

DE COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PL 2694, 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.

Autor: Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a realidade do Sistema Carcerário Brasileiro

Relator: Deputado Capitão Alberto Neto

VOTO EM SEPARADO DEPUTADO RODRIGO DE CASTRO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei 2694/15, de autoria da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) destinada a investigar a realidade do Sistema Carcerário Brasileiro tem por objetivo principal alterar a Lei 7.210, de 11 de junho de 1984 - Lei de Execução Penal, para dispor sobre a execução indireta de atividades desenvolvidas nos estabelecimentos penais.

O colegiado dos Deputados, integrantes da CPI, instalada em 2015, justificaram a apresentação desta 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, bem como a lei nova legislação que regerá a matéria - Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, 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 e de manutenção 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 determinados 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, bem como as atividades que impliquem no exercício do poder de polícia. Daí a figura da cogestão ou parceria entre o Poder Público e a iniciativa privada. Em síntese, pode-se dizer que na cogestão o Estado constrói e a iniciativa privada mantém e opera o presídio com a supervisão e 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.

O presente projeto de lei foi distribuído às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público; Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado e Constituição e Justiça e de Cidadania nos termos em que dispõem os arts. 24, inciso I, e 54, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD). A proposição foi apreciada e aprovada por unanimidade pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, em 21 de outubro de 2015, tendo sido relator o nobre Deputado Cabo Sabino.

Da mesma forma, em 10 de agosto de 2021, o PL nº 2.694/15 foi aprovado na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, na forma do parecer favorável do relator, Deputado Marcel van Hattem.

Instado a proferir parecer pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, o relator, Deputado Capitão Alberto Neto, apresentou no último dia 08 de julho o seu voto, pela **inconstitucionalidade material** do projeto, pela juridicidade e boa técnica legislativa do referido projeto de lei.

É o relatório.

II- VOTO

O presente projeto de lei trata da gestão das unidades prisionais pela iniciativa privada em parceria com o ente público.

Fato importante a ser destacado é que o projeto, não implica em privatização do sistema prisional brasileiro, delegando à iniciativa privada apenas atividades materiais de apoio ou complementares desenvolvidas em estabelecimentos penais, mantendo-se o Estado como o responsável pela administração das unidades e do sistema prisional como um todo, e a 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 em apoio a Defensoria Pública, 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.



A despeito da alegada inconstitucionalidade material, disposta no parecer do nobre relator, Deputado Capitão Alberto Neto, é de suma importância citar o Art. 144 da Constituição Federal, no que dispõe sobre a 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, através dos seguintes órgãos:

.....
.....

§ 5º-A. Às polícias penais, vinculadas ao órgão administrador do sistema penal da unidade federativa a que pertencem, cabe a segurança dos estabelecimentos penais. (Incluído pela EC 104/2019)

Como se pode observar, a Constituição Federal tratou de garantir ao poder público a indelegabilidade de funções ou responsabilidades inerentes ao poder de polícia e de outras atividades exclusivas de Estado.

Neste sentido, a proposta em questão, garante essas prerrogativas, conforme descrito no Art. 2º do projeto:

"Artigo 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:

- 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”.***

Merece ainda registro que no art.144 *caput* e o seu § 5º-A da CF/88, o legislador reservou a recém criada Polícia Penal, antigos Agentes Penitenciários a atividade de segurança pública, estabelecendo que tal atividade implica apenas na “preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”, e no ambiente prisional, tal atividade se traduz em garantir a segurança para que os serviços no interior da unidade prisional possam ser executados normalmente, seja pelo próprio Estado ou por empresa legalmente contratada, ressaltando que a Polícia Penal exerce atividades que implicam em porte e uso de armamento, munição e agentes químicos, fazendo a segurança externa e perimetral da unidade, realizando escoltas para audiências, júri etc, realizando igual escolta para transferência de presos entre unidades, atuando na situação de rebelião ou qualquer subversão da ordem no interior dos estabelecimentos penais, desenvolver atividades de inteligência prisional, apurando e aplicando sanções disciplinares aos reeducandos, entre outras que implicam na preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. O que em hipótese alguma se confundi com as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares que podem ser objeto de delegação a ente privado, muito menos as atividades desenvolvidas, diuturnamente, pelos empregados das empresas no interior das unidades prisionais, notadamente os chamados Monitores de Ressocialização, pois



é claro que o profissional que efetiva a segurança armada, Polícia Penal, dificilmente terá condições de, diretamente, efetivar a ressocialização da pessoa privada de liberdade.

