou inconclusivo, e/ou que dizia que terceirizava algumas funções em determinado estabelecimento prisional, e/ou que propôs outros direcionamentos, fugindo do escopo pretendido.

As Tabelas 1 e 2 retratam as manifestações de pessoas físicas e jurídicas acerca de alternativas para administração penitenciária. Assim, considerando-se a posição de favorabilidade, no conjunto de 83 pessoas físicas, de um total de 101 manifestações, 5% foram

favoráveis à PPP, 2% favoráveis à cogestão e 3% favoráveis à privatização. Frisa-se que esta consulta pública trata de uma opinião em que se pode considerar posições mutuamente não exclusivas, isto é, a ocorrência de uma opinião não implica a não ocorrência da outra (o que justifica também as 101 manifestações para 83 pessoas). Por exemplo, uma pessoa pode ser favorável à PPP e cogestão e não ser favorável à privatização, ou mesmo ser favorável às três opções, entre outras combinações.

Já no tocante a posição contrária, novamente de um total de 101 manifestações, 6,9% foram contrários à PPP, 6,9% foram contrários à cogestão e 19,8% contrários à privatização. Logo, para este conjunto de pessoas físicas, houve uma nítida superioridade para a condição de desfavorabilidade das três alternativas para administração penitenciária, sendo o mais elevado destaque percentual evidenciado para a posição contrária à privatização. Lado outro, a diferença entre ser contrário (6,9%) ou favorável à PPP (5%) foi de apenas 1,9 pontos percentuais.

Tabela 1 – Manifestações de pessoas físicas acerca de alternativas para administração penitenciária (cogestão, privatização e PPP), consulta pública

Pessoa Física	Favorável à PPP	Favorável à Cogestão	Favorável à Privatização	Contrária à PPP	Contrária à Cogestão	Contrária à Privatização	Pelo arquivamento da consulta	Manifestação sobre o teor e/ou arrazoado longo e/ou inconclusivo e/ou diz que terceiriza algumas funções e/ou propõe outras coisas
1				1	1	1		
2						1		
3			1					
4							1	
5	1					1		
6							1	
7	APAC							
8							1	
9							1	
10							1	
11							1	
12	1	1						
13							1	
14							1	
15							1	
16							1	
17							1	
18							1	
19							1	
20							1	
21						1		
22							1	
23							1	
24							1	
25								1
26							1	
27							1	
28						1		
29								1
30						1		
31							1	
32							1	
33							1	
34							1	
35							1	
36								1
37				1	1	1		
38			1					
39							1	
40		1				1		1
41						1		
42							1	
43				1	1	1		
44							1	
45						1		
46							1	
47								1
48				1	1	1		
49						1		
50							1	
51							1	
52								1
53			1					
54							1	
55								1
56							1	
57							1	
58							1	
59							1	
60							1	

Continuação da Tabela 1

61							1	
62	1							
63						1		
64				1	1	1		
65						1		
66							1	
67							1	
68						1		
69	1					1		
70								1
71							1	
72							1	
73							1	
74							1	
75							1	
76							1	
77							1	
78							1	
79				1	1	1		
80							1	
82							1	
83				1	1	1		
Σ de manifestações – valores absolutos	5	2	3	7	7	20	49	8
Σ de manifestações – % de favoráveis	5%	2%	3%					
Σ de manifestações – % de contrárias				6,9%	6,9%	19,8%		
Σ de manifestações – % de outras							48,5%	7,9%

Fonte: Dados da consulta pública (2021).

Tabela 2 – Manifestações de pessoas jurídicas acerca de alternativas para administração penitenciária (cogestão, privatização e PPP), consulta pública

Pessoa Jurídica	Favorável à PPP	Favorável à Cogestão	Favorável à Privatização	Contrária à PPP	Contrária à Cogestão	Contrária à Privatização	Pelo arquivamento da consulta	Manifestação sobre o teor e/ou arrazoado longo e/ou inconclusivo e/ou diz que terceiriza algumas funções e/ou propõe outras coisas
1							1	
2							1	
3								1
4								1
5				1	1	1		
6						1		
7								1
8				1	1	1		
9	APAC	1						
10*								
11								1
12	1	1						
13							1	
14					1	1		
15								1
16	APAC							
17				1	1	1		
18								1
19						1		

Continuação da Tabela 2

20	APAC							
21								1
22**								
23				1	1	1		
24		1						
25								1
26***		1						
27				1	1	1		
28	1	1	1					
29	1	1						
30	1	1				1		
31							1	
32							1	
33				1	1	1		
34	1	1						
35	1	1						
36****				1	1	1		
Σ de manifestações – valores absolutos	9	9	1	7	8	11	5	8
Σ de manifestações – % de favoráveis	15,5	15,5	1,7					
Σ de manifestações – % de contrárias				12,1	13,8	19		
Σ de manifestações – % de outras							8,6	13,8

Fonte: Dados da consulta pública (2021).

* Câmara de Estudos de Execução Penal da Defensoria Pública de Minas Gerais; Comissão de Direitos Humanos da OAB/SP; Comissão de Política Criminal e Penitenciária da OAB/SP; Comissão Nacional de Execução Penal do Colégio Nacional dos Defensores Públicos Gerais (CONDEGE); CONECTAS Direitos Humanos; Defensoria Pública do Estado da Bahia - Coordenação Criminal e de Execução Penal; Defensoria Pública do Estado de Alagoas; Gerência Executiva de Execução Penal e Acompanhamento de Penas Alternativas da Defensoria Pública da Paraíba; Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM); Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC); Núcleo da Política Criminal e da Execução Penal da Defensoria Pública do Estado do Paraná (NUPEP/DPPR); Núcleo de Acompanhamento da Execução Penal e dos Presos Provisórios; Núcleo de Defesa em Execução Penal da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul (NUDEP); Núcleo de Defesa em Execução Penal da Defensoria Pública do Estado do Pará (NUPEP/DPPA); Núcleo de Execuções Penais da Defensoria Pública do Estado de Sergipe (NEP -DPSE); Núcleo do Sistema Penitenciário da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (NUSPEN); Núcleo Especializado de Cidadania Criminal e Execução Penal da Defensoria Pública de Pernambuco (NECCEP); Núcleo Especializado de Situação Carcerária da Defensoria Pública do Estado de São Paulo; Núcleo Institucional do Sistema Penitenciário da Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso do Sul; Rede Justiça Criminal.

** justifica o não pronunciamento em documento anexo

*** efetuando consulta pública no âmbito do Estado da Bahia

**** existe cogestão, mas está sendo retomada em função dos custos, logo, deve-se relativizar esta resposta

Contudo, o maior percentual observado no conjunto de 83 pessoas físicas solicitou, em teor praticamente unívoco nos textos enviados (“[...]propomos que o CNPCP archive tal consulta, considerando que ela é plenamente inservível para qualquer solução no Sistema Penitenciário), o arquivamento desta consulta pública, fato este observado em 48,5% das ocorrências, ou seja, aproximadamente a metade. Nota-se, em muitas dessas comunicações, a

posição bem clara de pessoas de uma determinada classe profissional, que subscreveram esse mesmo tipo de mensagem, mudando apenas o seu remetente.

Complementando esta tabulação, 7,9% estão em um rol de participantes cujo teor e/ou arrazoado ou foi longo e/ou inconclusivo, e/ou que dizia que terceirizava algumas funções em determinado estabelecimento prisional, e/ou que propôs outros direcionamentos, fugindo do escopo pretendido. Uma ponderação refere-se a uma citação favorável da Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC) no que diz respeito à PPP.

No conjunto das 36 pessoas jurídicas participantes desta consulta pública, considerando-se a posição de favorabilidade, de um total de 58 manifestações, 15,5% foram favoráveis à PPP, também 15,5% foram favoráveis à cogestão e 1,7% favoráveis à privatização. No tocante a posição contrária, novamente de um total de 58 manifestações, 12,1% foram contrários à PPP, 13,8% contrários à cogestão e 19% contrários à privatização. Constatou-se que, no caso de pessoas jurídicas, igualmente para as pessoas físicas participantes, houve uma nítida superioridade da desfavorabilidade da alternativa privatização para os estabelecimentos penais. Entretanto, para as pessoas jurídicas, a superioridade da favorabilidade da PPP e cogestão (ainda que por diferença de pontos percentuais consideradas baixas, respectivamente, 3,4 e 1,7) destoou das pessoas físicas participantes, que foram, em sua maioria, contrárias a tais perspectivas.

O pedido de arquivamento desta consulta pública correspondeu a 8,6% das ocorrências observadas, em sua maioria de instituições ligadas a uma determinada classe profissional. Novamente houve citação favorável (desta vez, três) da APAC no que diz respeito à PPP. Por último, mas não menos importante, 13,8% das pessoas jurídicas também fizeram teor e/ou arrazoado longo e/ou inconclusivo, e/ou que dizia que terceirizava algumas funções em determinado estabelecimento prisional, e/ou que propôs outros direcionamentos, fugindo do escopo pretendido.

Como corolário, o Quadro 1 sombreia/hachura exatamente os retângulos em que se concentraram as maiores frequências de opções alternativas para administração penitenciária, nomeadamente modelos de cogestão, privatização e PPP.

Quadro 1 – Sinalização das maiores frequências de opções alternativas para administração penitenciária, nomeadamente modelos de cogestão, privatização e parceria público-privada, considerando somente posições favoráveis e contrárias de pessoas físicas e jurídicas

Pessoa Física	Favorável à PPP	Favorável à Cogestão	Favorável à Privatização	Contrária à PPP	Contrária à Cogestão	Contrária à Privatização

S de manifestações – % de favoráveis						
S de manifestações – % de contrárias						
S de manifestações – % de outras						
Pessoa Jurídica	Favorável à PPP	Favorável à Cogestão	Favorável à Privatização	Contrária à PPP	Contrária à Cogestão	Contrária à Privatização
S de manifestações – % de favoráveis						
S de manifestações – % de contrárias						
S de manifestações – % de outras						

Fonte: Dados da consulta pública (2021).

Com a sinalização das maiores frequências fica bem visível que a opção pela privatização é fortemente descartada em ambos os grupos (de pessoas física e jurídica). As posições contrárias às PPP e cogestão foram majoritárias para as pessoas físicas participantes desta consulta pública, enquanto o contrário se verificou para as pessoas jurídicas, que foram majoritariamente favoráveis às alternativas PPP e cogestão.

Assim, corrobora-se a consulta pública realizada, mesmo diante de pedidos para seu desarrazoado arquivamento, porquanto o GT do CNPCP decidiu estender à participação popular consultando a sociedade civil e demais instituições interessadas, a fim de colher subsídios acerca desses modelos de gestão prisional. Com isto validou-se o que um Conselho de Ministério da República deve sempre prezar: ouvir, de forma legal, os agentes ligados, direta ou indiretamente, com o tema proposto.

Antes de rumar à conclusão, entendemos essencial, com base em tudo que foi produzido neste GT, propor medidas que poderiam minorar os riscos dos estados pela adoção deste ou daquele sistema, todas elas a cargo do DEPEN, que é o órgão central com atribuição específica de fiscalização e apoio do complexo Sistema Prisional Brasileiro.

Para isso, é essencial: **a)** assumir o seu papel de protagonista em todas as avaliações de contratações ou parcerias, ponderando sobre a necessidade de prévia análise de prestação de contas dos valores repassados fundo-a-fundo; **b)** providenciar o imediato e integral cumprimento da determinação do CNPCP quanto ao levantamento, em cada Estado da Federação, do custo efetivo do preso no sistema penitenciário estadual, com todas as suas especificidades e, também, e não menos importante, apresentar o detalhamento do valor indicado como sendo do custo do preso no sistema penitenciário federal; **c)** fomentar de forma

efetiva a estruturação, nos estados, dos fundos rotativos (ou algum Fundo Especial equivalente) como forma de propiciar aos estados que não possuam condição de estabelecer as parcerias, a mitigação das mazelas atualmente existentes; **d)** diligenciar junto ao Tribunal de Contas da União e até dos Estados, as informações necessárias para repasse aos gestores das unidades prisionais sobre as exigências mínimas para contratação de parcerias, criando verdadeiro manual das contratações no sistema prisional; **e)** criação de mecanismo eficiente, dentro do próprio Órgão ou a ele vinculado, para fiscalização periódica e perene de TODOS os contratos envolvendo o sistema prisional, para glosa imediata de valores até a solução definitiva e atendimento dos indicadores já existentes no próprio Ministério da Justiça; **e)** crie mecanismo eficiente para dar cumprimento ao disposto pelo CNPCP na Resolução n. 6/2012 (CNPCP, 2012) em cada um dos modelos de gestão existentes, com critérios únicos e comuns a todas as unidades e diferenciação entre os modelos de gestão: 100% pública; cogestão e parceria público-privada, já que o DEPEN, na Informação n. 140/2021/COSISDEPEN/DIPEN/DEPEN, informou que *“a grande maioria das Unidades Federativas não diferenciam os tipos de unidades prisionais que possuem, por tipo de gestão (100% pública, Co-gestão e PPP) na hora de informar os dados relativos ao custo de seus apenados; f)* impedir a diferenciação de repasse dos valores, em igualdade de condições, entre as unidades 100% públicas e aquelas objeto de parceria, sob pena de sucateamento ainda maior daquelas geridas pelo poder público em detrimento das particulares; **g)** fiscalize para que a empresa privada atenda a todas as regras impostas pelos poderes públicos, inclusive em relação a capacitação permanente do seu corpo de funcionários e atendimento de todas as diretrizes estabelecidas pelos órgãos responsáveis pela adoção das políticas públicas na área respectiva - vide Sub-Relatório Conselheiro Antônio Suxberger - Anexo 1; **h)** anua apenas a contratos de parceria cuja necessidade esteja demonstrada pelo estado contratante, de efetiva possibilidade de imediata retomada do sistema, em caso de ferimento a cláusula contratual essencial, sob pena de manutenção de irregularidades e procrastinação de situação extremamente prejudicial a todo o sistema.

Também aqui vale reforçar, evidentemente, que todos os demais órgãos fiscalizatórios e responsáveis pelo acompanhamento permanecem com suas atribuições fiscalizatórias íntegras, o que não poderia ser diferente, dada a competência deste CNPCP.

Apresentamos, pois, à sociedade brasileira, o presente relatório, contribuição deste Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária visando a análise das alternativas viáveis de serem implementadas pelos estados da Federação, sem prejuízo da continuidade permanente de estudos voltados a melhoria do Sistema Prisional Brasileiro, objeto precípua deste Grupo de Trabalho.

3. CONCLUSÃO

Levando-se em consideração tudo que foi apurado durante a tramitação deste Grupo de Trabalho, desde a compilação dos dados iniciais, passando pelas reuniões virtuais, entrevistas com entidades/autoridades que muito sabem e contribuíram para o objeto do presente relatório, até a visita técnica e, finalmente, a consulta pública, pudemos revisitar, para melhor compreender, o complexo sistema prisional brasileiro.

Percebemos que a mal propalada falácia do encarceramento em massa contribuiu, até hoje, em grande parte, para a precoce interrupção das necessárias discussões sobre as efetivas mudanças de paradigmas, impedindo o aprofundamento dos estudos responsáveis sobre as formas de melhor enfrentar a problemática da falta de vagas e estruturação, fatores que mais que justificaram a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347, de declarar o “*estado de coisas inconstitucional*” do Sistema Penitenciário Nacional.

Basta ver o tempo de tramitação médio de cada Projeto de Lei que vise rediscutir este tema no âmbito do Congresso Nacional e as amarras que são criadas para tais discussões.

Com especial atenção, pois, aos modelos de gestão atualmente aplicados no País, suas vicissitudes e incongruências, mas levando em consideração as alternativas legais postas à disposição dos gestores públicos da área de segurança pública, procuramos demonstrar que é possível buscar, de forma responsável, alternativas ao caos que se instalou no Sistema Penitenciário, sem que isso represente, de um lado, risco à sociedade, que sofre com os crescentes índices de criminalidade que assolam nosso País, e, de outro, ao Estado, detentor indelével do poder de polícia.

Através dos dados levantados, pudemos perceber que, a par do sistema penitenciário federal, que tem se mostrado capaz de atender a demanda que lhe é apresentada, e por isso propositadamente escapou da análise no presente estudo, o seu correspondente estadual deixa muito a desejar em vários aspectos, que passam, inicialmente (e principalmente) pela deficiência de vagas e estruturas físicas adequadas ao fiel cumprimento da Lei de Execução Penal, e desembocam na, praticamente, incapacidade de oferta de condições mínimas de resgate das pessoas presas, especialmente pela ausência de oferta de trabalho, estudo, prestação de assistências materiais mínimas e necessárias para garantir o constitucional princípio da dignidade da pessoa humana.

