



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 2.825-B, DE 2003

(Do Sr. Sandro Mabel)

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 pareceres: da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, pela aprovação, com substitutivo (relator: DEP. ROBERTO SANTIAGO); e da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, pela aprovação deste, com substitutivo, e pela rejeição do Substitutivo da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (relator: DEP. ALEXANDRE SILVEIRA).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO;
SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO
FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO E
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

S U M Á R I O

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público:

- parecer do relator
- substitutivo oferecido pelo relator
- parecer da Comissão

III - Na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado:

- parecer do relator
- substitutivo oferecido pelo relator
- complementação de voto
- 2º substitutivo oferecido pelo relator
- parecer da Comissão
- voto em separado

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 77-A As atividades relativas à assistência de que tratam os incisos I a V do art. 11 desta lei, bem como à segurança nos estabelecimentos penais, inclusive os destinados à internação de menores, poderão ser executadas por empresas privadas contratadas, desde que atendidos os seguintes requisitos, além de outros estabelecidos em legislação específica:

I – audiência prévia dos Conselhos Penitenciários, do Ministério Público, da Ordem dos Advogados do Brasil e da curadoria de menores;

II – seleção das empresas por meio de processo licitatório, cujo edital deverá exigir da licitante comprovação de especialização em administração penitenciária e de custódia de menores ou, exclusivamente no que tange à essa última atividade, em hotelaria, bem como de treinamento especializado dos profissionais a serem alocados nos serviços objeto da contratação;

Parágrafo único. Os ocupantes dos cargos de diretor de estabelecimentos penais, inclusive os destinados à internação de menores infratores, continuarão a ser nomeados por ato do Poder competente mesmo na hipótese de terceirização das atividades de que trata este artigo.”

“Art. 86-A Mediante a celebração de contrato administrativo com o órgão público competente, precedido de processo licitatório, poderão ocorrer em instituições particulares, ou ser por elas promovidos, desde que autorizado pelo juiz da execução:

I – a internação ou o tratamento ambulatorial dos penalmente incapazes ou dos inimputáveis e dos semi-imputáveis, de que tratam os arts. 99 e 101 desta lei, inclusive em relação a tratamento de dependência química ou psicológica;

II – o cumprimento de pena por pessoas portadoras de doenças infecto-contagiosas, toxicômanas ou portadoras do vírus da Síndrome de Imunodeficiência Adquirida;

III – a educação dos menores sob custódia, abrangendo disciplinas de ensino fundamental e médio, bem como orientações sobre convivência no meio social e lazer;

IV – a inserção no meio social dos detentos e internos após o cumprimento da pena ou o término do período de internação.

Parágrafo único. A construção e as condições de funcionamento dos hospitais de que trata o *caput* obedecerá às regras estabelecidas pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, bem como às normas constantes da legislação específica.”

.....

"Art.90. A penitenciária será construída em local afastado dos centros urbanos".

§ 1º. As penitenciárias localizadas nas áreas rurais deverão ter área destinada à atividade agrícola dos condenados, de onde se retirará parte do alimento a ser consumido na unidade prisional.

§ 2º Os condenados que cumprem pena nesses estabelecimentos trabalharão em atividades agrícolas, ficando responsáveis pelo plantio e colheita. (NR)”

Art. 2º O juízo de execuções penais receberá, com periodicidade mínima de 1 (um) ano, relatório circunstanciado das atividades desenvolvidas por instituições privadas a quem seja delegada a detenção de presos e a internação de menores, detalhando, entre outras informações, o comportamento apresentado por detentos e internos.

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

JUSTIFICAÇÃO

A presente proposição tem por objetivo disciplinar a terceirização de serviços no âmbito dos estabelecimentos penais, aí incluídos os que se destinam à custódia de menores infratores.

Propõe-se que serviços como assistência médica, jurídica, psicológica, de assistência social, de fornecimento de alimentação e vestuário, de limpeza e, ainda, de segurança possam ser prestados por empresas privadas especializadas em administração penitenciária e de custódia de menores, que possuam em seus quadros profissionais com treinamento específico para essas finalidades. O projeto prevê também que possam ocorrer em hospitais particulares, mediante autorização do juiz da execução, a internação ou o tratamento ambulatorial de pessoas penalmente incapazes, inimputáveis ou semi-imputáveis, bem como o cumprimento de pena por pessoas portadoras de doenças infecto-contagiosas, toxicômanas ou portadoras do vírus da AIDS. Nesse último caso, a construção e as condições de funcionamento de hospitais particulares deverão observar as regras estabelecidas pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (a exemplo do disposto no art. 64, VI, da Lei nº 7.210/84), bem como as normas fixadas em legislação específica.

