

COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO

PROJETO DE LEI Nº 2.694, 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.

Autora: COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DESTINADA A INVESTIGAR A REALIDADE DO SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO

Relator: Deputado MARCELO FREIXO

I - RELATÓRIO

Vem a esta Comissão o Projeto de Lei nº 2.694/2015, de autoria da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) destinada a investigar a realidade do Sistema Carcerário Brasileiro, e que tem por objetivo principal regular a execução indireta de atividades desenvolvidas nos estabelecimentos penais.

O colegiado dos Deputados, integrantes da CPI, justificam a sua proposição da seguinte forma:

Nos últimos anos, vários Estados têm optado pela participação da iniciativa privada na gestão das unidades prisionais, tanto em regime de cogestão, quanto de parceria público-privada.

Na cogestão, celebra-se contrato de prestação de serviços, regido pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, pelo qual uma única pessoa jurídica – empresa, isoladamente ou em consórcio – passa a ser responsável pela assistência material,

à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa, a que se refere a Lei de Execução Penal e pelos serviços administrativos em geral.

Por seu turno, na parceria público-privada, regida pela Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, é possível transferir ao parceiro privado não apenas a execução de serviços nos presídios, mas também a construção dos próprios estabelecimentos prisionais.

De modo geral, em ambos os modelos de gestão, as diretorias geral e adjunta, bem como as coordenações de segurança, cartórios, manutenção e portaria, entre outras, são ocupadas por servidores efetivos civis ou militares. Daí a figura da cogestão ou parceria entre o Poder Público e a iniciativa privada.

Em apertada síntese, pode-se dizer que na cogestão o Estado constrói e a iniciativa privada mantém e opera o presídio com a supervisão estatal, ao passo que nas parcerias público-privadas, é possível que a iniciativa privada projete, construa, mantenha e opere o estabelecimento prisional, igualmente supervisionado pelo Estado.

Diligências e informações colhidas por esta Comissão Parlamentar de Inquérito demonstraram que a participação da iniciativa privada na gestão dos estabelecimentos prisionais é capaz de contribuir para a melhoria significativa no Sistema Carcerário Brasileiro e para que o Estado cumpra as determinações da Lei de Execução Penal.

A proposição dispõe sobre o assunto da seguinte forma:

- a) discrimina os serviços que podem ser delegados à iniciativa privada e os que permanecem sob a execução dos agentes estatais;
- b) define que as empresas e os parceiros privados poderão contratar monitores, auxiliares e supervisores para a execução do objeto do contrato;
- c) estabelece uma jornada de trabalho diferenciada de doze

horas trabalhadas por trinta e seis horas de descanso, para os profissionais a serem contratados.

Apresentado em 19/08/2015, o PL nº 2.694/15 foi distribuído, no dia 26 do mesmo mês, às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP); de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO); e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), nos termos em que dispõem os arts. 24, inciso I, e 54, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), sujeito à apreciação do Plenário, momento no qual poderão ser apresentadas emendas.

A proposição foi apreciada e aprovada pela CTASP em 21 de outubro de 2015, segundo o parecer oferta pelo Relator, Deputado Cabo Sabino.

Nesta Comissão, foi apresentado parecer do Relator, Dep. Lincoln Portela, em 18/10/2017, o qual não foi apreciado. O projeto foi arquivado, em 31/01/2019, por término de legislatura, nos termos do art. 105 do RICD, tendo sido desarquivado em 19/02/2019.

Tendo sido designado Relator em 17/04/2019, cumprimos o honroso dever nesta oportunidade.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A matéria em questão é da competência desta Comissão, competente para apreciar matérias relativas ao sistema penitenciário, legislação penal e processual penal, do ponto de vista da segurança pública, nos termos da alínea 'f', do inciso XVI, do art. 32, do RICD.

A proposição sob análise tem o objetivo principal de regular as tarefas que podem ser desempenhadas pela iniciativa privada na administração prisional e também quais serão as indelegáveis pelo Estado.