Longe de indicar caminho único, concluímos que incumbe aos gestores das pastas respectivas, em cada um dos estados da Federação, avaliar as alternativas de gestão indicadas,

inclusive com opção pela manutenção da gestão 100% pública, se for o caso, desde que adotados todos os critérios de eficiência mínimos a atingir a almejada respeitabilidade a todos os direitos previstos na Lei de Execuções Penais e tratados e normas internacionais recepcionados pela Constituição da República Federativa do Brasil.

Papel essencial, entretanto, incumbirá ao DEPEN, no sentido de orientar e qualificar a discussão em torno da viabilidade de implementação de modelos alternativos, patrocinando junto aos estados da Federação, após levantamento das questões impeditivas de manutenção do sistema 100% público, a formulação dos Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMI) para contratação da iniciativa privada, respeitadas as normas vigentes e atendidas as demandas específicas do nosso País, que, por ser continental, não pode ser tratado de forma unificada.

Além disso, deve trabalhar de forma incansável para que, mesmo nos estados onde operada qualquer forma alternativa de gestão prisional das atividades acessórias, sejam garantidos, não só a atenção como todos os repasses mínimos às demais unidades prisionais já existentes sob a gestão 100% pública, a fim de evitar o sucateamento do Sistema Prisional Brasileiro e a criação de distinções perniciosas.

Também, deve o Órgão preocupar-se em alinhar as contratações das parcerias aos seus indicadores estratégicos envolvendo o sistema prisional, com ênfase a real inclusão de mecanismos eficientes, por exemplo, de glosa de pagamentos, para as hipóteses de não atendimento mínimo daquilo a que se propõe a concessão, para que não se repitam os problemas indicados na visita técnica realizada no Complexo Prisional Público-Privado de Ribeirão das Neves (MG) por este Grupo de Trabalho, especialmente aqueles voltados à precisão das informações contratuais e um método realmente eficiente de avaliação do real custo do preso em cada um dos sistema e os eventuais benefícios advindos desta distinção valorativa.

APÊNDICE

Apêndice I - Divisão dos questionamentos entre os sub-relatores

Considerando que este Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária faz parte da estrutura, além de ser subordinado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, conforme Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019, alterado pelo Decreto nº 10.073, de 18 de outubro de 2019 (art. 2º, III, d) (BRASIL, 2019a), e que o Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, também por força da estruturação atual é responsável pelo planejamento e coordenação da política nacional de serviços penais, ao ser elaborada a consulta por intermédio do Ofício nº 142/2021/GB-DEPEN/DEPEN/MJ, optou-se por apresentar respostas a todos os questionamentos formulados, individualmente, de forma a cumprir o compromisso de melhor subsidiar o Ministério da Justiça com respostas para implementação de políticas públicas voltadas a melhoria sistemática do Sistema Prisional Brasileiro.

Foram subdivididos a cinco integrantes os tópicos apresentados pelo DEPEN no ofício referido, escolhidos pelo extenso conhecimento e atuação nas respectivas áreas de abrangência, os quais entregam, neste relatório, servindo ora de anexo, mas considerado por inteiro nas premissas apresentadas durante o desenvolvimento dos trabalhos deste relator, suas valiosas contribuições, a saber:

Tópico	Questionamento	Sub-relatores
a	Infrações disciplinares identificadas no ambiente prisional, inclusive nas áreas sob gestão da iniciativa privada: estudo sobre a inviabilidade de qualquer julgamento ou gestão sobre atos de indisciplina pelo ator privado, considerando os reflexos na execução penal	Conselheiro responsável: Paulo Eduardo de Almeida Sorci
b	Seleção do público nas unidades prisionais em parcerias público-privadas: estudo sobre a inviabilidade de existir separação entre públicos desejáveis e indesejáveis para as parcerias público-privadas, excepcionando as situações submetidas a regimes especiais de cumprimento de pena, como aqueles em vigor no sistema penitenciário federal	Conselheiro responsável: Paulo Eduardo de Almeida Sorci
c	Decisões sobre perfis adequados dos trabalhadores do ator privado em exercício nas unidades prisionais: estudo sobre qual a	Conselheiro responsável: Pery Francisco Assis Shikida

	influência do gestor público na decisão entre contratar ou não determinado empregado	
d	Utilização dos projetos referenciais do Depen como parâmetros para edificações prisionais nas parcerias público-privadas. Padronização das unidades prisionais, a partir dos projetos referenciais do Depen que atendem às regras do CNPCP	Conselheiro responsável: Walter Nunes da Silva Júnior
e	Cadeia de responsabilidades em caso de rebeliões ou fugas	Conselheiro responsável: Leandro Antônio Soares Lima
f	Responsabilidade do ente privado em armazenar e fornecer, sempre que questionado, os dados que compõem a cadeia de informação sobre o sistema prisional gerida pelo Depen. Os dados que alimentam o SISDEPEN nacional, bem como as informações solicitadas pelo Depen que, em atendimento à lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, deverão ser fornecidos pela unidade federativa	Conselheiro responsável: Walter Nunes da Silva Júnior
g	Impossibilidade da gestão da inteligência prisional pelo ente privado, incluídos monitoramento de presos e pessoas vinculadas	Conselheiro responsável: Leandro Antônio Soares Lima
h	A oferta de trabalho ao preso deve vir acompanhada da devida capacitação, sob responsabilidade do ente privado. O fracionamento de responsabilidades poderá dificultar o processo e não trazer o retorno desejado, qual seja, permitir a ressocialização e reinserção no mercado de trabalho	Conselheiro responsável: Pery Francisco Assis Shikida
i	Ação de capacitação dos profissionais empregados em seguimento das diretrizes da Matriz Curricular Nacional dos Serviços Penais, mantendo a padronização e a gestão de riscos. Escolas de Governo não poderão fornecer os cursos	Conselheiro responsável: Antônio Henrique Graciano Suxberger
j	Atendimento da Lei de Execução Penal pelo ente privado, bem como das notas técnicas do Depen, Resoluções do CNPCP, CNJ e CNDH	Conselheiro responsável: Antônio Henrique Graciano Suxberger

ANEXOS

Anexo I – Sub-relatório Conselheiro Antônio Henrique Graciano Suxberger (itens “i” e “j” dos questionamentos)

Item i) Ação de capacitação dos profissionais empregados em seguimento das diretrizes da Matriz Curricular Nacional dos Serviços Penais, mantendo a padronização e a gestão de riscos. Escolas de Governo não poderão fornecer os cursos

O marco legal de realização dos serviços penais observa duas modelagens institucionais. Na primeira delas, regulada pela Lei nº 8.666/1993 (cuja vigência se estenderá até abril de 2023, quando então se tornará vigente a já publicada Lei nº 14.133/2021), a realização dos serviços penais se dá por contratos administrativos com a previsão de construção de estabelecimentos penais pelo Poder Público, os quais poderão ser equipados, mantidos e operados em forma de gestão compartilhada pela iniciativa privada. Na segunda modelagem, esta regulada pela Lei nº 11.079/004, por meio de parceria público-privada, incumbe à iniciativa privada a projeção, a construção, a manutenção e a operação do estabelecimento penal em forma de gestão compartilhada.

Em ambos os modelos, diferenciados pela utilização de unidade entregue pelo Poder Público ou construída a partir de parâmetros estabelecidos pelo Poder Público, equipamento, manutenção e operação são de responsabilidade do concessionário ou parceiro.

A participação do concessionário ou parceiro privado, por evidente, não se confunde – nem poderia – com aquelas ações próprias do que seja a atividade policial penal. Tal consideração se mostra relevante porque a vinculação a uma matriz curricular nacional é exigência que deriva, igualmente, da inclusão dos serviços penais nas atribuições dos órgãos policiais do Estado brasileiro.

O art. 144, inciso VI, da Constituição da República, cuja redação foi estabelecida pela Emenda Constitucional nº 104/2019 (BRASIL, 2019b), estabelece as “polícias penais, estaduais e distrital”, como órgãos de segurança pública. Nos termos do texto constitucional, a segurança dos estabelecimentos penais cabe “Às polícias penais, vinculadas ao órgão administrador do sistema penal da unidade federativa a que pertencem”.

Para obviar maiores considerações quanto à natureza ínsita a carreiras de Estado das atividades realizadas pelas polícias penais, basta lembrar o que dispõe o § 9º do art. 144 da Constituição: “A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39”. É dizer: as polícias penais são remuneradas em regime de subsídio, característica que denota a sua natureza de carreira de Estado.

Tal consideração, como ponto de partida, mostra-se relevante porque a padronização e a gestão de riscos são ações de determinação e planejamento a cargo da atividade policial penal. Por isso, a necessidade de **estrita vinculação** do concessionário/parceiro às determinações estabelecidas pela polícia penal na indicação dos serviços penais realizados pelo particular em caráter de acessoriedade ou auxílio.

Cumpra, então, estabelecer um cotejo entre o que sejam as atividades suscetíveis de cogestão e o que sejam as ações indelegáveis do exercício da atividade policial penal. E, justamente a partir dessa projeção, estabelecer o quadro de observância obrigatória da Matriz Curricular Nacional de Serviços Penais.

A descrição legal dos serviços hábeis a comporem as ações de cogestão é nominalmente clara: I – serviços de conservação, limpeza, informática, copeiragem, portaria, recepção, reprografia, telecomunicações, lavanderia e manutenção de prédios, instalações e equipamentos internos e externos; II – serviços relacionados à execução de trabalho pelo preso (art. 83-A da Lei de Execução Penal).

Como se pode perceber, os serviços penais incumbem, precipuamente, à Polícia Penal. No entanto, o conjunto de serviços penais abrangem as atividades policiais e outras atividades que, por não comporem a essencialidade que marca a atuação policial penal, podem se apresentar suscetível de cogestão.

Nesse sentido, por integrarem ação estratégica e de risco do Estado, **todas as ações implementadas** na seara dos serviços penais deverão observar estrita moldura de definição dos serviços e o adequado estabelecimento de requisitos a serem observados para contratação, pontos a serem atendidos de capacitação e destaques para a formação continuada desses profissionais. As determinações de padronização e gestão de risco – por definição, **dinâmicas** e vinculadas ao próprio contexto de sua observância (regional e local) – deverão compor, necessariamente, a cláusula de obrigatoriedade de atenção na execução dos serviços de cogestão.

A matriz curricular ocupa-se de princípios *formativos*, a serem compreendidos como postulados político-pedagógicos dos serviços penais e postulados didáticos de sua difusão, vinculação e responsabilidade, além de claro delineamento das *competências* e *habilidades* desses profissionais e seus respectivos itinerários formativos.

Vale destacar, nesse aspecto, a importância que a Escola Nacional de Serviços Penais (ESPEN) passa a agregar quando, na consecução de suas missões, dirigir-se-á também à indicação e às competências e habilidades dos profissionais incumbidos dos serviços penais em apoio e acessoriedade aos serviços de gestão e polícia penal. A ESPEN, formalizada pela

portaria nº 3.123 de 3 de dezembro de 2012, tem como objetivo geral fomentar e executar estratégias de formação inicial e continuada, pesquisa, formulação de doutrina e aperfeiçoamento profissional em serviços penais e de produção e compartilhamento de conhecimentos em políticas públicas voltadas ao sistema prisional.

O ponto de destaque é a vinculação da Matriz Curricular Nacional dos Serviços Penais aos pontos de atenção na indicação dos *requisitos* para execução dos serviços (cláusula obrigatória do contrato de concessão e/ou parceria), bem assim no estabelecimento dos *critérios* avaliativos de desempenho da execução dos serviços.

Por conta da vedação de oferta dos cursos aos profissionais incumbidos da cogestão por Escolas de Governo, a Direção da ESPEN deverá, igualmente, se desincumbir do detalhamento acerca do que sejam os itinerários formativos (capacitação ou formação inicial e formação continuada ou permanente) dos serviços prestados em cogestão e dos serviços prestados diretamente pelo Estado. É dizer: a Matriz hoje vigente, elaborada em 2016 e ancorada nos eixos fundamental, intermediário, avançados (1 e 2) e final, além da formação complementar e pós-posse, deverá observar **processo de reformulação** que atente, entre outros pontos, para a consideração do conteúdo dirigido aos serviços penais de realização direta pelo Poder público e aqueles suscetíveis de execução em regime de parceria (concessão ou parceria).

Nesse sentido, pois, a vinculação à Matriz Curricular Nacional deve figurar não apenas como **cláusula de observância obrigatória** do contrato de cogestão, mas igualmente ponto de consideração na elaboração dos **critérios de avaliação e desempenho** na realização do contrato.

No estabelecimento dos critérios de acompanhamento, avaliação e desempenho do contrato de cogestão, as coordenadorias de planejamento e gestão e de educação, inseridas na estrutura da Direção da ESPEN (em atuação concorrente com o órgão que lhe faça as vezes no âmbito estadual), deverão estabelecer ações de acompanhamento e fiscalização de atendimento da Matriz Curricular Nacional, com especial atenção à padronização e à gestão de riscos. Na execução dessas ações de capacitação e formação dos profissionais contratados pelo concessionário ou parceiro, na cogestão, a oferta dos respectivos cursos deverá atender à Matriz Curricular Nacional dos Serviços Penais em regime de credenciamento, isto é, apresentação de ementário, tópicos formais de verificação e indicação de corpo docente qualificado em consonância com as diretrizes estabelecidas pela ESPEN, sem prejuízo do concurso do órgão equivalente no âmbito estadual.

Item j) Atendimento da Lei de Execução Penal pelo ente privado, bem como das notas técnicas do Depen, Resoluções do CNPCP, CNJ e CNDH

O regime normativo da execução penal no Brasil observa enunciados presentes na Constituição Federal, na Lei de Execução Penal, em leis esparsas que versam sobre situações específicas de grupos vulneráveis no ambiente prisional, além de disposições hauridas da inserção do Estado brasileiro no sistema regional de proteção de direitos humanos e, de modo mais amplo, dos compromissos assumidos no plano internacional.

Esse caráter *multinível* dos enunciados normativos dirigidos à realização dos serviços penais assegura destacada importância às notas técnicas do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), às Resoluções do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), este último com a conformação que lhe foi dada pela Lei nº 12.986/2014.

Os atos de evidente caráter normativo expedidos por todos esses órgãos observam distintos níveis de coercibilidade. Essa verificação se mostra ainda mais relevante quando se percebe que, na elaboração dos contratos de concessão ou parceria, há igualmente cláusulas de diferentes níveis de vinculação das partes. Em grande medida, essa consideração se dá pelo fato de que, especialmente nas parcerias público-privadas, os contratos são de objeto múltiplo. Trata-se da consideração de que os contratos dirigidos aos serviços penais possuem conteúdo de responsabilidade duradoura, caracterizado pelo longo prazo de execução.

No quadro legal de referência dos contratos de concessão e de parcerias dirigidos aos serviços penais, não haverá contratações limitadamente dirigidas à prestação de atividades isoladas, mas ações – repita-se, em *cogestão* – marcadas pela disponibilidade da utilidade de interesse público *fruível*, diretamente ou indiretamente, pelo administrado, respectivamente na concessão patrocinada e na concessão administrativa.

Se, usualmente, nas parcerias público-privadas, incumbe à iniciativa privada opinar e trazer sugestões de modelagem jurídico-contratual, com vistas à eficiência na contratação pública de PPP, quando se trata de serviços penais, o sistema normativo contempla um arcabouço normativo mais rígido, de poucos preceitos dispositivos e inúmeras disposições de caráter mandatório – inclusive muitas delas situadas além das disposições estabelecidas em lei tomada no sentido estrito.

Nesse sentido, a resposta ao item atinente à consideração da Lei de Execução Penal pelo ente privado, bem como das notas técnicas do Depen, Resoluções do CNPCP, CNJ e CNDH, guarda relevância na previsão contratual, mas igualmente na construção e na dinâmica do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), que viabiliza a apresentação de projetos, levantamentos, dados, análises, estudos e demais contribuições qualificadas para melhor desempenho dos contratos. Para ilustrar, tome-se por exemplo as diretrizes de arquitetura e

conformação estrutural dos estabelecimentos penais, cuja modelagem é estabelecida previamente em ato normativo dos órgãos da execução penal (com destaque, inclusive, aos emitidos pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária). É dizer: há pouco espaço para *inovação* na gestão dos serviços penais, pois, dado o caráter de realização mandatória dos preceitos que envolvem a execução da pena e a materialização das medidas de restrição de liberdade pessoal em geral (medidas cautelares e outras), a modelagem institucional é, em grande medida, estabelecida aprioristicamente pelo Estado e de observância compulsória.