Com a terceirização dos serviços, haverá, na verdade, uma gestão mista dos estabelecimentos prisionais e de custódia de menores, pois, de acordo com a proposta, continuará com o Estado o poder de nomear os respectivos dirigentes, cabendo à iniciativa privada tão-somente a operacionalização das

atividades mencionadas. Não se trata de delegar indevidamente nenhuma atividade estatal, pois os aspectos relativos ao cumprimento da pena continuarão sob a responsabilidade do Estado, particularmente dos Juízes de Execuções Penais.

Seguindo as regras gerais de contratação aplicáveis à administração pública, os contratos celebrados com empresas privadas devem ser precedidos de licitação, observada a legislação pertinente (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 – Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos). Como garantia adicional no exame da conveniência e oportunidade da medida ora proposta, sugere-se a audiência prévia dos Conselhos Penitenciários, da Ordem dos Advogados do Brasil, do Ministério Público e da curadoria de menores.

Deve-se, ademais, lembrar que existem no País algumas experiências de terceirização de serviços penitenciários com resultados bastante satisfatórios, como ocorre nos Estados do Paraná e do Ceará, onde se observou a melhoria da qualidade das condições de funcionamento dos presídios sem prejuízo da segurança, não tendo sido registradas fugas ou rebeliões. No caso do Paraná, o modelo adotado na Penitenciária Industrial de Guarapuava pode ser assim sintetizado:

"O Estado , através de seus funcionários investidos nos cargos de Direção, Vice-Direção e Fiscal de Segurança da Unidade, orienta, acompanha, fiscaliza e legitima o trabalho da empresa, que é executado em estreita observância da Lei de Execução Penal e das normas e rotinas do Departamento Penitenciário do Estado do Paraná - DEPEN. O funcionamento da Penitenciária (..) está assentado no tripé formado pelo Estado (responsável pela custódia do preso), pela empresa contratada (responsável pela operacionalização da Unidade) e pela iniciativa privada (...) responsável pela disponibilização de trabalho para os sentenciados" (extraído do site do governo do Estado do Paraná - www.pr.gov.br/celepar/seju -, em 30.07.03).

A propósito de críticas quanto à uma possível transferência indevida de atividades estatais, entendo-as descabidas, acompanhando, nesse sentido, o pensamento do prof. Luiz Flávio Borges D'Urso ao comentar o tema privatização dos presídios – embora, no nosso entender, o termo mais apropriado seja terceirização. Eis o entendimento do citado autor:

“E mais, na verdade, não se está transferindo a função jurisdicional do Estado para o empreendedor privado, que cuidará exclusivamente da função material da execução penal, vale dizer, o administrador particular será responsável pela comida, pela limpeza, pelas roupas, pela chamada hotelaria, enfim, por serviços que são indispensáveis num presídio.

Já a função jurisdicional, indelegável, permanece nas mãos do Estado, que por meio de seu órgão-juiz, determinará quando um homem poderá ser preso, quanto tempo assim ficará, quando e como ocorrerá punição e quando o homem poderá sair da cadeia, numa preservação do poder de império do Estado, que é o único titular legitimado para o uso da força, dentro da observância da lei.” (Direito Criminal na Atualidade, Ed. Atlas, 1999, p. 74).

O trabalho do preso, antes de uma necessidade para ocupar-lhe o tempo, deve ser fator decisivo na consecução de sua dignidade como ser humano.

O trabalho em atividades agrícolas, na lavoura ou em plantios, além de dar-lhe condições de melhoramento moral e psíquico, uma vez que estará contribuindo para a sobrevivência dos outros presos, dar-lhe-á uma ocupação que é das mais importantes da atividade humana.

É como justifico a presente proposição, submetendo-a à apreciação dos ilustres Pares.

Sala das Sessões, em 18 de dezembro de 2003.

Deputado SANDRO MABEL

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI
--

LEI Nº 7.210, DE 11 DE JULHO DE 1984

Institui a Lei de Execução Penal.

