

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## 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 CAPITÃO ALBERTO NETO

### I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 2.694, de 2015, originário da Comissão Parlamentar de Inquérito Destina a Investigar a realidade do sistema carcerário brasileiro, desta Câmara dos Deputados, cria norma que “[a]ltera 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.”.

Segundo consta da Justificação, a presente proposta visa regulamentar a participação da iniciativa privada na gestão das unidades prisionais, ainda sem uma norma legislativa específica, lacuna a ser suprida pela presente proposta.

Sustenta que ante as informações colhidas pela Comissão Parlamentar de Inquérito há a necessidade de aperfeiçoamento do modelo de gestão das unidades prisionais. De igual modo, colheu-se da CPI que a



participação da iniciativa privada na gestão é capaz de contribuir para a melhoria significativa no Sistema Carcerário Brasileiro, bem como para o fiel cumprimento das determinações da Lei de Execução Penal.

A proposição tramita pelo Regime de Tramitação Ordinário (RICD, art. 151, III), sujeita à apreciação do Plenário. Foi distribuída para a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, cujo parecer do Relator, Deputado Cabo Sabino, foi aprovado à unanimidade; para a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, com parecer aprovado por maioria. Foi distribuída, ainda, a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para análise dos aspectos constitucional, jurídico e de técnica legislativa, nos termos dos arts. 139, II, “c” e 54, I, do RICD.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

O Projeto de Lei nº 2.694, de 2015 vem ao exame deste Colegiado para análise dos aspectos constitucional, jurídico e de técnica legislativa e redacional (RICD, arts. 54, I e 139, II, “c”).

Quanto à **constitucionalidade formal**, o exame da proposição perpassa pela verificação de três aspectos centrais: (i) saber se a matéria está inserida na competência legislativa da União, privativa ou concorrente, (ii) analisar a legitimidade da iniciativa parlamentar para apresentação do projeto de lei, e, por fim, (iii) examinar a adequação da espécie normativa utilizada.

Quanto ao *primeiro* aspecto, o projeto de lei versa sobre direito penal e trabalho, **conteúdos inseridos no rol de competências privativas legislativas da União, ex vi do art. 22, inciso I, da Constituição da República.**

Além disso, **é legítima a iniciativa parlamentar** (art. 61, *caput*, da CF/88), porquanto não incide, na espécie, reserva de iniciativa. Por fim, revela-se **adequada a veiculação da matéria por meio de projeto de lei ordinária**, haja vista não haver exigência constitucional de lei complementar ou



de outro veículo normativo para disciplina do assunto. Tampouco a lei que se pretende alterar tem o referido *status*, tratando-se de lei ordinária.

Analizada a compatibilidade formal, será examinada, a seguir, a **constitucionalidade material** da proposição. E ao fazê-la assento, de plano que a proposição é manifestamente **inconstitucional**. Aponto, ao menos, duas razões.

Em *primeiro* lugar, é incompatível com a ordem constitucional a *privatização* da gestão dos estabelecimentos prisionais, como pretende o Projeto de Lei sob exame, uma vez que a natureza dessa atribuição se correlaciona com atos de império e de autoridade.

Dito de outro modo, é inobjetável que a segurança do Estado, **especificamente no tocante à sua atuação junto a estabelecimentos prisionais**, é uma atividade que não pode ser prestada a atores e agentes privados, sob pena de subverter o Estatuto Constitucional da Segurança, encartado no seu Título V, Seção III, Capítulo III.

Com efeito, o art. 144 de nossa Lei Fundamental estabelece que a *segurança pública* consubstancia dever do Estado, circunstância que interdita, de forma chapada, qualquer proposição legislativa que *delegue*, **ainda que indiretamente**, de serviços correlacionados à segurança no sistema prisional.

Similar raciocínio se aplica a todas as atividades típicas de Estado, tais como a fiscalização, regulação, justiça e poder de polícia. Todas essas atividades são indelegáveis a particulares e agentes privados.