A ideia de cogestão traz uma dupla direção. De um lado, a construção de sentido para a ação que agrega o Poder Público e atores da iniciativa privada. De outro lado, a garantia das condições de sua concretização, dos meios materiais e subjetivos exigidos para a consecução das tarefas a serem realizadas a cargo do Estado. Não se trata de entrega, pois, da ação do Estado ao particular, mas de participação do particular na realização da ação estatal. A gestão dos processos de trabalho, portanto, deve necessariamente incorporar as prescrições normativas das instituições e órgãos de Estado, além de atentar para a participação social, que é pilar da execução penal, nos termos do que estabelece, entre outros, o art. 4º da Lei de Execução Penal.

Desse modo, indagar sobre o caráter — em que grau — de vinculação dos parceiros privados ou concessionários nas ações de execução indireta de “atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares desenvolvidas em estabelecimentos penais” (art. 83-A da LEP) é, substancialmente, indagar o caráter vinculativo das notas técnicas do DEPEN, Resoluções do CNPCP, CNJ e CNDH em geral dirigidos a esses serviços, sejam eles realizados por particular ou diretamente pelo Poder público.

Assim, a implementação dos serviços de conservação, limpeza, informática, copeiragem, portaria, recepção, reprografia, telecomunicações, lavanderia e manutenção de prédios, instalações e equipamentos internos e externos, bem assim os serviços relacionados à execução do trabalho (interno e externo) do preso devem atentar para o caráter mandatório dessas notas e resoluções na medida em que integrem as cláusulas de obrigatórias de *adesão* e às cláusulas de avaliação do desempenho do particular na consecução dessas atividades.

Para além do marco legal de execução penal em sentido estrito, vale destacar que as políticas públicas dirigidas aos serviços penais também devem considerar o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas (SINESP), tal como estabelecido pela Lei nº 13.675/2018 (Lei do Sistema Único de Segurança Pública — SUSP). Afinal, esse sistema atua com a finalidade de armazenar, tratar e integrar dados e informações que auxiliam na formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação das políticas públicas

relacionadas com, entre outros temas, sistema prisional e execução penal (art. 35, *caput* e inciso II, da Lei do SUSP).

Relativamente à observância dos atos normativos expedidos pelo DEPEN, CNJ, CNDH e CNPCP, as matrizes contratuais dos serviços realizados em concessão ou parceria deverão considerar que os indicadores de observância desses atos poderão ser verificados não apenas unidade a unidade, contrato a contrato, mas também por meio da consideração e contexto mais amplos fornecidos pelo SINESP.

Há de se considerar, igualmente, que na consecução das matrizes contratuais, as unidades federativas disporão *lídimo espaço de conformação normativa* desses contratos para melhor atender aos contextos, peculiaridades e pontos de atenção nos âmbitos regional e local. No entanto, a atenção e implemento das disposições normativas, ainda que infralegais, exaradas pelos órgãos mencionados (DEPEN, CNJ, CNPCP e CNDH) situam-se, em grande medida, no esforço de integração e articulação que marcam o próprio pacto federativo brasileiro. É dizer: a conformação da cogestão, conquanto atenda a especificidades de cada unidade federativa e seus distintos níveis (federal, estadual e municipal), deverão observar a previsão legal estabelecida pela LEP para esses serviços, cuja leitura e detalhamento se faz, exatamente, por meio do detalhamento normativo que se extrai desses órgãos dotados de poder normativo.

Ao se considerar, ainda, a atenção do Estado brasileiro aos mandamentos oriundos dos órgãos internacionais e do sistema regional de proteção dos direitos humanos, com destaque à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) situada no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), a responsividade do Estado brasileiro se dá por lei e por meio dessas normas próprias do arranjo jurídico-institucional. Essa tarefa fica a cargo, justamente, das notas expedidas pelo DEPEN, CNJ, CNPCP, CNDH, para além da relevante atuação dos órgãos da execução penal descritos na Lei de Execução Penal.

Dada a dinâmica presente na prestação dos serviços penais, há quadros de referência normativa existentes no momento que celebrado o contrato de concessão e a parceria público-privada, bem assim aquelas vindouras que venham a ser editadas no curso do contrato administrativo.

As balizas normativas já existentes no momento de celebração do contrato administrativo devem integrar os critérios objetivos de avaliação do desempenho do parceiro privado, como bem prevê o inciso VII do art. 5º da Lei nº 11.079/2004. Parece claro, então, que os atos normativos dirigidos à gestão dos serviços penais, quando vinculativos da Administração Pública, deverão integrar mandatoriamente o quadro de referência do contrato

administrativo. Já aqueles atos porventura expedidos no curso do contrato deverão compor aqueles indicadores *variáveis* do curso do contrato de parceria ou concessão.

A Lei nº 11.079/2004, estabelece que o contrato de parceria público-privada “poderá prever o pagamento ao parceiro privado de remuneração variável vinculada ao seu desempenho, conforme metas e padrões de qualidade e disponibilidade definidos no contrato” (§ 1º do art. 6º). Nesse sentido, as disposições veiculadas em proposições normativas dos órgãos da execução penal, tal como enumerados no art. 61 da Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984), quando expedidos por seus órgãos representativos de caráter nacional, podem ser estabelecidos como diretrizes — ou seja, vinculativos — a serem atendidas pelo parceiro ou concessionário. Já a vinculação aos atos normativos que venham a ser expedidos no curso da execução do contrato, quando vinculativos à administração prisional em geral, igualmente o serão aos concessionários e/ou parceiros como previsão a ser observada na apresentação futura dos planos de *repartição das receitas* entre poder concedente e o concessionário/parceiro.

Isso porque, na repartição de receitas acessórias, cujas cláusulas se encontram presentes nas parcerias e cogestão em geral, há desde as cláusulas, próprias de projetos mais simples, que identificam todas as fontes de receitas e já as incorpora no impacto econômico-financeiro dos valores custeados, nas contraprestações e demais valores da contratação, até aquelas cláusulas, mais adequadas a projetos complexos e inovadores, cuja influência das receitas acessórias não pode ser completamente determinada nos estudos prévios. São esses estudos que identificam as fontes de receita e, diante da impossibilidade de medir com precisão sua repercussão econômico-financeira, fixa-se uma fórmula de repartição dessas receitas entre o Poder público contratante e o ente privado contratado. Claramente a exploração dos serviços penais em cogestão escapa da modelagem dos projetos simples. Como regra, a cogestão observa cláusulas de receitas variáveis com fórmulas de repartição, como já destacado, além do condicionamento da exploração de receitas futuras à apresentação de plano de exploração dessas fontes de receita.

Esses ajustes marcados pela atualidade, próprio dos projetos complexos e de longa duração, como são os ajustes de cogestão na temática prisional, deverão impositivamente se vincular às notas técnicas do DEPEN, bem assim às resoluções expedidas pelo CNJ, CNPCP e CNDH na temática prisional.

A vinculação, desse modo, aos preceitos da LEP será de observância impositiva porque, afinal, tais enunciados determinados em lei são de realização obrigatória em toda relação estabelecida entre Estado e particular. Já a vinculação, de maneira impositiva, aos atos infralegais, com destaque às notas do DEPEN e às resoluções do CNJ, CNPCP e CNDH,

observará desde a imposição como cláusula obrigatória da contratação até a inserção dessas notas como componentes e critérios avaliativos da execução do contrato e também do desempenho do particular na consecução dos serviços, além de se prestarem como guias na apresentação vindoura dos planos de repartição de receitas acessórias.

Assim, de maneira sintética, tem-se a seguinte proposição:

a) o estrito atendimento aos preceitos da Lei de Execução Penal deve integrar o conjunto de cláusulas essenciais do contrato de concessão (na forma descrita no art. 5º da Lei nº 11.079/2004 e no art. 23 da Lei nº 8.987/1995);

b) as notas técnicas expedidas pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) integram o conjunto de previsões atinentes “ao modo, forma e condições de prestação do serviço” (inciso II do art. 23 da Lei nº 8.987/1995) e, por isso, são de observância mandatória pelo concessionário ou parceiro na execução dos serviços penais;

c) as disposições veiculadas nas Resoluções do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) devem, no mínimo, integrar as previsões referentes aos “critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros da qualidade do serviço” (inciso III do art. 23 da Lei nº 8.987/1995) e, especialmente nas ações de cogestão, integrar o conjunto de mecanismos dirigidos à “preservação da atualidade da prestação dos serviços” e “os critérios de avaliação do desempenho do parceiro privado” (incisos V e VII do art. 5º da Lei nº 11.709/2004);

d) o atendimento aos atos formalizados pelos demais órgãos da execução penal, enumerados no art. 61 da Lei de Execução Penal (Ministério Público, Conselho Penitenciário, Patronato, Conselho da Comunidade, Defensoria Pública), poderão compor igualmente os critérios objetivos de avaliação dos serviços penais (incisos VII do art. 5º da Lei nº 11.709/2004);

e) as metas e padrões de qualidade e disponibilidade dos serviços de cogestão, que compõem as previsões de pagamento de remuneração variável vinculada ao *desempenho* do concessionário/parceiro, devem considerar o atendimento a recomendações, relatórios e comunicações dirigidos à questão prisional dos órgãos de execução penal.

Anexo II - Sub-relatório Conselheiro Leandro Antônio Soares Lima (itens “e” e “g” dos questionamentos)

*Grupo de Trabalho - Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária –
Tema 01: Cadeia de responsabilidades em Rebeliões ou Fugas; Tema 02: Da impossibilidade da gestão de inteligência prisional por entes privados.*

Senhor Presidente e Conselheiros,

Cadeia de responsabilidades em Rebeliões ou Fugas:

Faz-se necessário iniciar o artigo conceituando algumas palavras relacionadas ao tema em estudo, bem como, resumidamente, expondo as ações sobre o prisma legal, portanto temos:

Rebelião - Ação ou efeito de rebelar, de se recusar a obedecer uma autoridade legítima, ação violenta de resistir a agentes de autoridade; insurreição, levante, sublevação e qualquer oposição a uma autoridade ou instituições de poder.

Motim - Revolta; toda ação que, contra quaisquer autoridades, se define pelo uso de violência, pela falta de ordem ou pela utilização de armas.

Fuga - Ação ou efeito de fugir.

No código Penal temos previsto:

Motim de presos

*Art. 354 - Amotinarem-se presos, perturbando a ordem ou disciplina da prisão:
Pena - detenção, de seis meses a dois anos, além da pena correspondente à violência.*

Verifica-se que ambos os conceitos são próximos em significado (rebelião e motim), e possuem como ação principal, para fins deste estudo, oposição a ordem e disciplina legalmente imposta nos estabelecimentos prisionais.

No tocante a fuga, nota-se que não configura crime por si só, porém caso o fugitivo danifique o patrimônio público ou lesione alguém, responderá por esses atos.

Mesmo não sendo previsto como crime, a fuga ou sua tentativa, poderá ocasionar a regressão de regime, ou ainda ocasionar outras punições administrativas, como perda do direito de visita entre outras, já que, como bem ressalta a Lei de Execução Penal, de 11 de julho de 1984, em seu artigo 50, fugir é falta grave.

No Brasil inúmeras rebeliões já ocorreram, notoriamente temos:

- a. 1987 - PENITENCIÁRIA DO ESTADO, SÃO PAULO (SP) - 31 MORTOS;
- b. 1989 - 42º DISTRITO POLICIAL DE SÃO PAULO (SP) - 18 MORTOS;

- c. 1992 - CARANDIRU, SÃO PAULO (SP) - 111 MORTOS;
- d. 2002 - PRESÍDIO URSO BRANCO, PORTO VELHO (RO) - 27 MORTOS;
- e. 2004 - CASA DE CUSTÓDIA DE BENFICA, RIO DE JANEIRO (RJ) - 31 MORTOS;
- f. 2013 - COMPLEXO PENITENCIÁRIO DE PEDRINHAS (MA) - 60 MORTOS;
- g. 2017-MANAUS, AMAZONAS - 67 MORTOS;
- h. 2017 - PENITENCIÁRIA AGRÍCOLA DE MONTE CRISTO, BOA VISTA (RR) - 33 MORTOS;
- i. 2017 - PENITENCIÁRIA DE ALCAÇUZ, NÍSIA FLORESTA (RN) - 26 MORTOS;
- j. 2018 - CENTRO PENITENCIÁRIO DE RECUPERAÇÃO DO PARÁ - 22 MORTOS;

Em algumas situações, “o vácuo” de controle estatal dentro dos estabelecimentos prisionais impulsiona a atuação das facções criminosas, que acabam por influenciar no comando de unidades e no comportamento da massa carcerária.

A execução penal brasileira, considerando as mais diversas realidades vivenciadas em cada um dos Estados, Distrito Federal, e unidades prisionais federais, ocasiona tratamentos diversos a um público que deveria ser atendimento de forma uniforme (garantias) e de acordo com os comandos legais, mesmo que por vezes a lei seja de difícil cumprimento, como, por exemplo, o artigo 88 da Lei de Execução Penal, lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984.

Art. 88 - O condenado será alojado em cela individual que conterà dormitório, aparelho sanitário e lavatório.

Parágrafo único - São requisitos básicos da unidade celular:

a) salubridade do ambiente pela concorrência dos fatores de aeração, insolação e condicionamento térmico adequado à existência humana;

b) área mínima de seis metros quadrados.

Tendo o Estado o monopólio do direito de punir e o zelo pela custódia do preso, no intuito de devolvê-lo a convivência social reeducada, **a responsabilidade estatal é manifesta.**

Logo, cabe ao Estado a garantia de todos os direitos dos presos que não foram atingidos por decisão judicial.

O poder judiciário já se manifestou diversas vezes em casos semelhantes, merecendo destaque a situação originária do estado de São Paulo e decidida pelo MIN. RICARDO LEWANDOWSKI.

Na situação exposta os familiares de um preso reclamaram indenização pela morte do pai, que foi enforcado durante uma rebelião, tendo a autoridade judicial lembrado de precedentes nos quais a corte reafirmou o dever do Estado e o direito subjetivo do preso de "*que a execução da pena se dê de forma humanizada, preservando-se sua integridade física e moral*", **tendo o ministro atestado a responsabilidade do Estado no evento.**

A discussão por vezes evolui sobre a atuação das facções criminosas nas rebeliões, e a possibilidade de afastamento da responsabilidade do Estado, porém mesmo nestes casos cabe ao Ente estatal garantir a ordem e integridade dos presos, pois em razão de seu monopólio punitivo, não podem ser permitidos quaisquer tipos de justiças paralelas.

No tocante a fuga, tem o Estado o dever de evita-la, pois decorre da obrigação de cautela que deverá adotar nas unidades prisionais. Inclusive, importante destacar que é entendimento do Supremo Tribunal Federal, que a omissão (na situação em apreço, quanto a evitar fuga) desencadeia a responsabilidade objetiva do estado.

Ocorre que, esta responsabilidade não é, segundo a Suprema Corte, absoluta, necessitando, para a responsabilização Estatal, nexos causal entre a omissão do Poder Público e o dano causado. Nesse sentido ressalta o STF:

4. A fuga de presidiário e o cometimento de crime, sem qualquer relação lógica com sua evasão, extirpa o elemento normativo, segundo o qual a responsabilidade civil só se estabelece em relação aos efeitos diretos e imediatos causados pela conduta do agente. Nesse cenário, em que não há causalidade direta para fins de atribuição de responsabilidade civil extracontratual do Poder Público, não se apresentam os requisitos necessários para a imputação da responsabilidade objetiva prevista na Constituição Federal - em especial, como já citado, por ausência do nexo causal.

Da impossibilidade da gestão de inteligência prisional por entes privados

Desde os primórdios, a atividade de inteligência encontra-se relacionada ao exercício de atividades tipicamente estatais. No Antigo Egito, informações transitavam por meio de um agente diplomático responsável pela ligação entre o Faraó e suas províncias, fornecendo substrato para a tomada de decisões estratégicas.

Na obra clássica “Arte da Guerra”, o general chinês Sun Tsu já retratava a importância do conhecimento antecipado sobre dificuldades do terreno, planos do inimigo, movimentações e estado de espírito das tropas adversárias, dados utilizados como estratégia para gerenciar conflitos e vencer batalhas.