.....

**TÍTULO II
DO CONDENADO E DO INTERNADO**

.....

CAPÍTULO II
DA ASSISTÊNCIA

Seção I
Disposições Gerais

.....

Art. 11. A assistência será:

- I - material;
- II - à saúde;
- III - jurídica;
- IV - educacional;
- V - social;
- VI - religiosa.

Seção II
Da Assistência Material

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

.....

TÍTULO III
DOS ÓRGÃOS DA EXECUÇÃO PENAL

.....

CAPÍTULO II
DO CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA

.....

Art. 64. Ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, no exercício de suas atividades, em âmbito federal ou estadual, incumbe:

- I - propor diretrizes da política criminal quanto a prevenção do delito, administração da justiça criminal e execução das penas e das medidas de segurança;
- II - contribuir na elaboração de planos nacionais de desenvolvimento, sugerindo as metas e prioridades da política criminal e penitenciária;
- III - promover a avaliação periódica do sistema criminal para a sua adequação às necessidades do País;
- IV - estimular e promover a pesquisa criminológica;
- V - elaborar programa nacional penitenciário de formação e aperfeiçoamento do servidor;
- VI - estabelecer regras sobre a arquitetura e construção de estabelecimentos penais e casas de albergados;
- VII - estabelecer os critérios para a elaboração da estatística criminal;

VIII - inspecionar e fiscalizar os estabelecimentos penais, bem assim informar-se, mediante relatórios do Conselho Penitenciário, requisições, visitas ou outros meios, acerca do desenvolvimento da execução penal nos Estados, Territórios e Distrito Federal, propondo às autoridades dela incumbidas as medidas necessárias ao seu aprimoramento;

IX - representar ao juiz da execução ou à autoridade administrativa para instauração de sindicância ou procedimento administrativo, em caso de violação das normas referentes à execução penal;

X - representar à autoridade competente para a interdição, no todo ou em parte, de estabelecimento penal.

CAPÍTULO III DO JUÍZO DA EXECUÇÃO

Art. 65. A execução penal competirá ao juiz indicado na lei local de organização judiciária e, na sua ausência, ao da sentença.

.....

CAPÍTULO VI DOS DEPARTAMENTOS PENITENCIÁRIOS

.....

Seção III **Da Direção e do Pessoal dos Estabelecimentos Penais**

.....

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.

CAPÍTULO VII DO PATRONATO

Art. 78. O Patronato público ou particular destina-se a prestar assistência aos albergados e aos egressos (artigo 26).

.....

TÍTULO IV DOS ESTABELECIMENTOS PENAIIS

CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

.....

Art. 86. As penas privativas de liberdade aplicadas pela justiça de uma unidade federativa podem ser executadas em outra unidade, em estabelecimento local ou da União.

§ 1º A União Federal poderá construir estabelecimento penal em local distante da condenação para recolher os condenados, quando a medida se justifique no interesse da segurança pública ou do próprio condenado.

**§ 1º com redação dada pela Lei nº 10.792, de 1º de dezembro de 2003.*

§ 2º Conforme a natureza do estabelecimento, nele poderão trabalhar os liberados ou egressos que se dediquem a obras públicas ou ao aproveitamento de terras ociosas.

§ 3º Caberá ao juiz competente, a requerimento da autoridade administrativa definir o estabelecimento prisional adequado para abrigar o preso provisório ou condenado, em atenção ao regime e aos requisitos estabelecidos.

**§ 3º acrescida pela Lei nº 10.792, de 1º de dezembro de 2003.*

CAPÍTULO II DA PENITENCIÁRIA

Art. 87. A Penitenciária destina-se ao condenado à pena de reclusão, em regime fechado.

.....

Art. 90. A penitenciária de homens será construída em local afastado do centro urbano a distância que não restrinja a visitação.

CAPÍTULO III DA COLÔNIA AGRÍCOLA, INDUSTRIAL OU SIMILAR

Art. 91. A Colônia Agrícola, Industrial ou similar destina-se ao cumprimento da pena em regime semi-aberto.

.....

CAPÍTULO VI DO HOSPITAL DE CUSTÓDIA E TRATAMENTO PSIQUIÁTRICO

Art. 99. O Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico destina-se aos inimputáveis e semi-imputáveis referidos no art. 26 e seu parágrafo único do Código Penal.