De fato, cabe ao Estado a responsabilidade de preservar a segurança pública nas unidades, notadamente através da Polícia Penal, porém não é necessariamente responsabilidade da Polícia Penal a operacionalização da unidade e seu funcionamento diário, e cujas atividades não estão incluídas no conceito de segurança pública contemplado na CF no § 5º-A do já citado art. 144, são muitas as atividades secundárias e acessórias desenvolvidas no interior de estabelecimentos penais que exigem um trabalho assistencial diário à população carcerária, e não implicam em atividade que exija o exercício do Poder de Polícia, a exemplo de rotinas de atendimento em portarias e recepções, distribuição de alimentação, distribuição de medicação, de itens de higiene pessoal as pessoas privadas de liberdade, condução interna destes para as atividades laborativas, esportivas, atendimento do serviço social, psicologia, odontologia, atividades religiosas, entre outras tantas que são atividades matérias acessórias ou complementares e que podem perfeitamente serem desenvolvidas por empregados da empresa privada.

Portanto, fica cristalino o fato de que não existe ofensa aos ditames constitucionais, os profissionais empregados das empresas privadas a serem contratadas, desenvolvem, na forma do quanto previsto na Lei de Execução Penal, notadamente em seu art. 83-A, as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares desenvolvidas no interior dos estabelecimentos penais, os quais não portam qualquer armamento, munição ou agente químico, e não realizam segurança externa ou perimetral, não realizam escolta, não desenvolvem atividades de repressão de situações de rebelião, entre outras atividades.

Por outro lado, ao analisarmos o Art. 175 da Constituição Federal, fica bastante claro, a possibilidade de contratação dos serviços elencados na proposta, tais como a execução indireta de “atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares”, como serviços de conservação, de limpeza, de informática, de assistência à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa, de movimentação interna dos presos, entre outros.

Cito o Art. 175 da CF:

Art. 175. 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.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Portanto, o projeto em questão, a nosso ver, é bastante moderado, restringindo o campo das atividades que podem ser objeto da execução indireta, tanto ao listar as atividades a serem desempenhadas pelo ente privado (em cinco incisos que fazem



parte do art. 83-A, inserido pelo Projeto na Lei 7.210/1984), quanto ao proibir a delegação de atividades de direção do estabelecimento, bem como de atividades que impliquem exercício do poder de polícia (art. 83-B). Não se pode alegar que o projeto despoja carreiras de agentes públicos das suas funções típicas. Ao contrário.

Cabe salientar que o envolvimento da iniciativa privada na administração prisional tem contribuído para a melhoria significativa no Sistema Carcerário Brasileiro e colaborando para que o Estado cumpra as determinações da Lei de Execução Penal. Observa-se que essa é uma tendência mundial, na qual as assistências aos prisioneiros e a parte de hotelaria são mantidas pelas empresas, enquanto as partes disciplinar e processual são operadas pelos servidores públicos. Essa é uma tendência administrativa que tem se verificado com uma frequência cada vez maior nos últimos tempos e com excelentes resultados. 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, o projeto prevê que caberá ao ente privado a execução indireta de “atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares”, a exemplo de serviços de infraestrutura, de assistência à saúde, religiosa, educacional, social entre outras. Com a inclusão do art. 83-B, a proposta determina, explicitamente, que 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 indelegáveis pelo Estado. Trata-se, sem dúvida, de uma proposta importante sob o ponto de vista da segurança pública, uma vez que garantir melhores condições para a ressocialização dos custodiados pelo Estado pode representar uma diminuição da reincidência criminal.

Consideramos que este projeto, antes de tudo, garantirá ao poder público contratante e às empresas especializadas na prestação dos serviços de cogestão privada em presídios, mais segurança jurídica nas contratações, cabendo ao Estado o poder de fiscalizar e exigir o cumprimento dos contratos, nos quais fiquem bem definidas as obrigações e responsabilidades de Contratantes e Contratados.

Tendo em vista o acima exposto e o relevante mérito para a segurança pública, e, considerando que a presente proposta encontra amparo no ordenamento jurídico, em diversas legislações vigentes, somos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei 2.694/15.

Sala da Comissão, em 02 de Agosto de 2022.

Deputado RODRIGO DE CASTRO