Seja no âmbito militar ou nas relações diplomáticas, a inteligência evoluiu e rompeu barreiras, ultrapassando a utilização das clássicas fontes humanas para hoje se utilizar dos mais sofisticados meios tecnológicos para obtenção de informações.

Em que pese sua transformação secular, é inviável dissociar a atividade inteligência como a mola propulsora de processos decisórios e ações governamentais sobre a sociedade e o Estado.

No Brasil, o conceito e a dimensão da atividade de inteligência encontram-se previstos no art. 2º do Decreto 4.376/2002, dispositivo responsável pela organização e funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) instituído pela Lei nº 9.883/99:

[...] entende-se como inteligência a atividade de obtenção e análise de dados e informações e de produção e difusão de conhecimentos, dentro e fora do território nacional, relativos a fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório, a ação governamental, a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado.

No mesmo sentido, a atividade de Inteligência Penitenciária consiste no exercício permanente e sistemático de ações para a identificação, acompanhamento e avaliação de ameaças reais ou potenciais, orientadas para a produção e salvaguarda de conhecimentos necessários à decisão, ao planejamento e à execução de políticas penitenciárias e, também, para prevenir, obstruir, detectar e neutralizar ações adversas de qualquer natureza e atentatórias à ordem pública.

Sua finalidade consiste na elaboração de diagnósticos e prognósticos sobre a evolução de situações de interesse do Sistema Penitenciário, contribuindo para que o processo interativo entre usuários e profissionais de Inteligência Penitenciária produza efeitos cumulativos em suas respectivas organizações.

Ademais, visa subsidiar o planejamento estratégico integrado do sistema prisional e a elaboração de planos específicos, observado o sigilo sobre o conhecimento produzido.

Pois bem. À luz dessas considerações, seria possível autorizar a gestão da inteligência prisional por entes privados?

A controvérsia não diz respeito à inteligência aplicada nas Organizações Privadas, também denominada inteligência corporativa, justificada pela busca de vantagem competitiva, reduzindo riscos e incertezas, bem como a salvaguarda dos ativos e recursos de uma empresa.

Cinge-se, sim, ao espectro de atividades diárias de um agente de inteligência prisional como, por exemplo, a análise de manuscritos, entrevistas, identificação de membros de organizações criminosas, investigações sociais, consultas a banco de dados informatizados, intercâmbio de informações com outras forças de segurança, etc.

Naturalmente, a execução dessas tarefas possui correlação íntima com o poder de polícia estatal, definido como a função que a Administração Pública dispõe para condicionar, restringir e/ou relativizar as esferas de liberdade e de propriedade dos particulares, em prol do interesse público.

Assim, porquanto relacionada ao poder coercitivo do Estado, a atividade de inteligência sobressai incompatível com a paridade que deve nortear as relações entre particulares.

Em outras palavras, somente pessoas jurídicas de direito público – e seus representantes - podem exercer atividades administrativas de polícia, uma vez que sua legitimidade incumbe a autoridades estatais.

Ademais, sua característica sigilosa serve para evitar a divulgação de conhecimentos, informações e dados que possam colocar em risco a segurança da Sociedade e/ou do Estado, bem como afetar a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem de pessoas e/ou Instituições.

Por conseguinte, somente agentes orgânicos do quadro funcional da Administração Pública, submetidos permanentemente a regime jurídico próprio, podem atuar sem comprometer atividades de inteligência, uma vez que não sujeitos à transitoriedade que atinge trabalhadores terceirizados ou temporários de empresas particulares.

Noutro prisma, a impossibilidade de delegação das atividades de inteligência prestigia a isonomia entre os particulares (art. 5º, da CF), evitando a transferência de parcelas do poder estatal a grupos reduzidos, particularidade que acarretaria incongruências e impulsionaria o cometimento de ilegalidades diversas.

Ante o exposto, salvo melhor juízo, em virtude de suas peculiaridades, entende-se que o manejo de atividades de inteligência deve ser adstrito a servidores orgânicos do sistema prisional.

Expostas as considerações, submeto a análise, e fico aberto a sugestões.

07-06-2021

Leandro Antônio Soares Lima
Conselheiro do CNPCP

**Anexo III - Sub-relatório Conselheiro Paulo Eduardo de Almeida Sorci (itens “a” e “b”
CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA
COMISSÃO PERMANENTE – PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO
SISTEMA PRISIONAL**

**Considerações ao eminente Relator Conselheiro Dr. Gustavo Emelau Marchiori
Sub-relator Paulo Eduardo de Almeida Sorci**

Tema: Infrações disciplinares identificadas no ambiente prisional, inclusive nas áreas sob gestão da iniciativa privada: estudo sobre a (in)viabilidade de qualquer julgamento ou gestão sobre atos de indisciplina pelo ator privado, considerando os reflexos na execução penal; poder disciplinar exclusivo do gestor público.

Toda e qualquer possível infração disciplinar identificada no ambiente prisional, inclusive nas áreas sob gestão da iniciativa privada, está inserida no poder disciplinar exercido privativamente pela autoridade administrativa, conforme as disposições regulamentares (art. 47 da Lei nº 7.210/84).

Enquanto exceção ao princípio da judicialização da execução da pena, o poder disciplinar atribuído à autoridade administrativa permite-lhe o estabelecimento de regulamentos, imposição de sanções e concessão de recompensas, de modo que o juiz da execução apenas interferirá em casos de infringências às normas estabelecidas pela lei ou pelo regulamento.

Todo esse contexto insere-se no monopólio do exercício do poder de punir, que é exclusivo do Estado.

O sistema penitenciário está alicerçado na boa disciplina, sem a qual não há convivência harmônica entre os presos, muito menos o desenvolvimento de atividades necessárias ao processo de reinserção social.

Assim, é possível afirmar que a disciplina é o escopo do poder disciplinar, que pode e deve ser exercido pelo Poder Público com firmeza, **“...mas sem impor maiores restrições que as necessárias para manter a segurança e a boa organização da vida comum”** (Regra nº 27 das Regras Mínimas da Organização das Nações Unidas).

A fundamental importância do poder disciplinar, sempre sob controle jurisdicional, impõe sua implementação dentro do arranjo institucional (constitucional) da segurança pública, único capaz, dentro do regime democrático, de impor a ordem pública e jurídica do sistema penitenciário nacional, por meio de atuação estatal preventiva, que é a terapêutica penal, e por vezes a corretiva, na qual é inerente o poder de polícia, inclusive com o uso legítimo e justificado da força.

Essas atividades, por sua natureza e peculiaridades, são típicas de Estado, indelegáveis, portanto, a uma entidade privada.

Nesse exato sentido é a Lei nº 11.079/04, conhecida como “a lei das PPPs”, que estabelece em seu Art. 2º, III, a “indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional e do exercício de poder de polícia, da defesa judicial da Administração Direta e Indireta do Estado, da segurança pública e das atividades fazendárias”.

Em arremate, é a própria Lei de Execução Penal que esgota o assunto ao dispor no artigo 83-B, de forma expressa e peremptória, que são indelegáveis as funções de direção, chefia e coordenação no âmbito do sistema penal, bem como todas as atividades que exijam o exercício do poder de polícia, destacando a classificação de condenados; aplicação de sanções disciplinares, controle de rebeliões transporte de presos para órgãos do Poder Judiciário, hospitais e outros locais externos aos estabelecimentos penais.

Em conclusão, a atuação da gestão privada, em caso de possível prática de falta disciplinar no interior de estabelecimento penal, estará restrita à mera comunicação do fato à Direção da unidade, quando e se o policial penal não fizer a bom tempo.

Tema: Seleção do público nas unidades prisionais em parceria público-privadas: estudo sobre a inviabilidade de existir separação entre públicos desejáveis e indesejáveis para as parcerias público-privadas, excepcionando as situações submetidas a regimes especiais de cumprimento de pena, como aqueles em vigor no sistema penitenciário federal; haverá recorte do perfil de presos para as parcerias?

Há razão e legalidade na seleção do público nas unidades prisionais.

Isso porque o Art. 5º da Lei nº 7.210/84 determina a classificação dos condenados, segundo os seus antecedentes e personalidade, para orientar a individualização da execução penal.

Essa individualização, no plano executório, em específico o penitenciário, pode e deve ser implementada no período de cumprimento da pena, podendo abranger medidas judiciais e administrativas entrelaçadas com o regime penitenciário.

A razão é simples: a execução penal não pode ser igual para todos os presos, porque nem todos são iguais. Em verdade, eles são, em regra, diferentes.

Individualizar, então, consiste em dar a cada apenado um programa ideal para o cumprimento da pena, o que abrange, evidentemente, a eleição do local mais adequado à expiação, conforme a personalidade e condição pessoal de cada um.

E esse local poderá ser público ou público-privado, de segurança máxima ou de segurança média.

Em outras palavras, o primário de bom comportamento, sem qualquer vínculo com o crime organizado há que ser direcionado para local distinto daquele do preso “escolado”, deliberada, suspeita ou comprovadamente pertencente ao crime organizado, e isso é apenas um exemplo do que ocorre diuturnamente no sistema prisional, o que não pode ser ignorado pelo Estado-Juiz e muito menos no caso de aprovação da privatização de presídios, com interferência até mesmo no valor da contratação com o particular, conforme a exigência de maior ou menor grau de segurança.

Como é notório e comum em todo o planeta, o mundo do ser aprisionado acabou se dividindo em partidos, facções, comandos, seja o nome que se quiser atribuir. Essa divisão ocorre em todo e qualquer presídio deste País, e como sabemos, nasce da condição natural do ser humano que, repise-se, por natureza, faz impor o domínio do mais forte sobre o mais fraco.

Esse domínio, até há pouco restrito à força física, "evoluiu" para a dominação criminosa e até econômica sobre os mais fracos, a ponto de verificar-se a ascendência de poucos presos sobre toda a massa carcerária.

Sem dúvida, o Estado não pode conceber domínio de quem quer que seja, e para tanto, deve se cercar dos instrumentos legais e constitucionais para a preservação da ordem e até mesmo da integridade física das pessoas mais frágeis com liberdade restringida.

Enfim, não há como reconhecer qualquer ilegalidade ou inconstitucionalidade no fato de selecionar, fundamentadamente, a população de uma unidade prisional. Há, isto sim, que reconhecer conveniência e oportunidade em tal providência para, em primeiro lugar, indicar ao juiz competente os antecedentes e a personalidade de seu jurisdicionado, e num segundo ponto, talvez até mais importante que o primeiro, para permitir-se a proteção à vida e à integridade física do próprio condenado, que, caso integre comando algum grupo criminoso, deverá ser direcionado para o local adequado e mais seguro para o cumprimento de sua pena.

É evidente que essa seleção é ato administrativo privativo da Administração Penitenciária, sob controle jurisdicional, indelegável portanto, consoante deflui do disposto no artigo 83-B da Lei nº 7.210/84.

Bons exemplos de seleção de público já ocorrem há muitos anos nos Estados de Minas Gerais e São Paulo (APACs e Centros de Ressocialização, respectivamente).

Anexo IV - Sub-relatório Conselheiro Pery Francisco de Assis Shikida (itens “c” e “h”)

c) Decisões sobre perfis adequados dos trabalhadores do setor privado em exercício nas unidades prisionais: estudo sobre qual a influência do gestor público na decisão entre contratar ou não determinado COLABORADOR – recrutamento e seleção dos serviços

O trabalho vem sendo dinamicamente conceituado ao longo da história de diferentes maneiras e sob o prisma de diversas ciências, como da física, filosofia, direito, economia, administração etc. Em linhas gerais, “o trabalho é um conjunto de atividades realizadas, é o esforço feito por indivíduos, com o objetivo de atingir uma meta” (SIGNIFICADOS, 2021, n.p). Considerado um dos fatores de produção indispensáveis ao processo produtivo, juntamente com os fatores terra e capital, o trabalho projeta a marca pessoal do cidadão no contexto do desenvolvimento econômico e jurídico de um país (SANTOS, 1997).

Picoretti (2001), ao analisar o trabalho enquanto atividade humana, perpassando por definições clássicas e remontando à etimologia, assevera que o ato de trabalhar desempenha uma função positiva para a sobrevivência do homem, de sua família ou de seu grupo. A atividade laboriosa, ao mesmo tempo que permite essa manutenção e/ou crescimento pessoal de quem a exerce, no aspecto macro permite ampliar o mercado e gerar efeitos produtores para a sociedade e a economia local.

A partir dessa contextualização, e remontando a Frigotto, Ciavatta e Ramos (2005), tem-se que o trabalho é uma atividade pela qual o ser humano expande seu conhecimento, além de se aperfeiçoar e humanizar, não sendo o trabalho um mero emprego. Picoretti (2001) acrescenta que o sentimento de utilidade que a atividade laborativa pode propiciar, qualquer que tenha sido sua forma de organização, reveste-se também de um sentimento de propulsão do trabalhador para a contentamento pessoal.

Contudo, nem tudo são conjunções positivas. Como aspectos negativos no mercado de trabalho há devido interesses antagônicos existentes entre indivíduos e grupos, falhas de mercado ou de governo, uma série de imperfeições como a exploração do trabalhador, subempregos, oportunismos pré e pós-contratuais, recrutamento e seleção de serviços inadequados etc. Logo, necessária se faz a atuação de instituições sérias para regulamentar e disciplinar as relações trabalhistas, combatendo a ocorrência de comportamentos oportunistas, bem como estimulando a criação de empregos.

Especificamente sobre falhas de mercado, Akerlof (1970), Grossman e Stiglitz (1980), Azevedo (2000) e Zylbersztajn (2000) ressaltam que as assimetrias de informação (quando uma das partes detém mais informações sobre um determinado produto ou serviço transacionado

vis-à-vis a outra parte, o que prejudica a eficácia dessa transação, visto favorecer aquele que detém mais informação em detrimento da outra parte) geram comportamentos oportunistas que ocasionam externalidades negativas, como perda(s) decorrente(s) de bem-estar, potencializando ainda mais a incerteza no sistema. Reafirma-se, portanto, a necessidade de uma eficiente governança para que assimetrias de informação possam ser minimizadas, evitando também o problema de *rent seeking* (manipulação de um ambiente objetivando a concessão de regalias privadas para um grupo ou empresa em detrimento de interesses públicos).

De acordo com Herscovici (2017, p. 14):

[...] os fenômenos de *rent seeking* se relacionam tanto com a gestão burocrática quanto com as lógicas privadas. No primeiro caso, os interesses particulares dos burocratas se traduzem por um sobre custo e/ou por uma sobre produção (a teoria da ineficiência X). No segundo caso, as diferentes assimetrias da informação explicam o aparecimento dos comportamentos oportunistas: (a) no que diz respeito às externalidades de demanda, os consumidores informados se beneficiam de uma renda gerada pelos agentes não informados [...]. No que diz respeito às externalidades de oferta, os preços determinados pelas firmas oportunistas são superiores a seus custos marginais.

Esta breve introdução serve de base para sustentação à discussão que se segue, haja vista o objeto desta parte ser o perfil adequado dos trabalhadores do setor privado em exercício nas unidades prisionais (estudo sobre qual a influência do gestor público na decisão entre contratar ou não determinado empregado – recrutamento e seleção dos serviços). Primeiramente, as pessoas que exercem funções no sistema prisional desempenham um importante elo entre o preso e a sociedade, com uma responsabilidade *sui generis*. Revisitando o Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA, 2019, p. 92), tanto o trabalho como a gestão do sistema prisional são:

[...] de alta complexidade, já que incumbe ao Estado a tutela do preso, devendo ele garantir sua integridade física e moral, garantindo-lhe, desde seu ingresso no sistema prisional, acesso às políticas públicas que visem sua recuperação, preparando-o para a reinserção social efetiva e não utópica como muitas vezes demonstrado.

Por isto e muito mais, a execução penal não se aplica sem um profissional capacitado e motivado para cumprir a sua função.