E existe um fundamento substantivo para esse arranjo. Como denominador comum a tais atividades está a circunstância de que aos agentes estatais por elas responsáveis sejam outorgadas “*prerrogativas públicas*” indispensáveis ao atendimento dos interesses públicos desses bens. **Como consequência, sua delegação a particulares resta impossibilitada, na medida em que não possuem essas mesmas prerrogativas.**

A propósito, o próprio legislador pátrio expressamente positivou essa diretriz.



De fato, o art. 4º, III, da Lei nº 11.079/2004 (Lei das Parcerias Público-Privadas), assenta, em bases peremptórias, a *“indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado.”*<sup>1</sup>

Trata-se de diretriz normativa geral norteadora de todas as delegações de atividades estatais, inclusive os casos de terceirizações, lastreada nos preceitos fundamentais da soberania nacional e da segurança da sociedade e do Estado. **Daí por que o Projeto de Lei nº 2694, de 2015, ao permitir a execução indireta de atividades desenvolvidas nos estabelecimentos penais, se afigura patentemente inconstitucional.**

Esse é o entendimento da melhor doutrina sobre o tema. De acordo com os ensinamentos do Professor Flávio Amaral Garcia<sup>2</sup>:

“Se o critério atividade-meio e atividade-fim não é, como aqui se demonstra, o limite adequado para diferenciar uma terceirização lícita de uma ilícita, cabe propor os parâmetros adequados para as contratações de prestação de serviço que envolvam a Administração Pública.

**O primeiro limite norteador das terceirizações nas atividades administrativas envolve o poder de império estatal, ou seja, aquelas atividades que exigem atos de império e de autoridade, como, por exemplo, segurança, fiscalização, regulação e poder de polícia.**

Essas são atividades estatais que, em sua essência, dependem que as autoridades administrativas estejam investidas **com prerrogativas públicas necessárias à satisfação dos interesses públicos tutelados** e que, portanto, não podem ser delegadas a agentes privados que não ostentem tal condição.

1 Lei nº 11.079/2004. 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;

2 GARCIA, Flávio Amaral. A relatividade da distinção atividade-fim e atividade-meio na terceirização aplicada à administração pública. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Rio de Janeiro**. v. 65. P. 95-114. 2010.



[...] Outro limite indetectável às terceirizações serão as carreiras com assento constitucional. Aqui, trata-se de uma opção do legislador constituinte originário, que entendeu que determinadas atividades dependeriam de uma carreira estruturada para melhor satisfação daqueles interesses públicos.

E essa não foi uma escolha aleatória, já que a maior parte das carreiras estruturadas na Constituição Federal engloba atividades típicas estatais que demandam prerrogativas de autoridade ou que dependem de uma independência funcional indispensável para sua correta consecução".

Perfilando similar entendimento, Juarez Freitas preleciona<sup>3</sup>:

"Há carreiras essenciais ao funcionamento do Estado, o que determina regime de natureza institucional com a estabilidade qualificada do art. 41 da Constituição Federal, sem aplicação, no caso, da hipótese trazida pelo art. 169, §4º, Constituição Federal. (b) Somente pessoa jurídica de direito público pode exercer competências privativas da Administração, uma vez que estas se inserem no âmbito indelegável da "utilização de poderes de soberania" [...] (...) (d) Reformas normativas deveriam deixar estampada a linha de independência e autonomia das carreiras típicas de Estado, especialmente ao deixar claro que os cargos de chefia, diretamente envolvidos com "atividade-fim", ao menos de modo preferencial, deveriam ser ocupados por membros de carreira, dada a essencialidade das tarefas e das garantias correspondentes (...) (g) Quando se medita sobre o sentido finalístico da assertiva de que determinadas Carreiras típicas são essenciais ao funcionamento do Estado, percebe-se que a intenção protetiva seria meramente nominal se desacompanhada de provisões orçamentárias livres da errática manipulação de governos e partidos. O que se quer é que haja agentes estatais típicos, inclusive na esfera regulatória, cuja atuação seja marcada pela imparcialidade, pela autonomia e pelas garantias institucionais qualificadas do Estado

3 FREITAS, Juarez. Carreiras de Estado e o direito fundamental à boa administração pública. Interesse Público. V. 53, 2009, pp. 27 e 28.