Sob o ponto de vista da segurança pública e também da melhoria da possibilidade de ressocialização, é desejável que todo o trabalho

realizado em um estabelecimento penal seja feito por servidores públicos concursados e especialmente preparados para essa finalidade. É fácil entendermos que os integrantes de uma carreira pública que integrarão o órgão de administração penal de determinada unidade da federação, poderão realizar o trabalho em prol do preso nas melhores condições, permanecendo longos períodos em suas carreiras e podendo passar por capacitações periódicas.

Destarte, acreditamos que não são adequadas à finalidade da execução penal a instituição de novas formas de gestão prisional, como a cogestão, as parcerias público-privadas (PPP) e a terceirização pura e simples.

Há grandes empresas especializadas na atividade, sendo as mais notáveis a *Corrections Corporation of America (CCA)*, *G4S*, *Sodexo Justice Services*, *The USA's Federal Prison Industries* e *Serco*, só nos Estados Unidos. Mencione-se, ainda, a chinesa *China's Laogai*, dentre outras grandes, como empresas francesas citadas a seguir.

A propósito do tema, reproduzimos a seguir, trechos do voto do Parecer ofertado pelo Deputado Alexandre Silveira em 3/6/2009, nesta Comissão, ao PL 2825/2003, de autoria do Deputado Sandro Mabel (PL/GO), que “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”. Tendo como explicação da ementa que “autoriza a terceirização de serviços no âmbito dos estabelecimentos penais, inclui os que se destinam à custódia de menores infratores”, o projeto foi arquivado em 31/01/2015, por término de legislatura. A pertinência consiste nas considerações que à época ensejaram o voto pela rejeição, assim como as razões então apontadas.

(...) Dentre as empresas que administram prisões estão a americana Wackenhut Corrections Corporation (WCC), primeira empresa mundial de gerenciamento de prisões privadas, que foi acusada, em 2000, de maus-tratos contra presidiários de Louisiana. Outras empresas que atuam no setor são a Corrections Corporation of America (CCA) e a Sodexo. O modelo americano pressupõe três formas de

administração: 1) arrendamento das prisões; 2) administração privada das penitenciárias; e 3) contratação de serviços específicos com particulares. Uma peculiaridade a se destacar no caso americano é o da cultura do aprisionamento, além de que naquele país não há o instituto da progressão de regime.

No modelo francês, temos grandes grupos privados, como Eiffage (ex-Fougerolles) e Bouygues. Esse modelo utiliza o sistema de dupla responsabilidade (ou cogestão), cabendo ao próprio Estado e ao grupo privado o gerenciamento e a administração conjunta do estabelecimento prisional, incumbindo ao Estado a indicação do Diretor-Geral do estabelecimento. Ao Diretor-Geral compete o relacionamento com o juízo da execução penal e a responsabilidade pela segurança interna e externa da prisão. A empresa privada encarrega-se de promover, no estabelecimento prisional, o trabalho, a educação, o transporte, a alimentação, o lazer, bem como a assistência social, jurídica, espiritual e a saúde física e mental do preso, vindo a receber do Estado uma quantia por preso/dia para a execução desses serviços. Assemelha-se ao modelo proposto neste projeto.

No Brasil, temos a Companhia Nacional de Administração Prisional Ltda (Conap), que administra a Penitenciária Industrial Regional do Cariri (PIRC), em Juazeiro do Norte, Estado do Ceará, na Penitenciária Industrial Regional de Sobral (Pirs) e do Instituto Presídio Professor Olavo Oliveira II (Ippoo II), de Itaitinga, no mesmo Estado, contra a contratação da qual existe questionamentos objeto de ação civil pública impetrada pelo Ministério Público Federal no Estado. Outras empresas são a Humanitas e a Montesinos – Sistemas de Administração Prisional Ltda, que administra a maior quantidade de prisões no país, o Instituto Nacional de Administração Penitenciária (Inap), pioneira na gestão compartilhada, Reviver e Yumatã, todas representadas pela Associação Brasileira das Empresas de Ressocialização de Pessoas (Aberp).