Sobre isto, alguns pontos merecem realce:

1º) As unidades prisionais – por serem estabelecimentos destinados aos presos que tiveram prisão preventiva ou temporária decretada, ou estão na condição de provisórios (cadeias

públicas e presídios, respectivamente), aos presos condenados para o seu cumprimento de pena em regime fechado (penitenciárias) ou em regime semiaberto (colônias agrícolas, industriais ou similares) – estão sob rígidos preceitos constitucionais/legais, orientações técnicas etc. Tais arranjos institucionais, *per se* idiossincráticos, norteiam todo o trabalho e conduta do funcionário que exerce sua função em unidades prisionais, seja em termos de segurança, seja em termos de trabalhos afins (serviços de limpeza, conservação etc.);

2º) A Lei n. 7.210/1984 (Lei de Execução Penal) determina quais as atividades que poderão ser objeto de execução indireta, como atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares desenvolvidas em unidades penais (BRASIL, 1984), abrindo possibilidade para a execução de serviços de forma indireta em regime de cogestão. Lado outro, com a Emenda Constitucional n. 104, de 4 de dezembro de 2019, que altera o inciso XIV do caput do art. 21, o § 4º do art. 32 e o art. 144 da Constituição Federal, a criação das polícias penais federal, estaduais e distrital se tornou realidade. Conforme § 5º-A., “às polícias penais, vinculadas ao órgão administrador do sistema penal da unidade federativa a que pertencem, cabe a segurança dos estabelecimentos penais” (BRASIL, 2019b, n.p).

3º) A precariedade da infraestrutura de algumas unidades prisionais (sem condições adequadas de segurança e salubridade), as rebeliões e motins de presos (às vezes culminam com a execução de policiais penais, inclusive) cada vez mais frequentes, tornam as unidades prisionais perigosas, o que leva insegurança não só ao seu trabalhador, como à população de áreas circunvizinhas dessas unidades;

4º) Conforme Sindicato dos Agentes Penitenciários do Paraná (2016), dada a especificidade da atividade exercida nos ambientes prisionais, especialmente pelos policiais penais, as doenças ocupacionais, bem como o envelhecimento precoce, estão sendo frequentes nessa área. De acordo com a referência supra, 46% dos agentes penitenciários tiveram alguma enfermidade diagnosticada; 48% faziam uso regular de medicamentos, dos quais 82% para tratamento de origem psicossocial. Porém, não é só a caracterização de periculosidade e insalubridade que norteiam os problemas dessa classe trabalhadora. Também há o descontentamento com a falta de autonomia para tomar decisões no trabalho e de oportunidades de crescimento. Este conjunto de condições contribui para precarização da própria existência pessoal desse ser humano;

5º) Os índices de reincidência criminal têm sido elevados no País (GONÇALVES JÚNIOR; SHIKIDA, 2013; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2019; SHIKIDA, 2020), sendo premente a correção das atividades educacionais, laborativas e assistenciais, em alguns

casos demandando também reformas estruturais nas unidades prisionais para adequação de salas de estudo e alojamentos de trabalho.

Isto posto, falar sobre perfis adequados dos trabalhadores do setor privado em exercício nas unidades prisionais, bem como qual a influência do gestor público na decisão entre contratar ou não determinado empregado (recrutamento e seleção dos serviços) exige, *pari passu*, um olhar especial para os pontos observados anteriormente.

Nesse contexto, como o problema da criminalidade não tem se encerrado, para vários casos com a prisão, considerando as diversas organizações criminosas instaladas no Brasil agirem também a partir das unidades prisionais, um passo fundamental para o efetivo enfrentamento dessas organizações foi dado com a uniformidade jurídica sobre a carreira do policial penal, responsável pela realização da segurança pública dessas unidades. Logo, o trabalho na área de segurança pública deve respeitar os ditames da Constituição (Título V. Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas. Capítulo III Da Segurança Pública. Art. 144.): “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio [...]” (BRASIL, 1988).

Desse modo, as decisões sobre perfis adequados dos trabalhadores do setor privado em exercício nas unidades prisionais devem abarcar prioritariamente:

– Os marcos legais instituídos para esta finalidade (Constituição, Leis e demais normativas), em que a atividade da esfera pública segue seus ditames e a atividade da esfera privada entra como parceira, comprometendo-se em executar – também respeitando a legalidade dos contratos e diretrizes – as atividades materiais acessórias, instrumentais e/ou complementares. É indelegável, por exemplo, o exercício do poder de polícia penal ao setor privado;

– Ressalta-se que os profissionais, sejam públicos ou privados, devem estar imbuídos das normativas que regem o sistema penitenciário brasileiro e de sua missão (“Induzir, apoiar e atuar na execução penal brasileira, promovendo a dignidade humana, com profissionalismo e transparência, com vistas a uma sociedade justa e democrática” (DEPEN, 198-?, n.p). Isto não implica apenas em ler e obedecer a regras, mas capacitar (periodicamente) o trabalhador para que sua atividade laboriosa permita não somente sua manutenção, como também seu crescimento pessoal, gerando efeitos produtores para a sociedade;

– Devido às especificidades negativas observadas nos ambientes prisionais, infelizmente reinantes em algumas unidades prisionais, os profissionais, sejam públicos ou privados, devem ter um competente acompanhamento assistencial médico/psicológico;

– Perfis adequados dos trabalhadores do setor privado em exercício nas unidades prisionais. Em Batalha (2000) constata-se que as habilidades pessoais requeridas pelas 500 maiores empresas do mundo, quando contratam/mantém colaboradores, independente de atividade ou setor, colocam o trabalho em grupo, a solução de problemas, as habilidades interpessoais, a comunicação oral e o saber ouvir, como os cinco itens mais importantes para um trabalhador ser contratado e mantido pela empresa. Devido à caracterização peculiar das unidades prisionais, acrescentamos nessas habilidades a resiliência, conquanto certamente esta pessoa precisará lidar com pressão e situações adversas que amiúde ocorrem no mundo carcerário. Desse modo, assim como os policiais penais, que passam por uma investigação social prévia à nomeação, também aqueles do setor privado a serem admitidos para o trabalho em unidades penais deveriam se sujeitar às mesmas imposições, além de apresentarem as mesmas qualificações. Lembra-se também que toda atividade a ser desempenhada por um terceirizado/contratado e que exija contato direto com os internos, deverá ser sempre acompanhada/supervisionada por um policial penal.

– Nesse debate, Hogan et al. (2009) pesquisando os funcionários de uma prisão privada no meio-oeste norte americano, constataram que a variável “estresse no trabalho” teve o maior impacto na satisfação no trabalho, enquanto “a qualidade da supervisão” (orientação, direção, controle e *feedback* para os funcionários) teve o maior impacto no comprometimento organizacional. Como corolário:

The findings in this study have administrative implications. In order to improve job satisfaction and organizational commitment at private prisons, administrators need to concentrate on job characteristics. Proponents of private prisons argue that they are better situated to implement solutions to work-related problems than state run prisons, because they are not as frustrated by the inertia of bureaucratic red tape. Alternatively, critics of privatization have suggested that the for-profit motive of private prisons makes them disinclined to implement changes that might adversely effect the bottom line. Nonetheless, increasing the job satisfaction and organizational commitment of workers should ultimately reduce the negative and extremely costly effects of burnout, absenteeism, and turnover, while increasing morale, performance, and the quality of service provided to inmates⁵ (HOGAN et al, 2009, p. 161).

⁵ Tradução nossa: “Os resultados deste estudo têm implicações administrativas. Para melhorar a satisfação no trabalho e o comprometimento organizacional em prisões privadas, os administradores precisam se concentrar nas características do trabalho. Os defensores das prisões privadas argumentam que estão mais bem situados para implementar soluções para problemas relacionados ao trabalho do que as prisões administradas pelo Estado, porque eles não ficam tão frustrados com a inércia da burocracia. Alternativamente, os críticos da privatização sugerem que a motivação lucrativa das prisões privadas as torna pouco inclinadas a implementar mudanças que podem afetar negativamente os resultados financeiros. No entanto, aumentar a satisfação no trabalho e o comprometimento organizacional dos trabalhadores deve, em última análise, reduzir os efeitos negativos e extremamente caros de esgotamento, absenteísmo e rotatividade, enquanto aumenta o moral, o desempenho e a qualidade do serviço prestado aos apenados.”

– A contratação de trabalhadores para compor a força de trabalho em unidades prisionais no Brasil, que não seja por meio de certame público, extrapola a exigência de apenas habilidades técnicas. Assim, há a necessidade de uma seleção mais criteriosa no que tange à sua conduta, histórico de vida, bem como uma busca ativa por possíveis antecedentes, de modo a demonstrar que tal candidato não tenha nenhum tipo de ligação com o crime organizado, tampouco que seja uma presa de fácil aliciamento, no contato com os custodiados. Ademais, faz-se necessária a observação e análise por parte dos gestores, juntamente com as empresas contratantes, de dois tipos de colaboradores que hoje laboram nos ambientes prisionais, quais sejam: a) os coordenadores encaminhados pelas empresas privadas para prestarem apoio e acompanhamento nos trabalhos oriundos das parcerias firmadas entre as unidades prisionais e empresas privadas (na oferta de trabalho nos moldes formais à pessoa presa); b) e aqueles que irão atuar de forma direta nos serviços administrativos das unidades prisionais, ou seja, nas atividades “meio”. Nesse caso específico, ainda que não se tenha previsão de contratação por intermédio de concursos públicos, esta seria a forma mais segura e assertiva de se evitar possíveis instabilidades no contexto destes recrutamentos. Tomando por exemplo, tem-se as penitenciárias federais, que adequaram as admissões dos colaboradores terceirizados, cujos trabalhos não envolvem a atividade de custódia, mas tão somente as demandas administrativas, ao estrito cumprimento do Decreto Nº 9.507/2018, “que dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União”. Dessa forma, o ingresso de tais trabalhadores nas unidades prisionais fica ao encargo de uma empresa privada, a qual cumpre rigorosamente os preceitos legais instituídos para essa finalidade;

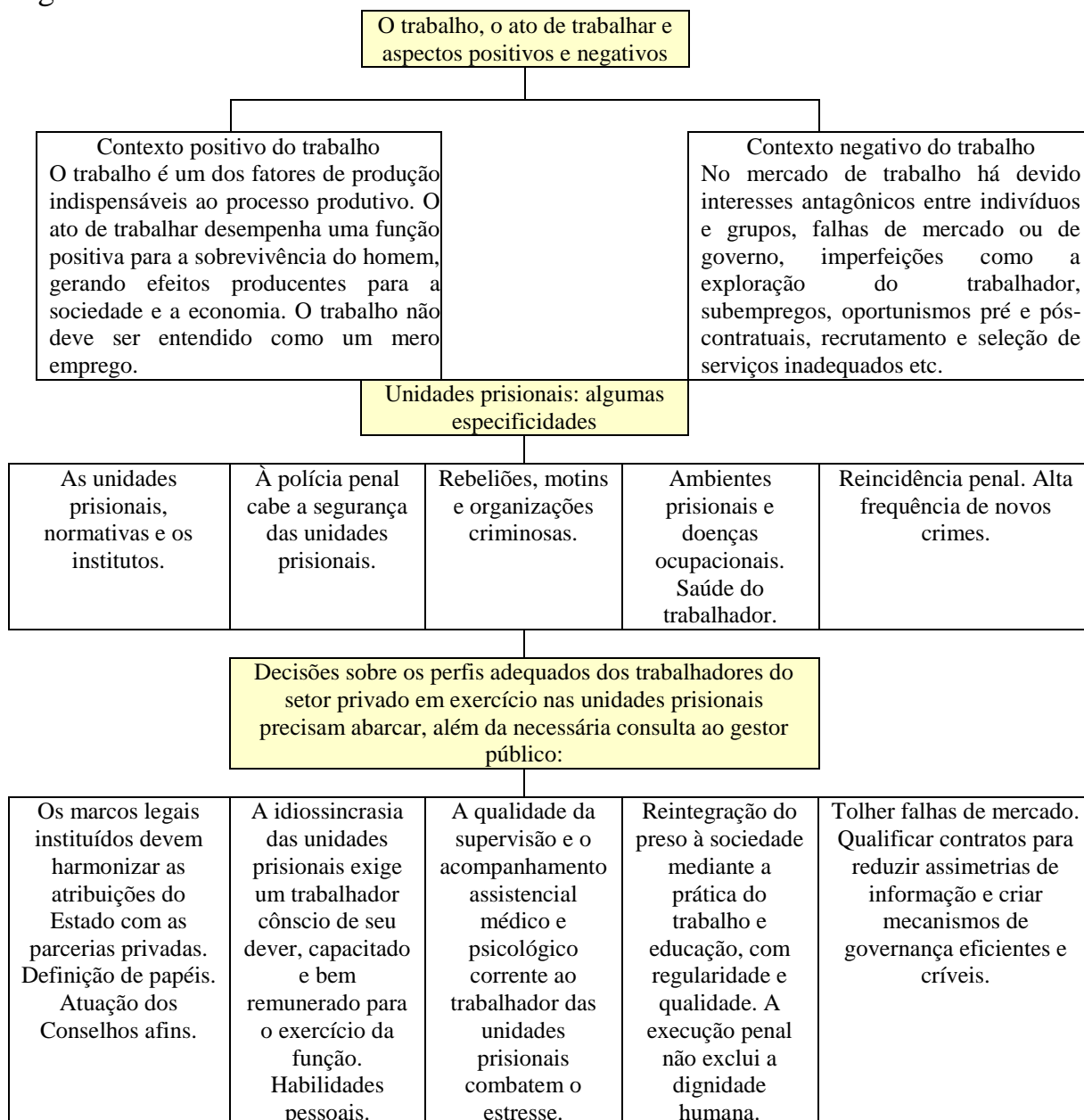
– Para não ocorrer falhas de mercado, as assimetrias de informação e comportamentos oportunistas devem ser tolhidos ao máximo, mediante contratos qualificados ou outros mecanismos de governança especificados. Nesse sentido, os mecanismos de governança devem proporcionar um sistema confiável e crível, caso seja necessário implementar ações para punir comportamentos oportunistas. O *rent seeking* se origina na lógica burocrática de ineficiência ou sobre custo, enquanto o privado se vale de diferentes assimetrias da informação para motivar ações em seu favor. Isto não pode ocorrer na cogestão, sob pena dessa parceria malograr em ambos os lados. Logo, o acompanhamento dos relatórios periódicos deve perpassar por normas e diretrizes que sejam efetivas, com visitas *in loco* e atuação conjunta dos Conselhos voltados para a política criminal e penitenciária, de justiça, segurança pública e afins. As decisões sobre

perfis adequados dos trabalhadores do setor privado em exercício nas unidades prisionais deve passar pela análise do gestor público dos estabelecimentos prisionais indubitavelmente.

Desse modo, a influência do gestor público na decisão entre contratar ou não determinado empregado (recrutamento e seleção dos serviços) perpassa pelo contexto ora relatado. O escopo é de que este trabalho nas unidades prisionais seja direcionado não só para garantir a segurança e cumprimento da execução penal, como para o desenvolvimento do País, observando-se a necessidade de maximização da reintegração do preso à sociedade, minimizando assim a reincidência de delitos. Destarte, marcos legais definidos e respeitados, organização qualificada, comprometimento/atributos pessoais e supervisão adequada são itens que o gestor público deve observar na decisão entre contratar ou não determinado trabalhador; aproximando-se do que ocorre no setor público no que tange à nomeação/contratação de servidores para os seus quadros.

A Figura a seguir sumariza esta seção.

Figura 1 – Sumário do item c



Fonte: Dados da Pesquisa.

h) A oferta de trabalho ao preso deve vir acompanhada da devida capacitação, sob responsabilidade do ente privado. O fracionamento de responsabilidades poderá dificultar o processo e não trazer o retorno desejado, qual seja, permitir a ressocialização e reinserção no mercado de trabalho. Oferta de trabalho e capacitação/formação do preso.

Ao entrar no sistema penitenciário, a iniciativa privada tem conhecimento de que encontrará uma oferta adequada de mão de obra no que tange ao aspecto quantitativo, porém, carente da capacitação desejada, em sua grande maioria. Ademais, eventualmente, alguns dos trabalhos envolverão a utilização de maquinário específico, bem como uma mão de obra bastante qualificada, portanto, natural que essa capacitação/treinamento seja promovida pela própria empresa que direcionará visando o atendimento de seus interesses.

Conforme apontou a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Sistema Carcerário (BRASIL, 2009), o índice de reincidência dos egressos(as) tem sido elevado, dentre outros fatores, porque o sistema penitenciário não proporciona ocupação laboral em condições adequadas e suficientes ao preso. Embora a penitenciária, do latim “pēnitentiārius” – cujo radical dessa milenar palavra é penitência, relativo à pena ou castigo, que significa pagar pelo dano feito – seja um local para o exercício da condenação daquele que cometeu um crime, a execução penal não exclui a dignidade humana. Destarte, a recuperação e reintegração de um preso deve ser estimulada, *pari passu*, ao tempo de sua penitência.

