

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.

Analisada a compatibilidade formal, será examinada, a seguir, a **constitucionalidade material** da proposição.

E ao fazê-la assento, de plano que o PL nº 2.694, de 2015, nos termos em que proposto, 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 inobjetével 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* o **núcleo essencial** dos 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. O núcleo essencial dessas atividades é indelegável a particulares e agentes privados. **Admite-se apenas e tão somente a delegação de atividades de apoio a aludidos serviços.**

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.”*¹

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.

Esse é o entendimento da melhor doutrina sobre o tema. De acordo com os ensinamentos do Professor Flávio Amaral Garcia²:

“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**

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.



interesses públicos tutelados e que, portanto, não podem ser delegadas a agentes privados que não ostentem tal condição.

[...] 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”.

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 *tende* a subverter essa gramática normativa que preside o Estatuto Constitucional da Segurança Pública – preceito fundamental da segurança pública, inserto no art. 144, *caput*, da CRFB/88 – **se não retificado**.

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.



Por esse conjunto de argumentos, **apresentamos um Substitutivo, com vistas a sanar aludido vício de inconstitucionalidade e corrigir as injuridicidades abaixo apontadas.**

No tocante à **juridicidade**, porém, há alguns aspectos relevantes a serem abordados. A despeito de atingirem aos propósitos da norma, bem como possuírem generalidade, abstração e autonomia, afiguram-se **injurídicos** o *caput* do art. 83-A e seus incisos I e III, do PL e seus dois parágrafos, e todo o art. 83-B e seus incisos, na medida em que, de forma geral, **não inovam** no ordenamento jurídico.

De fato, indigitadas normas já foram positivadas na Lei nº 7.210/1984 pela Lei nº 13.190/2015.

Por isso, apresentamos o Substitutivo abaixo que, a um só tempo, *corrige* as injuridicidades apontadas e *acomoda* as prerrogativas das Polícias Penais com as atividades de execução indireta nos estabelecimentos penais.

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

Ante o exposto, votamos pela **constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 2.694, de 2015, na forma do Substitutivo apresentado.**

Sala da Comissão, em 30 de agosto de 2022.

Deputado CAPITÃO ALBERTO NETO
Relator

2021-20544



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AO 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 em unidades penais.

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

Relator: Deputado CAPITÃO ALBERTO NETO

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, que institui a Lei de Execução Penal, para dispor sobre a execução indireta de atividades desenvolvidas em unidades penais.

Art. 2º A Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 83-A.....

III – serviços de assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa;

IV – apoio na movimentação interna dos presos.

IV – apoio nos serviços de monitoramento e rastreamento de presos por dispositivo eletrônico autorizado por lei.



.....
.

Art. 83-C. As contratadas e os parceiros privados poderão contratar monitores, auxiliares e supervisores para a execução do objeto do contrato.

Parágrafo único. Os profissionais relacionados no caput deste artigo poderão realizar jornada de doze horas trabalhadas por trinta e seis horas de descanso.” (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 30 de agosto de 2022.

DEPUTADO Capitão Alberto

2021-20544