Há, portanto, várias formas de gestão de presídios, tais como estatal, privada, terceirizada, militar e comunitária, esta última representada pelo elogiado método da Associação de Proteção e Apoio aos Condenados (Apac), com intensiva participação da comunidade, visando a ressocialização. (...)

Art. 12. A assistência material ao preso e ao internado consistirá no fornecimento de alimentação, vestuário e instalações higiênicas.¹

Transcrevemos, também, o art. 12, visto que o que se convencionou chamar-se 'hotelaria' corresponde basicamente à assistência material nele definida. A terceirização dos serviços de hotelaria, hoje existente em boa parte dos estabelecimentos penais, é medida até recomendada pelos profissionais da área, o que viria convalidar situação existente e, além disso, propiciaria um vasto mercado para a iniciativa privada, além das fundações e empresas públicas já autorizados a operar no segmento, gerenciando o trabalho do preso, por exemplo, a teor do disposto no art. 34.

A proposta engloba, porém, a segurança dos estabelecimentos penais, o que caracteriza uma tendência à 'privatização' dos presídios. Esse sistema, de uso comum nos Estados Unidos e Europa, foi implantado recentemente no Brasil, havendo controvérsia sobre as eventuais vantagens de sua aplicabilidade.

Consta que as experiências havidas pecam pelas seguintes peculiaridades:

1) busca, por parte da empresa contratada, por quantidade limitada (cerca de duzentos) detentos de determinado perfil, de baixa periculosidade, com bom comportamento, capacidade e satisfação dos requisitos para o trabalho;

2) reserva de mercado para empresas do ramo, o que vem explícito na proposta (art. 77-A, inciso II), criando uma espécie de cartel da atividade;

¹ A endentação dentro da citação significa citação original.

3) *pactuação de cláusula contratual de transferência para o sistema público dos presos que venham a se tornar indisciplinados;*

4) *pactuação de cláusula contratual de pagamento mínimo à contratada, correspondente a certo número de vagas, independentemente do número de presos efetivos que atendam aos critérios contratados;*

5) *desinteresse da empresa pela ressocialização do preso ou progressão de regime, quando não ocorra o fenômeno descrito no item 4, de forma a mantê-lo mais tempo “dando lucro”;*

6) *suspeitas de superfaturamentos contratuais;*

7) *falta de comprometimento dos empregados com a ressocialização do preso, ainda que de forma oblíqua, como ocorre quando o agente penitenciário é servidor público;*

8) *infligência de maus-tratos aos presos, a título de cumprimento pleno das normas do estabelecimento;*

9) *exploração do trabalho do preso, em desacordo com o prescrito na LEP;*

10) *maior possibilidade de corrupção dos empregados, geralmente malformados, mal orientados e mal pagos;*

11) *dificuldade de gestão do estabelecimento pela sua direção, visto que os empregados só respondem à empresa etc.*

Evidentemente, vários dos óbices apontados podem ocorrer – e de fato ocorrem – em muitos estabelecimentos penais dirigidos e administrados integralmente pelo poder público. Entretanto não se recomenda que, a título de se extirpar uma mazela, mude-se apenas a forma de se mantê-la. Demais disso, ao se deixar ao alvedrio das Unidades Federativas o formato e critérios da contratação, abre-se caminho para a força dos lóbis no sentido de imporem cláusulas que lhe sejam favoráveis, bem como os ataques ao erário comuns nas situações de contratações de empresas

privadas pelo poder público.