Isto posto, antes de adentrar propriamente no escopo do item H, torna-se necessário revisitar duas publicações que teceram pertinentes comentários sobre a temática oferta de trabalho e capacitação/formação do preso, quais sejam, o Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA – CNPCP, 2019a) e o material “Trabalho e Renda” do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN, 2019) e “Manual: mão de obra prisional” (DEPEN, 2021b). Existem outras excelentes referências sobre o assunto, porém, a objetividade e a síntese forçam a necessidade de uma redação concisa.

Conforme CNPCP (2019a), uma proposta de política pública direcionada para proporcionar ao preso condições adequadas de reabilitação perpassa inevitavelmente pela adoção de medidas habilitatórias, tais como: maior oportunidade de trabalho e estudo. Sabidamente, ainda são necessárias ações, cooperadas e eficazes, para que se melhore a governança quanto ao processo de reintegração do preso, particularmente na oferta de mais trabalho, implementação de robustos programas educacionais e maximização da assistência

social às famílias dos internos no Brasil. Dentre as várias e pertinentes recomendações contidas no Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária, ressalta-se que “a formação de parcerias com instituições públicas e privadas e organizações da sociedade civil para a oferta de trabalho e educação para egressos do sistema prisional pode ser estimulada” (CNPCCP, 2019a, p. 108-109). Frisa-se, parcerias essas que estejam não somente dentro de uma legalidade que permita a sua plena operacionalização, como também conduzidas por uma organização técnica-administrativa que possibilite o alcance da melhoria das condições de reintegração e capacitação profissional.

O Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN, 2020), por meio do material “Trabalho e Renda”, realizou uma compilação de informações relevantes sobre itens como: as atribuições do DEPEN; o trabalho na Constituição Federal; o Pacto de San Jose da Costa Rica (Decreto no 678, de 6 de novembro de 1992); as Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos (Regras de Mandela); o trabalho interno e externo e a Lei de Execução Penal (LEP); o trabalho do preso e o Código Penal; normas do trabalho para o sistema prisional; ações e programas etc. Como sumário desse material, a oportunidade de os reclusos trabalharem precisa ser qualificadamente ampliada, dentro de normas e institucionalidade que evitem oportunismos e vieses interpretativos, para que se alcance a reabilitação desses reclusos sem estorvos, além de proporcionar o aumento de suas competências técnicas/formação profissional. A remuneração, bem como normas específicas para o exercício da atividade laboriosa em ambiente apropriado e sob vigilância prisional, deve atender a legislação vigente, lembrando que tudo isto tem finalidades precípuas de reintegração, educação, capacitação e produção.

As taxas de reincidência no Sistema Penitenciário Nacional crescem nos últimos tempos de forma acentuada, haja vista à escassa oferta de trabalhos intramuros; trabalhos estes que possivelmente seriam uma alternativa àquele que busca a reintegração. O Estado de Santa Catarina é atualmente um exemplo referente à iniciativa de proporcionar a reinserção do preso à sociedade através do trabalho.

Os apontamentos feitos anteriormente certamente corroboram o fato de os egressos do sistema prisional terem melhores perspectivas de reinserção na sociedade e no mercado de trabalho, caso sejam concedidas oportunidades de ocupação e estudo durante o período de cumprimento de pena. Diversas literaturas, citam-se Shikida e Brogliatto (2008) e Harding (2014) por exemplo, salientam que fatores que contribuem para um clima social positivo – incluso trabalho, educação, atividades físicas, religiosas etc. – tendem a tornar a experiência prisional menos negativa para os presos, podendo fazer diferença nas taxas de reincidência.

Contudo, no tocante à atividade ocupacional laboriosa, é preciso que haja a união de responsabilidades que concatene a oferta de trabalho e a capacitação/formação durante esse período. Tal ponto requer uma adequada interação entre o preso trabalhador, os aparatos legais/normativos do Estado (que abarquem tanto o regime fechado como o semiaberto) e a parceria privada, na qual a promoção e a supervisão da produção, juntamente com a capacitação/formação técnica, com métodos e critérios técnico-empresariais pré-estabelecidos, não deve permitir o fracionamento de responsabilidades.

Elucidando, uma empresa que queira se estabelecer no sistema prisional deve, juntamente com a supervisão/orientação do ente público (que é quem diz quem são os detentos aptos ao trabalho – seguindo critérios da Lei de Execução Penal e outras normativas, como a Resolução 14/1994 do CNPCP, que fixa regras mínimas para o tratamento do preso no Brasil) contratar e capacitar/qualificar esta pessoa. A empresa que contrata o serviço do preso terá a responsabilidade não apenas do fornecimento da oferta de trabalho, mas de sua capacitação, obrigatoriamente. Assim, caso seja preciso uma orientação técnica/cursos aos presos advinda, por exemplo, de profissionais do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), a empresa que está contratando o serviço do preso é quem deve se comprometer monetariamente por isso. Contrastando esse contexto com as normas para licitações e contratos da administração pública, o art. 30 da Lei n. 8.666/93 (BRASIL, 1993), a qualificação técnica terá:

II – comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos.

A divisão de responsabilidades, especialmente em um ambiente de trabalho no cárcere, que requer cuidados inerentes à atividade devido natureza de aparatos legais, certamente dificultará o processo e não trará o retorno desejado, qual seja, permitir a reinserção no mercado de trabalho, além de criar estorvos como a necessidade de outro processo licitatório para contratação de uma empresa visando realizar um determinado aperfeiçoamento/cursos para qualificar um preso. Ao revés, esta integração de diretivas permitirá o aumento da produtividade e da eficiência de trabalho, conquanto haverá apenas um gestor nesse processo de contratação, treinamento e execução das tarefas, alcançando bons resultados e não trazendo problemas gerenciais de alocação de responsabilidades.

Para verificar este ponto, foi feita uma observação participante⁶ dos conselheiros Pery Francisco Assis Shikida, Aléssio Aldenucci Júnior e Jocemara Rodrigues da Silva (CNPCCP) na Penitenciária Industrial de Cascavel (PIC), no Estado do Paraná, no mês de maio de 2021. A PIC foi inaugurada em 22/02/2002, sendo um estabelecimento destinado a condenados do sexo masculino em regime fechado. Atualmente sua denominação é Penitenciária Industrial Marcelo Pinheiro, cuja capacidade original era para 240 presos, sendo a capacidade nominal para 360 presos (foram instaladas uma cama a mais em cada cela da unidade). Sua lotação atual é de 388 presos (18/05/2021), sendo presos trabalhando em canteiros internos 223, canteiros externos 66, o que perfaz um total de 74,5% de internos trabalhando. Presos estudando em ensino regular 244, remissão por leitura 123, o que perfaz um total de 94,6% de internos em atividades de estudo. Servidores são 77 pessoas do sexo masculino e 11 feminino. Atualmente a PIC conta com a participação de três parcerias privadas efetivas das empresas: Indústria e Gráfica Tuicial, Bompel Indústria de Calçados e Flabom Têxtil.

Isto posto, os encarregados de produção entrevistados foram unânimes em dizer que o fracionamento de responsabilidades, no tocante ao trabalho do preso, dificultará o processo técnico-gerencial prejudicando a atividade laboriosa nas prisões. Os fatores apontados que se destacaram para o não fracionamento de responsabilidades na capacitação/formação do preso foram: a agilidade/praticidade no processo para contratar uma pessoa física ou jurídica para prestar um determinado serviço às empresas que estão instaladas nos estabelecimentos prisionais; a condução técnica, controle e conhecimento do processo laboral; e o conhecimento mais acentuado do cliente que é atendido pela firma.

Ademais, os entrevistados fizeram questão de ressaltar que toda e qualquer contratação de terceiros (por exemplo, para conserto de uma máquina no interior da penitenciária), passam pelo processo de supervisão do gestor público, que é o responsável pela segurança de quem entra e sai do estabelecimento. Isto é, mais responsabilidade para os responsáveis pela segurança, porém, a agilidade/praticidade da parceria compensa. Conversando também com diretores da PIC sobre esta temática, eles foram na mesma direção dos encarregados de produção, corroborando o argumento contrário ao fracionamento de responsabilidades.

⁶ A observação participante é um método qualitativo e interativo de busca de informação/dados que demanda a integração, *in loco*, do pesquisador com o seu objeto de estudo. Isto é, há uma estratégia de pesquisa de campo abrangente que objetiva a observação da realidade mediante entrevistas e contato direto com informantes/participantes, que são estimulados a expressarem suas perspectivas e/ou conhecimento sobre a temática analisada (YIN, 2010; MARIETTO, 2018).

Anexo V - Sub-relatório Conselheiro Walter Nunes da Silva Júnior (itens “d” e “f”)

Comissão de cogestão: Walter Nunes

A segurança pública é um direito fundamental necessário ao pleno desenvolvimento das atividades da sociedade e de cada indivíduo a ela pertencente, considerando que a pessoa humana carece de um mínimo de segurança para viver dignamente e com tranquilidade. O que é um direito assegurado a todos, na perspectiva do Estado, se traduz no dever de proteção. Esse dever de proteção tem sua ideia inicial pinçada na dicção normativa do art. 5º, caput, da Constituição, ao assegurar que “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 segurança e à propriedade...”.

A complementação está no art. 144 da Constituição, ao aduzir que “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (...)”. A expressão *Estado* deve ser compreendida aqui não apenas como União, Estados e Municípios, mas, igualmente, como todo e qualquer órgão público. Por qualquer órgão público entenda-se todos os entes, especialmente os que estão envolvidos no desenvolvimento das políticas de saúde, educação, assistência e de oportunidades de trabalho. No campo da educação, para além da assistência educacional como trava ao ingresso no amplo e atrativo mercado da criminalidade, as universidades, especialmente as públicas, possuem a obrigação institucional de contribuir em relação a essa temática, com aquilo que é de sua especialidade, qual seja, mediante o desenvolvimento de projetos de pesquisa e de extensão, tendo como foco o fenômeno da violência.

Mas o preceito constitucional vai além, ao preceituar a corresponsabilidade das pessoas, físicas ou jurídicas, quando esclarece que o bem jurídico *segurança pública* é uma *responsabilidade de todos*.

Ou seja, independentemente da participação da iniciativa privada executando, por meios de qualquer espécie de instrumento jurídico, algum tipo de serviço público na área da segurança pública, o seu objetivo principal há de ser com a *segurança pública*.

A gestão da segurança pública compreende da prevenção até o tratamento a ser conferido aos *egressos* (art. 25 e segs. da Lei nº 7.210, de 1984). Para fins didáticos, as etapas das ações desenvolvidas no ambiente da segurança pública, tal como delineado no Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (2020-2023), elaborado por este conselho, didaticamente, podem ser assim sumariadas: (a) prevenção dos crimes; (b) investigação dos

ilícitos; (c) processamento e julgamento dos crimes; (d) execução das medidas e penas; (e) ressocialização, reintegração ou redução de danos.

Isso é o que se pode denominar *ciclo completo* da atividade estatal na área de segurança pública. Sem embargo da necessidade de se estabelecer como estratégia macro o desenvolvimento de iniciativas elevar à potência máxima o desenvolvimento de políticas públicas eficientes quanto à prevenção dos crimes, a execução penal, em um País como o Brasil, que ostenta população carcerária excessiva – 702.676, conforme o Levantamento de Informações Penitenciárias do Departamento Penitenciário Nacional, dados de 2020⁷.

A execução penal nos estabelecimentos prisionais é disciplinada pela Lei nº 7.210, de 1984, atribuindo ao Estado o dever de exercer a gestão dos estabelecimentos penais, permitindo, em sua redação originária, buscar a cooperação da comunidade em relação às atividades da execução penal (art. 4º) ou terceirizar a gerência da oferta de trabalho por meio de fundação ou empresa pública, com objetivo centrado na formação profissional do preso (art. 33, caput).

Posteriormente, a Lei nº 10.792, de 2003, avançou um pouco mais, no desiderato de permitir que os governos federal, estadual e municipal celebrem convênios com a iniciativa privada, para fins de implantação de oficinas de trabalho referentes a setores de apoio dos presídios (art. 32, § 2º, da LEP).

No entanto, devido à política de parceria público-privada, introduzida em nosso meio pela Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, o legislador da Lei nº 13.190, de 2015, tratou de fazer uma série de alterações na LEP, a fim de admitir a delegação de algumas as atividades inerentes à execução, tendo a preocupação, porém, de gizar as atribuições que não podem ser assumidas pela iniciativa privada.

Assim, nos termos do art. 83-A da LEP, podem ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares, notadamente as que dizem respeito a:

- (i) serviços de conservação, limpeza, informática, copeiragem, portaria, recepção, reprografia, telecomunicações, lavanderia e manutenção de prédios, instalações e equipamentos internos e externos; e
- (ii) serviços relacionados à execução de trabalho pelo preso. Mesmo que realizada a delegação mediante contratação precedida de licitação, todas as atividades devem ser executadas sob a supervisão e fiscalização da administração do presídio (art. 83-A, § 1º, da LEP). Embora o legislador não tenha expressamente incluído a possibilidade de terceirização do fornecimento de alimentação, é muito comum esse serviço ser

⁷ Disponível em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMjU3Y2RjNjctODQzMj00YTE4LWEwMDAtZDIzNWQ5YmIzMzk1IiwidCI6ImVhMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em: 14 jul. 2021.

prestado por empresa privada. O fornecimento de alimentação entra no conceito de atividades materiais acessórias, assim como o da vestimenta.

Quanto ao que não pode ser objeto de terceirização, sendo expressamente indelegáveis, foram elencadas as funções de direção, chefia e coordenação e toda e qualquer atividade que exija o exercício do poder de polícia, notadamente quanto à:

- (i) classificação de condenados;
- (ii) aplicação de sanções disciplinares;
- (iii) controle de rebeliões; e
- (iv) escolta de presos, independentemente da finalidade (art. 83-B, da LEP).

Conforme se observa, em verdade, a privatização em si de presídio em nosso ordenamento jurídico é inadmissível, a não ser que se altere a legislação de regência, missão que não está no escopo desta comissão.

O que se mostra possível é a terceirização de alguns serviços, o que aliás, sempre existiu, mesmo antes das alterações normativas. Com efeito, em verdade, todo e qualquer estabelecimento prisional, de alguma forma, tem contrato com empresa privada, para fins de execução de alguns serviços.

Isso ocorre mesmo em relação aos presídios federais, com a formalização de contratos para serviços de lavanderia, manutenção das viaturas, manutenção predial, locação de detectores de metal, manutenção de equipamentos, assistência tecnológica e fornecimento de alimentação⁸

Assim, na quadra atual, a terceirização à iniciativa privada é restrita a alguns poucos serviços, não se permitindo, sequer, estabelecer uma cogestão do serviço em si, na medida em que nenhuma função de direção, chefia, coordenação ou que diga respeito ao exercício do poder de polícia é delegável.

Preocupa saber que alguns estados possuem contratos de cogestão, a exemplo do Amazonas.

A terceirização da gestão prisional ou privatização geralmente é defendida com o discurso de que o Estado tem se mostrado incapaz de cumprir essa missão. Mas a realidade dos presídios federais infirma essa assertiva, diante da boa gestão carcerária que se apresenta como a sua marca registrada.

⁸ Informação passada pela direção do presídio federal em Mossoró (RN).

Outro argumento é de que a privatização reduziria custos, argumento que não parece minimamente razoável. Basta examinar o custo para o Estado com as experiências adotadas no Brasil em Ribeirão das Neves/MG e no Complexo Penitenciário Anísio Jobim – COMPAJ, em Manaus/AM.

Ainda se procura justificar a privatização como forma de colocar o preso para trabalhar, para que ele pague a sua própria custódia. Isso, porém, já existe. Em consonância com a LEP, o Estado pode reter percentual da remuneração devida ao preso, a fim de pagar parte das despesas com o recolhimento à prisão (art. 28, § 2º, e art. 29, § 1º, alínea *d*). Aliás, no ponto, o DEPEN, por meio da Nota Técnica nº 28, de 6 de junho de 2019 (DEPEN, Departamento Penitenciário Nacional 2019), ademais de se comprometer, na qualidade de órgão executivo da política penitenciária nacional, a promover a divulgação e disseminação do modelo de fundo rotativo, adotado no Estado de Santa Catarina, recomendou aos demais estados a apresentação de projeto de lei estadual objetivando a criação dessa fonte de recursos, com as devidas orientações sobre o seu conteúdo e outras medidas fundamentais para a necessária governança.