respeitador do direito fundamental à boa administração pública. Se se evoluir nesse rumo de afirmação do Estado que não se destina pelas forças invisíveis do mercado e das paixões políticas transitórias, a presente crise regulatória mundial não terá sido em vão”

Em *segundo* lugar, são vedadas terceirizações de atividades que o legislador, constituinte ou ordinário, estabeleceu um regime jurídico mais protetivo e com certas prerrogativas de autoridades aos membros e servidores daquela instituição (*i.e.*, carreira mais bem estruturada, independência funcional etc.), no afã de satisfazer, com autonomia, imparcialidade e eficiência, os interesses públicos tutelados. É precisamente o caso das funções judiciárias e de segurança pública, ilustrativamente.

O Projeto de Lei sob exame subverte *integralmente* a gramática normativa que preside o Estatuto Constitucional da Segurança Pública – preceito fundamental da segurança pública, inserto no art. 144, *caput*, da CRFB/88. Como dito, o texto constitucional afirma, em bases peremptórias, que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, a fim de preservar a ordem pública, a incolumidade das pessoas e do patrimônio.

De fato, a disciplina normativa inerente aos estabelecimentos prisionais se situa no núcleo fundamental do arquétipo constitucional da Segurança Pública, cujas atribuições, *diretas e indiretas*, são indelegáveis a agentes e atores privados.

Um exemplo ilustra nosso ponto e corrobora a inconstitucionalidade da proposição.

De acordo com o texto do PL, poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares desenvolvidas em estabelecimentos penais, entre outros, os serviços de conservação, limpeza, informática, copeiragem, portaria, recepção, reprografia, telecomunicações, lavanderia e manutenção de prédios (art. 1º).



Não é preciso ser nenhum gênio para compreender que essa possibilidade de *execução indireta* por partes particulares abre uma fresta perigosíssima ao adequado funcionamento da segurança da sociedade, do Estado e, até mesmo, um risco real à vida e à integridade física dos próprios agentes estatais que estão fiscalizando os estabelecimentos penais.

Como confiar a atores privados a execução de serviços assaz sensíveis a empresas que podem estar a serviço de organizações criminosas ou que podem criar laços com elas durante a execução do contrato? Com esse modelo, há o elevado risco de fugas em massa de presidiários, de ingresso de armas e drogas, de cooptação das empresas pelo crime organizado etc.

O serviço de segurança em estabelecimentos prisionais não se limita a fiscalizar presos, mas abrange todas as atividades periféricas a essa atribuição principal. Com isso se quer dizer que a *transferência* da execução desses serviços oportuniza a formação de laços promíscuos entre as empresas que irão prestar o serviço e as diversas organizações criminosas, que se assenhorarão dos presídios e, no curto e médio prazo, irão afastar o poder do Estado sobre esses locais.

Insista-se, foi ciente desses riscos que o constituinte foi categórico e peremptório em confiar, única e exclusivamente, ao Estado o dever de zelar pela segurança pública no território brasileiro, a teor do art. 144 da Constituição, arranjo que nele está inserido, sem quaisquer dúvidas, a segurança nos estabelecimentos penais.

Por esse conjunto de argumentos, **o Projeto de Lei nº 2.694/2015, é, em sua totalidade, materialmente inconstitucional.**

No tocante à **juridicidade**, o meio escolhido pelo projeto de lei ordinário se afigura adequado para atingir o objetivo pretendido, além de as normas nele constantes ostentarem os atributos de generalidade, de abstração e de autonomia, e inovarem no ordenamento jurídico.

No que tange **à técnica legislativa e à redação**, não há pontos que mereçam reparos. A proposição está bem escrita e respeita a boa técnica legislativa.



Ante o exposto, votamos pela **inconstitucionalidade material**, do **Projeto de Lei nº 2.694**, apesar de sua juridicidade e boa técnica legislativa, de 2015.

Sala da Comissão, em 8 de julho de 2022.

Deputado CAPITÃO ALBERTO NETO  
Relator

2021-20544