Outro aspecto essencial é quanto ao disposto no parágrafo único do proposto art. 77-A, quanto à manutenção dos cargos de diretor dos estabelecimentos penais. A par da questionada constitucionalidade de dispositivo dessa natureza, em que o uso da força, que é privilégio do Estado, seja transferido a outrem, inclusive com “poder de polícia”, há o óbice de natureza operacional mencionado no item 11 acima. O diretor do estabelecimento seria mera figura decorativa, a dar laivo de legalidade à atividade que é, por sua natureza, típica de Estado. Assim é que, nas Unidades Federativas em que o sistema penitenciário é razoavelmente organizado, e em que a qualidade dos estabelecimentos penais é ligeiramente superior à média nacional, os agentes penitenciários são servidores públicos concursados, organizados em carreira, geralmente pertencentes ao corpo policial, que integra as carreiras típicas de Estado.

Há de se recordar, ainda, não obstante o resultado da audiência pública realizada para discutir o presente projeto e a falta de discussão a respeito durante a Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário, conduzida nos anos de 2007/2008, o teor da Resolução nº 8/2002 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) [transcrita no voto].

Na mencionada Resolução o teor do art. 1º é "recomendar a rejeição de quaisquer propostas tendentes à privatização do Sistema Penitenciário Brasileiro". Prosseguindo, o voto informa que essa Resolução, embora editada ao final do governo anterior, foi recepcionada pela política penitenciária do governo seguinte, visto que continua em vigor. A sua atualidade é presumida por meio de outras políticas dos sucessivos governos, como a criação ou aperfeiçoamentos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), da Força Nacional de Segurança Pública, culminando com o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), que pretendia investir maciçamente na construção e reforma de estabelecimentos penais e

treinamento dos profissionais da guarda penitenciária. Tais políticas constam da Resolução n. 5, de 19 de julho de 1999, do CNPCP. Nenhuma dessas políticas governamentais pressupunha adoção do modelo privatizado, tendo esta Resolução nº 8/2002 revertido a tendência 'privatizante' da revogada Resolução nº 1, de 24 de março de 1993.

Exemplo de inconveniência da privatização de presídios é o que ocorreu com a empresa Umanizzare Gestão Prisional e Serviços Ltda, constituída dois meses antes de participar de pregão realizado pelo Governo do Estado do Tocantins, situação que foi objeto de Ação Civil Pública movida pelo *parquet* tocantinense. Insta anotar que é a mesma empresa gestora do Complexo Penitenciário Anísio Jobim (Compaj), situado em Manaus, Estado do Amazonas, onde morreram 56 presos e de onde fugiram outros 225 no início de 2017 durante rebelião envolvendo facções inimigas.

Sendo a ressocialização um dos objetivos da punição pela infração cometida, é preciso que se dê condições para tal desiderato. Algumas iniciativas tendentes a favorecer a ressocialização poderiam ser ampliadas, como as Associações de Proteção e Assistência ao Condenado (Apac), existentes em alguns Estados e mais efetiva em Minas Gerais.

Esforços são empreendidos por outras entidades como a Fundação Estadual de Amparo ao Trabalhador Preso (Funap). Outro modelo experimental adotado em Goiás é o chamado Módulo de Respeito, inspirado em similar espanhol. Todas as experiências focam no respeito mútuo entre os presos e entre esses e os gestores e agentes lotados no estabelecimento e voluntários em geral que atuam nessas unidades. Exigem, ainda, que todos trabalhem ou estudem, não tenham vícios, além de outras medidas saneadoras e indutoras de um comportamento sociável. São criticadas porque possuem como premissa o número limitado de vagas ("assim é fácil"). Entretanto, onde existem, funcionam como válvulas de escape do sistema, premiando os presos de melhor comportamento, com compromisso com a ressocialização, donde serem estes mal vistos pelos colegas de prisão.

Tendo em vista o acima exposto, somos pela REJEIÇÃO do Projeto de Lei nº 2.694/15.

Sala da Comissão, em 21 de agosto de 2019.

Deputado MARCELO FREIXO
Relator