Por fim, em que pese a terceirização da gestão prisional no Amazonas, o sistema no referido Estado, como é do conhecimento público e notório, é simplesmente caótico, especialmente no Complexo Penitenciário Anísio Jobim – COMPAJ⁹.

Sobre a privatização de presídio, conferir o documentário produzido por Ava DuVernay, denominado *A 13ª Emenda*, que revela os inconvenientes dessa opção política¹⁰. Também sobre a mesma temática, o documentário *Kids for cash*, que aborda a corrupção envolvendo inclusive juízes no recebimento de propina pelo número de adolescentes que eram colocados em entidades socioeducativas¹¹.

⁹ Em janeiro de 2017, o COMPAJ foi palco daquela que é considerada a maior chacina em presídios brasileiros, quando o confronto entre facções criminosas rivais deixou 59 (cinquenta e nove) mortes. Em maio de 2019, eclodiu outra rebelião, produzindo 15 mortes de presos, com cenas estarrecedoras (Folha de São Paulo 2019).

¹⁰ *A 13ª Emenda*. Direção: Ava DuVernay. Produção: Kando Films. 2016.

¹¹ *Kids for cash*. Elenco: Robert May. 2013.

Anexo VI - Visita Técnica Complexo Público-Privado Ribeirão das Neves

Percepções da visita técnica no Complexo Penitenciário Público-Privado (CPPP) de Ribeirão das Neves/Minas Gerais

O Conselheiro Pery Francisco Assis Shikida esteve no CPPP de Ribeirão das Neves (Minas Gerais) nos dias 28 e 29 de junho de 2021, sendo recebido pelas seguintes autoridades: Policiais Penais do Estado de Minas Gerais que atuam no estabelecimento supra; Dra. Miriam Vaz Chagas, Juíza de Direito titular da Vara de Execuções Penais da Comarca de Ribeirão das Neves; e diretoria da GPA – Gestores Prisionais Associados, uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) responsável por administrar o CPPP.

Na visita para conhecimento das instalações, o Conselheiro esteve acompanhado do Presidente do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), Dr. Márcio Schiefler Fontes. Esse momento, que teve início na tarde do dia 28, possibilitou a observação participante inicial das principais características funcionais do CPPP.

Antes de expor os resultados das percepções dessa visita técnica, cabe destacar que foram feitas leituras para compreensão prévia da história e de aspectos caracterizadores dessa parceria pública-privada, disponíveis principalmente em Souza (2016), Governo do Estado de Minas Gerais (2021) e GPA (2021).

Quanto ao início dos trabalhos técnicos pontuais, este foi feito pelo Conselheiro Pery Francisco Assis Shikida logo após o retorno do Presidente do CNPCP para Santa Catarina, por volta das 16 horas. Reuniram-se, primeiramente, autoridades da polícia penal do CPPP e Dra. Miriam Vaz Chagas. Após exposto o teor da visita – qual seja, de observação participante em que o pesquisador procura captar significações da parceria pública-privada a partir dos próprios intervenientes visando, com isso, a recolha de informações para a melhor compreensão dessa situação particular –, constatou-se que este sistema tem algumas potencialidades e desafios que merecem considerações especiais.

Uma potencialidade assinalada foi a correção da execução da pena, segundo os critérios da Lei de Execução Penal (LEP). Contudo, foi indagada qual é a relação custo-benefício desse processo, destacando a não existência, até o momento, de uma metodologia capaz de avaliar o real custo do preso nos padrões de uma parceria pública-privada. Outra questão foi a dificuldade de estabelecer, com precisão, atribuições do Estado e da empresa privada, sendo citada a imperfeição da relação contratual nesse tocante.

Ao término dessa reunião, o Conselheiro aproveitou parte do período noturno do dia 28 para começar a parte de entrevistas com funcionários e presos sorteados aleatoriamente. Esta

tarefa continuou no dia 29 de junho, logo após reunião exclusiva com diretoria da GPA. Nessa reunião, que começou 8:30 horas e terminou às 10:30 horas, foi destacada a necessidade de melhorar a interação com o setor público. Este aspecto decorre de um contrato assaz longo (30 anos), além de mecanismos de governança pública que mudam conforme orientação ideológica de governos do Estado de Minas Gerais. Nessa visão não há uma política de Estado, e sim de diferentes governos. Isto, de certa forma, contribui para gerar demandas judiciais desgastantes, de ambos os lados. Não obstante, tal falha poderá ser corrigida mediante um contrato de prazo não tão longo e melhor qualificado, que não possibilite interpretações diversas. O fluxo de informações também pode ser maximizado, sobretudo no tocante às organizações criminosas, a qual compete ao Estado exercer a inteligência penitenciária. A principal característica positiva assinalada, na ótica da GPA, está no nível de profissionalismo da gestão prisional (assistência à saúde, jurídica, alimentar etc., que consubstanciam no tratamento geral do preso), na impessoalidade e na contribuição para o exercício qualificado da execução penal. Não considerando o momento atual da pandemia, 30% dos presos trabalham, sendo também constatada uma boa estrutura educacional a serviço dos detentos (no ensino básico, ensino técnico e ensino superior a distância).

Souza (2016, p. 63), em entrevista com um dos administradores, expõe que:

[...] as desvantagens são os desafios de gerir mais um tipo de contrato, desafio de gerir um contrato de longo prazo, o desafio da simetria de informação que existe entre o setor público e o setor privado, que isso não existe em outras formas de realização de investimentos, você cria uma relação com o agente alto interessado, racional e que vai procurar do jeito dele maximizar seus ganhos e sua própria utilidade, não necessariamente isso vai de encontro ao interesse público, que era o primeiro objetivo, então eu acho que os desafios são esses, basicamente eu faço uma contratação de longo prazo, uma contratação nova, diferente das outras com as quais a gente já está acostumado a lidar [...].

Das 10:30 até as 12:30 foram completadas as entrevistas com os presos e funcionários da GPA. Concernente aos funcionários, não houve uma amostragem probabilística que possibilitasse aferir algo mais robusto em termos de percepções. Mesmo assim, a observação participante permitiu ressaltar, à luz dessa limitação, um ambiente de trabalho em que não se constatou reclames funcionais por parte dos colaboradores ouvidos.

Quanto aos presos entrevistados, sorteados aleatoriamente, foram ouvidos 100 pessoas. Isto equivale dizer, para uma unidade analisada do Complexo, com totalidade da população de 672 presos (com experiências/passagens nas duas realidades prisionais do sistema carcerário), uma margem de erro de 7,62% e grau de confiança de 90%. Mediante pesquisa

estimulada, a única pergunta feita – se o detento sentia melhor tratado na CPPP ou em outro estabelecimento público – resultou em 81% dos respondentes dizendo que a CPPP tem o melhor tratamento (respeito, dignidade, humanidade, infraestrutura e oportunidade foram os principais atributos apontados quando se questionou a razão dessa escolha).¹² Para 13% o estabelecimento penitenciário público foi melhor (não adaptação ao regime da parceria pública-privada e melhor tratamento do sistema público, o que também envolveu, quando se questionou a razão dessa escolha, atributos como respeito, dignidade, humanidade e oportunidade). Para 6% dos entrevistados nenhum dos dois sistemas foi considerado adequado. Quando perguntado a razão disso, foi destacado que gostariam de estar em uma Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC), mesmo não a conhecendo na condição de interno. Vale frisar que a pergunta feita aos entrevistados dava apenas duas alternativas para resposta (CPPP ou outro estabelecimento público), não sendo uma pesquisa espontânea.

Após o almoço, que também ocorreu no CPPP, no período da tarde do dia 29 de junho, das 14:15 horas até 17:00 horas, houve uma reunião com Secretário Adjunto de Estado de Justiça e Segurança Pública (SEJUSP/MG), Dr. Jeferson Botelho Pereira, e equipe responsável pela parceria pública-privada de Ribeirão das Neves. Constatou-se, como principal característica positiva do CPPP, a infraestrutura, os serviços jurídico e de saúde como excelentes. Entretanto, no tocante à educação e trabalho para os presos, o que a GPA vem realizando ainda pode ser maximizado. O principal desafio para ser superado reside na questão contratual, também considerada longa, que está no décimo termo aditivo em oito anos. Regras normativas e obrigações que geram dubiedade, além de outras imperfeições contratuais, culminam quase sempre em demandas judiciais que oneram o Estado. Outros itens importantes para serem melhorados é a fiscalização do ente privado e o estabelecimento de obrigações a serem respeitadas, além de métricas de eficiência a serem atingidas.

Emerge do contexto analisado a premente necessidade de redução de assimetrias de informação, que é quando uma das partes detém mais informações sobre um determinado produto ou serviço transacionado *vis-à-vis* a outra parte, o que afeta a eficácia dessa transação,

¹²Na impossibilidade de um estudo comparativo, procurou-se algo similar no âmbito internacional. Nesse sentido, Sanhueza e Pérez (2017) analisaram o sistema de concessão penitenciária no Chile 10 anos após sua criação. De igual forma, entre pontos fortes do sistema de concessão se “[...] destaca la buena percepción de los internos respecto a aspectos de la infraestructura tales como el espacio y privacidad de las celdas, el estado de los baños, la posibilidad de ducharse diariamente y el poder dormir en un lugar limpio” (SANHUEZA; PÉREZ, 2017, p. 1080). Contudo, diferentemente do que foi possível constatar na observação participante durante visita no CPPP, e mesmo na reunião na Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (SEJUSP/MG), no Chile “[...] algunos nudos críticos del sistema concesionado tienen que ver con el porcentaje de internos que han reportado maltrato de los funcionarios penitenciarios; con el acceso y calidad a servicios de salud; y con el acceso y calidad de la oferta de intervención psicosocial para los internos/as, todo lo cual parece está mejor posicionado en el sistema tradicional que en el concesionado [...]” (SANHUEZA; PÉREZ, 2017, p. 1080).

favorecendo aquele que detém mais informação em detrimento da outra parte – sobre isto, ver Repolês (2015) e Herscovici (2017). Isto certamente contribuirá para evitar comportamentos oportunistas que ocasionam externalidades negativas como, por exemplo, demandas judiciais e outros tipos de atritos. Outro ponto a ser ressaltado pela expressiva maioria dos presos pesquisados é a opção de escolha pelo CPPP.

Como corolário, uma parceria pública-privada, especialmente no sistema penitenciário, deve buscar estratégias que pontuem, com a maior precisão possível, direitos e obrigações das partes, mitigando o risco de alteração comportamental entre o Agente e o Principal (risco moral). Destarte, um contrato que minimize, ao máximo, não somente conflitos de interesses, como comportamentos oportunistas, aliado a mecanismos de governança especificados e que sejam atuantes, são fatores que proporcionarão um sistema mais confiável para o êxito de uma parceria pública-privada.

Referências

AKERLOF, G. A. The market for “lemons”: quality uncertainty and the market mechanism. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 84, n. 3, p. 488-500, August 1970.

ANGEL, Blanca. **Homicídios 2020 Colômbia**. Disponível em: <<https://www.policia.gov.co/contenido/homicidios-2020>>. Acesso: 25 ago. 2021.

ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 2011. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/storage/5_anuario_2011.pdf>. Acesso: 25 ago. 2021.

ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 2021. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/anuario-2021-completo-v6-bx.pdf>>. Acesso: 25 ago. 2021.

ASCOM SE/UNA-SUS. **Organização Mundial de Saúde declara pandemia do novo Coronavírus**. 2020. Disponível em: <<https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>>. Acesso: 25 ago. 2021.

AVENA, N. **Execução Penal**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense. 2019.

AZEVEDO, P. F. Nova Economia Institucional: referencial geral e aplicações para a agricultura. **Agricultura em São Paulo**, São Paulo, v. 47, n. 1, p. 33-52, 2000.

BATALHA, M. O. **Recursos humanos para o agronegócio brasileiro**. Brasília: CNPq, 2000.

BONILHA, Diego B. **A falácia do encarceramento em massa**. 2019. Disponível em: <<https://articulacaoconservadora.org/a-falacia-do-encarceramento-em-massa/>>. Acesso: 25 ago. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. CPI sistema carcerário**. Brasília: Câmara dos Deputados. Edições Câmara, 2009. (Série ação parlamentar, n. 384).

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar a Realidade do Sistema Carcerário Brasileiro. CPI – sistema carcerário brasileiro [recurso eletrônico]: Relatório Final**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017a.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 714, de 27 de abril de 1999**. Altera a redação dos arts. 91 e 93 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 - Lei de Execução Penal, e dispõe sobre a privatização das Colônias Agrícolas, Industriais e das Casas de Albergado. Brasília: Câmara dos Deputados, 1999a. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15765>>. Acesso em 15 ago. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2.003, de 09 de novembro de 1999**. Dispõe sobre a prestação de serviços penitenciários por pessoas jurídicas de direito privado. Brasília: Câmara dos Deputados, 1999b. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=17500>>. Acesso em 15 ago. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2.146, de 30 de novembro de 1999.** Autoriza o Poder Executivo Estadual a promover a privatização do sistema penitenciário. Brasília: Câmara dos Deputados, 1999c. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=25337>>. Acesso em 15 ago. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2.694, de 19 de agosto de 2015.** Altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, para dispor sobre a execução indireta de atividades desenvolvidas nos estabelecimentos penais, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015a. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1672171>>. Acesso em 15 ago. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2.825, de 18 de dezembro de 2003.** Acrescenta os arts. 77-A e 86-A à Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, que "Institui a Lei de Execução Penal", e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003a. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=149996>>. Acesso em 15 ago. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3.123, de 06 de fevereiro de 2012.** Dispõe sobre privatização dos estabelecimentos penitenciários. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=533903>>. Acesso em 15 ago. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4.787, de 01 de outubro de 2020.** Altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, para dispor sobre a contratação de parceria público-privada no âmbito do sistema penitenciário, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020a. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2263675>>. Acesso em 15 ago. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 6.060, de 30 de agosto de 2016.** Altera a lei nº 7210/84, dispondo sobre a possibilidade de parceria público privada para a consecução de atividades e serviços de estabelecimentos penais. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2110134>>. Acesso em 15 ago. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 8.168 de 2014.** Acrescenta os arts. 77-A e 86-A à Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, que "Institui a Lei de Execução Penal", e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/808877>>. Acesso em 15 ago. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 9.145, de 22 de novembro de 2017.** Estabelece normas gerais para a contratação de parceria público-privada especial para a construção e administração de estabelecimentos penais. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017b. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2162928>>. Acesso em 15 ago. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm#adct>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça e Segurança Pública [...]. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, p. 1-21, 02 jan. 2019a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57627939/do1e-2019-01-02-decreto-n-9-662-de-1-de-janeiro-de-2019-57627797>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional Nº 104, de 4 de dezembro de 2019. Altera 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. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, p. 2, 05 dez. 2019b. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/275070696/dou-secao-1-05-12-2019-pg-2>>. Acesso em: 05 maio 2021.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, p. 12451, 27 out. 1966. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/3041799/pg-1-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-27-10-1966>>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, p. 10227, jul. 1984. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/3444923/pg-14-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-13-07-1984>>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. Lei Nº 8.666/1993, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, p. jun. 1993. Disponível em: <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=22/06/1993>>. Acesso em: 06 jul. 2019.

BRASIL. Lei n. 10.792, de 01 de dezembro de 2003. Altera a Lei no 7.210, de 11 de junho de 1984 - Lei de Execução Penal e o Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, p. 2, 02 dez. 2003b. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/754408/pg-2-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-02-12-2003>>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, p. 6-8, 31 dez. 2004a. Disponível em: <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=6&data=31/12/2004>>. Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC [...]. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, p. 1-12, 05 ago. 2011a. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/29302236/pg-1-edicao-extra-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-05-08-2011>>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.163, de 9 de setembro de 2015. Modifica a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal, para instituir o ensino médio nas penitenciárias. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, p. 1, 10 set. 2015b. Disponível em: <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=10/09/2015>>. Acesso em 24 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.190, de 19 de novembro de 2015. Altera as Leis nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, que institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC. **Diário Oficial da União:** Edição extra -seção 1, Brasília, DF, p. 1, 20 nov. 2015c. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/104732384/dou-edicao-extra-secao-1-20-11-2015-pg-1>>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017. Dispõe sobre a participação da União em fundo de apoio à estruturação e ao desenvolvimento de projetos de concessões e parcerias público-privadas[...]. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, p. 1-2, 5 dez. 2017c. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/171111476/dou-secao-1-05-12-2017-pg-1>>. Acesso em: 28 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública [...]. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, p. 4-8, 12 jun. 2018a. Disponível em: <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=12/06/2018&jornal=515&pagina=1&totalArquivos=176>>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça. Portaria nº 1.107, de 5 de junho de 2008. Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária - CNPCP. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, p. 39-41, jun. 2008. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/610765/pg-39-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-06-06-2008>>. Acesso: 25 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Aviso de Consulta Pública Nº 2, de 18 de junho de 2021. **Diário Oficial da União:** seção 3, Brasília, DF, p. 87, 21 jun. 2021a. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/aviso-de-consulta-publica-n-2-de-18-de-junho-de-2021-327054053>>. Acesso: 25 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Nota Técnica N.º 28/Coatr/Cgcap/Dirpp/Depen/Mj.** Brasília, DF, 2019c. Disponível em:

<https://www.gov.br/depen/pt-br/assuntos/politica-nacional-de-trabalho-prisional/politica-nacional-de-trabalho/copy2_of_NotaTcnica28.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Ofício nº 142/GAB-DEPEN/DEPEN/MJSP**. Assunto: Manual de Parcerias Público-Privadas. Brasília, DF: DEPEN/MJSP, 2021b.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário**. 2004b. Disponível em: <https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cartilha_pnssp.pdf>. Acesso: 25 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde; Ministério da Justiça. **Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional – PNAISP**. 2014. Disponível em: <<http://www.as.saude.ms.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/Cartilha-PNAISP.pdf>>. Acesso: 25 ago. 2021.

BRASIL. Portaria nº 199, de 9 de novembro de 2018. Aprova o Regimento Interno do Departamento Penitenciário Nacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 56, nov. 2018b. Disponível em <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-199-de-9-de-novembro-de-2018-49985735>>. Acesso: 25 ago. 2021.

BRASIL. Resolução nº 3, de 13 de setembro de 2019. Propõe como Diretriz de Política Penitenciária o fortalecimento da participação da sociedade civil na Execução Penal através do Método APAC. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 51, set. 2019d. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-3-de-13-de-setembro-de-2019-216800511>>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 513 de 2011**. Estabelece normas gerais para a contratação de parceria público-privada para a construção e administração de estabelecimentos penais. Brasília: Senado Federal, 2011b. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/101752>>. Acesso em 15 ago. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 544 de 2018**. Altera a Lei Federal nº 7.210/1984 - Lei de Execução Penal - quanto aos procedimentos para a execução indireta de atividades em estabelecimentos penais. Brasília: Senado Federal, 2018c. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135022>>. Acesso em 15 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na arguição de descumprimento de preceito fundamental 347 Distrito Federal**. “Relator”: Ministro Marco Aurélio. Brasília, DF, 09 set. 2015d. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário n. 592.581**. “Relator”: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 13 ago. 2015e. DJe-218, 20 nov. 2009.

Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/863995046/recurso-extraordinario-re-592581-rs-rio-grande-do-sul/inteiro-teor-863995056?ref=serp>>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário** n. 633.782. “Relator”: Ministro Luiz Fux. 26 out. 2020b. Brasília, DF, Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754470241>>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRITO, A. C. Execução Penal. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

CNJ - CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Novos dados do sistema prisional reforçam políticas judiciárias do CNJ**. 2021. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/novos-dados-do-sistema-prisional-reforcam-politicas-judiciarias-do-cnj/>>. Acesso: 25 ago. 2021.

CNJ - CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Reentradas e reinterações infracionais: um olhar sobre os sistemas socioeducativo e prisional brasileiros**. Brasília: CNJ, 2019.

CNPCP - CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA. **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (2020-2023)**. 2019a. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpcp/plano_nacional/PNPCP-2020-2023.pdf>. Acesso: 25 ago. 2021.

CNPCP - CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA. **Portaria nº 7**, de 3 de outubro de 2019b. Cria comissão para estudo e análise dos contratos de Cogestão no sistema penitenciário brasileiro. Brasília (DF), 2019b.

CNPCP - CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA. **Portaria nº 9**, de 29 de julho de 2020. Cria grupo de trabalho para estudar e analisar as alternativas para administração penitenciária pelos sistemas de Cogestão, Privatização e Parceria Público-Privada. Revoga a Portaria CNPCP nº 7, de 03 de outubro de 2019, bem como a Portaria CNPCP nº 3, de 04 de março de 2020. Brasília (DF), 2020.

CNPCP - CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA. **Resolução nº 6**, de 29 de junho de 2012. Padronizar os métodos a serem utilizados para se aferir o valor do custo mensal do preso em cada unidade da Federação. Disponível em: <<https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpcp/resolucoes/2012/resolucao-no-6-de-29-de-junho-de-2012.pdf/view>>. Acesso em: 15 ago. 2021.

CNPCP - CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA. **Resolução nº 8**, de 09 de dezembro de 2002. Recomenda a rejeição de quaisquer propostas tendentes à privatização do Sistema Penitenciário Brasileiro. Brasília: CNPCP, 2002. Disponível em: <[file:///D:/user/Downloads/resolucao08de09dedezembrode2002%20\(1\).pdf](file:///D:/user/Downloads/resolucao08de09dedezembrode2002%20(1).pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2021.

CNPCP - CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA. **Resolução nº 14**, de 11 de novembro de 1994. Estabelece as regras mínimas para o tratamento do preso no Brasil. Brasília: CNPCP, 1994. Disponível em: <

file:///D:/user/Downloads/resolucaono14de11denovembrode1994%20(1).pdf >. Acesso em: 12 maio 2021.

CORDEIRO, G. C. **A privatização do sistema prisional brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2014.

COSTA, R. S. **Apresentação FIESP**: material em slides. Mensagem recebida por <rafael.sousa@mj.gov.br>. 19 ago. 2021.

DEPEN - DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. **Composição: unidades prisionais**. 2021a. Disponível em: <<https://www.gov.br/depen/pt-br>>. Acesso em: 20 ago. 2021.

DEPEN - DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. SISDEPEN. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. Informações gerais**: Presos em unidades prisionais do Brasil. 2020. Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZTU2MzVhNWYtMzBkNi00NzJLTlIOWItZjYwY2ExZjBiMWNmIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>>. Acesso em: 20 ago. 2021.

DEPEN - DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. **Manual**: mão de obra prisional. 1. ed. Brasília: DEPEN, 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/assuntos/politica-nacional-de-trabalho-prisional/politica-nacional-de-trabalho/cartilha_trabalho_prisional_revisao_gab.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2021.

DEPEN - DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. **Missão**. [198-?]. Disponível em: <<http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/missao-visao-e-valores-1#:~:text=Induzir%2C%20apoiar%20e%20atuar%20na,uma%20sociedade%20justa%20e%20democr%C3%A1tica.>>. Acesso em: 08 maio 2021.

DEPEN - DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. **Trabalho e renda**. 2019. Disponível em: <<http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/dirpp/cgpc/do-trabalho-e-renda/trabalho-e-renda>>. Acesso em: 10 maio 2021.

DI PIETRO, M.S. Z. Direito administrativo. 34. ed. São Paulo: Forense, 2021.

ESTADO DE ALAGOAS. Secretaria de Estado de Ressocialização e Inclusão Social. **Unidades do Sistema Prisional Alagoano**. 2021. Disponível em: <<http://www.seris.al.gov.br/unidades-do-sistema>>. Acesso: 23 ago. 2021.

ESTADO DE SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (TJSC). **Mandado de Segurança Cível** n. 5038387-58.2020.8.24.0000. “Relator” Pedro Manoel Abreu. Florianópolis, SC, 09 mar. 2021. Disponível em: <https://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/#resultado_ancora>. Acesso em: 30 ago. 2021.

ESTADO DE SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP). **Agravo Interno Cível** n. 2230040-83.2019.8.26.0000. “Relator”: Pinheiro Franco. São Paulo, SP, 17 ago. 2020, acórdão. Disponível: <<https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1119919000/agravo-interno-civel-agt-22300408320198260000-sp-2230040-8320198260000/inteiro-teor-1119919008>>. Acesso em: 30 ago. 2021.

FIA – FUNDAÇÃO INSTITUTO DE ADMINISTRAÇÃO. **Parcerias público-privadas (PPP's): o que são e características.** 2019. Disponível em: <<https://fia.com.br/blog/parcerias-publico-privadas-ppps/>>. Acesso em: 30 ago. 2021.

FRATERNIDADE BRASILEIRA DE ASSISTÊNCIA AOS CONDENADOS (FBAC). **A APAC: O que é?** 2019. Disponível em <<https://www.fbac.org.br/2021/pt/realidade-atual/o-que-e-apac>>. Acesso: 25 ago. 2021.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M.; RAMOS, M. O Trabalho como princípio educativo na educação integral dos trabalhadores. *In*: COSTA, H. da; CONCEIÇÃO, M. da. (Orgs.). **Educação Integral e Sistema de reconhecimento e certificação educacional e profissional.** São Paulo: Escola Sindical São Paulo, 2005, p. 19-62.

GONÇALVES JÚNIOR, C. A.; SHIKIDA, P. F. A. Determinantes da reincidência penal no Estado do Paraná: uma análise empírica da economia do crime. **Revista de Análise Econômica do Direito/Economic Analysis of Law Review**, v. 4, n. 2, p.315-336, jul./dez., 2013.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Unidade PPP. Concessões e Parcerias. Complexo Penal.** Disponível em: <<http://www.ppp.mg.gov.br/projetos/contratos-assinados/complexo-penal>>. Acesso em: 20 jun. 2021.

GPA - GESTORES PRISIONAIS ASSOCIADOS. Disponível em: <<https://www.gpapp.com.br>>. Acesso em: 20 jun. 2021.

GROSSMAN, S. J.; STIGLITZ, J. E. On the impossibility of informationally efficient markets. **The American Economic Review**, v. 70, n. 3, p. 393-408, June 1980.

GUIMARÃES, F. V. **Parceria público-privada**, 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

HARDING, R. Rehabilitation and prison social climate: Do ‘What Works’ rehabilitation programs work better in prisons that have a positive social climate? **Journal of Criminology**, v. 28, p. 163-175, March 2014.

HERSCOVICI, A. Assimetrias de informação, qualidade e mercados da certificação: a necessidade de uma intervenção institucional. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 21, n. 3, p. 1-18, set./dez. 2017.

HOGAN, N. L., LAMBERT, E. G., JENKINS, M.; HALL, D. E. The impact of job characteristics on private prison staff: why management should care. **American Journal of Criminal Justice**, v. 34, p. 151-165, 2009.

HOUAISS, A; VILLAR, M. S. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa.** Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação.** 2021a. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html>>. Acesso: 25 ago. 2021.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Painel de indicadores. **Indicadores sociais**: estimativa da população. 2021b. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/indicadores.html>>. Acesso em: 20 ago. 2021.

INE – INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICAS. **Anuário estatístico 2020**. Uruguay: Sistema Estatístico Nacional. 2020. Disponível em: <<https://ine.gub.uy./documents/10181/697245/Anuario+Estad%C3%ADstico+2020/5e981c54-2a50-47f8-a62e-78516edcad69>>. Acesso: 25 ago. 2021.

LAZAROTTO, K. R.; SILVA; D. R. da; ZANI, A. Fundo Rotativo do Sistema Prisional do Estado de Santa Catarina: case regional Chapecó. **Revista Brasileira de Execução Penal**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 197-211, jan./jun. 2020.

LENZA, P. **Direito Constitucional Esquematizado**. 24. Ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

MÂNICA, F. B.; MENEGAT, F. **Teoria Jurídica da Privatização**: fundamentos, limites e técnicas de interação público-privada no Direito Brasileiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MARIETTO, M. L. Observação participante e não participante: contextualização teórica e sugestão de roteiro para aplicação dos métodos. **Revista Ibero Americana de Estratégia**, v. 17, n. 4, p. 05-18, 2018.

MAZZA, A. **Manual de direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

MESSA, A. F. **Prisão e Liberdade**. 3. ed. São Paulo: Almedina Brasil, 2020.

MICHAELIS. **Dicionário Brasileiro de Língua Portuguesa**. 2021 Disponível em <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/en%20passant/>>. Acesso: 25 ago. 2021.

NORBERTO, A. **Execução Penal**. 6. ed. São Paulo: Método, 2019.

NUCCI, G. S. **Curso de Execução Penal**. 4. ed. São Paulo: Forense, 2021.

PICORETTI, G. P. **As comissões de conciliação prévia e sua relação com os conflitos individuais trabalhistas**. 2001. 328 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

PLATES, J. R. **O financiamento e a gestão do sistema penitenciário**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

ESPECIAL PPPs. **Jornal do comércio**. Porto Alegre, 16, out. 2020. Disponível em: <https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/especiais/ppps/2020/10/762087-diferenca-entre-ppp-concessao-e-privatizacao.html>. Acesso em: 30 ago. 2021.

REPOLÊS, L. H. G. **Os contratos de parcerias público-privadas e os verificadores independentes**: como mitigar a assimetria de informação do setor público? In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 8., 2015, Brasília. Capacidades institucionais para

fortalecimento da governança de investimentos estratégicos. Brasília: [s.n.]. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/14734192-Os-contratos-de-parcerias-publico-privadas-e-os-verificadores-independentes-como-mitigar-a-assimetria-de-informacao-do-setor-publico.html>>. Acesso: 25 ago. 2021.

SANHUEZA, G. E.; PÉREZ, F. Cárceres concesionadas en Chile: evidencia empírica y perspectivas futuras a 10 años de su creación. **Política Criminal**, Santiago, v. 12, n. 24, p. 1066-1084, dic. 2017.

SANTOS, A. J. **Direito Penal do Trabalho**. São Paulo: LTr, 1997.

SANTOS, J. C. **Direito penal**: parte geral. 6. ed. Curitiba: ICPC Cursos e Edições, 2014.

SHIKIDA, P. F. A. Uma análise da economia do crime em estabelecimentos penais paranaenses e gaúchos: o crime compensa? **Revista Brasileira de Execução Penal (RBEP)**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 257-278, jan./jun. 2020.

SHIKIDA, P. F. A.; BROGLIATTO, S. R. M. O trabalho atrás das grades: um estudo de caso na Penitenciária Estadual de Foz do Iguaçu (PR). **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 4, n. 1 (4), p. 128-154, jan./abr. 2008.

SIGNIFICADOS. 2021. Disponível em: <<https://www.significados.com.br/trabalho/>>. Acesso em: 04 maio 2021.

SINDICATO DOS AGENTES PENITENCIÁRIOS DO PARANÁ (SINDARSPEN). **Operários do cárcere**: diagnóstico sobre a saúde e as condições de trabalho dos agentes penitenciários no Paraná. Curitiba: SINDARSPEN, 2016.

SOUZA, J. de. **Gestão e controle em parcerias público-privadas (PPPs)**: um estudo no Complexo Penal de Ribeirão das Neves. 2016. 95 f. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) – Universidade FUMEC, Belo Horizonte, 2016.

TJPR - TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. **Seção Criminal do TJPR aprova duas súmulas sobre o regime semiaberto harmonizado ao sentenciado**. 2016.

Disponível em:

<https://www.tjpr.jus.br/home?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_returnToFullPageURL=%2F&_101_assetEntryId=7538239&_101_type=content&_101_groupId=18319&_101_urlTitle=secao-criminal-do-tjpr-aprova-duas-sumulas-sobre-o-regime-semiaberto-harmonizado-ao-sentenciado&_101_redirect=https%3A%2F%2Fwww.tjpr.jus.br%2Fhome%3Fp_p_id%3D3%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dmaximized%26p_p_mode%3Dview%26_3_groupId%3D0%26_3_keywords%3Ds%25C3%25BAmulas%2Bse%25C3%25A7%25C3%25A3o%2Bcriminal%26_3_struts_action%3D%252Fsearch%252Fsearch%26_3_redirect%3D%252F&inheritRedirect=true>. Acesso: 25 ago. 2021.

WORLD PRISON BRIEF. **Highest to Lowest - Pre-trial detainees/remand prisoners**. 2018a. Disponível em: <https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/pre-trial-detainees?field_region_taxonomy_tid=All>. Acesso: 25 ago. 2021.

WORLD PRISON BRIEF. **Highest to Lowest - Prison Population Rate**. 2018b. Disponível em: <https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison_population_rate?field_region_taxonomy_tid=All>. Acesso: 25 ago. 2021.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

ZYLBERSZTAJN, D. Economia das organizações. In: ZYLBERSZTAJN, D.; NEVES, F. M. (Orgs.). **Economia e gestão dos negócios agroalimentares**. São Paulo: Pioneira, p. 23-38. 2000.