Parágrafo único. Aplica-se ao Hospital, no que couber, o disposto no parágrafo único do art. 88 desta Lei.

Art. 100. O exame psiquiátrico e os demais exames necessários ao tratamento são obrigatórios para todos os internados.

Art. 101. O tratamento ambulatorial, previsto no art. 97, segunda parte, do Código Penal, será realizado no Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico ou em outro local com dependência médica adequada.

CAPÍTULO VII
DA CADEIA PÚBLICA

Art. 102. A Cadeia Pública destina-se ao recolhimento de presos provisórios.

.....

.....

LEI Nº 8.666, 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.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Seção I
Dos Princípios

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

.....

.....

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

I - RELATÓRIO

Trata-se de proposta, da lavra do ilustre Dep. Sandro Mabel, de disciplinar a terceirização de serviços executados em estabelecimentos penais e de custódia de menores. As atividades de assistência material, à saúde, jurídica, educacional e social aos presos e aos internados, bem como a de segurança dos estabelecimentos, poderiam ser transferidas a empresas contratadas mediante processo licitatório. Para habilitação à licitação seria necessária especialização em administração penitenciária e de custódia de menores, ou, nesse caso, em hotelaria. Seria exigido, igualmente, o treinamento especializado dos empregados incumbidos de exercer as atividades terceirizadas. A terceirização seria condicionada a prévia audiência dos Conselhos Penitenciários, do Ministério Público, da Ordem dos Advogados do Brasil e da curadoria de menores.

A despeito de eventual terceirização, o diretor do estabelecimento penal permaneceria sendo designado pelo poder público.

Ainda segundo a proposição sob parecer, desde que autorizado pelo Juízo da Execução, poderiam ocorrer em instituições particulares ou ser por elas promovidos (1) a internação ou tratamento ambulatorial dos inimputáveis e dos semi-imputáveis; (2) o cumprimento de pena por pessoas toxicômanas ou portadoras de doenças infecto-contagiosas ou do vírus da AIDS; (3) a educação de menores sob custódia, bem como lazer e orientação desses sobre convívio social; (4) a reintegração social dos egressos. A construção e o funcionamento desses hospitais se sujeitaria às normas legais e às regras ditadas pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária.

O projeto também determina que as penitenciárias sejam construídas longe dos centros urbanos e, ainda, que aquelas situadas no campo disponham de área em que os apenados exercerão atividades agrícolas, produzindo parte dos alimentos por eles consumidos.

O Juízo da Execução receberia relatórios anuais sobre as atividades terceirizadas e o comportamento de detentos e internos.

O Autor frisa que a terceirização de serviços, nos moldes propostos, resultaria em “gestão mista”, pois o Estado conservaria o poder de nomear os dirigentes e, por conseguinte, o controle da segurança do

estabelecimento prisional ou de custódia de menores. Para respaldar a proposta, citam-se bem-sucedidas experiências de terceirização de serviços penitenciários nos Estados do Ceará e do Paraná. Esclarece que, na Penitenciária Industrial de Guarapuava, o Estado investe seus funcionários nos cargos de Diretor, Vice-Diretor e Fiscal de Segurança da unidade, os quais orientam, acompanham, fiscalizam e legitimam o trabalho da empresa contratada.

Não foram apresentadas emendas à proposição nem no ano de 2004 nem no de 2007, quando ela foi arquivada e desarquivada.

Este colegiado realizou audiência pública para debater o projeto de lei sob exame 16 de outubro de 2007, com a presença do Sr. Wilson Salles Damazio, representante do Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, do Ministério da Justiça, e a Sr^a. Adriana de Melo Nunes Mortorelli, representante do Conselho Seccional de São Paulo da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB/SP.

II - VOTO DO RELATOR

As notícias sobre o sistema penitenciário falam em freqüentes fugas, rebeliões e mortes em presídios e penitenciárias; em organizações criminosas sendo comandadas a partir do cárcere; e até, mais recentemente, da manutenção de uma adolescente na mesma cela ocupada por uma dúzia de infratores adultos.

Na audiência pública realizada por esta Comissão para debater o projeto sob exame, o Sr. Wilson Salles Damazio, falando em nome do Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça – DEPEN, estimou em 420.000 presos a atual população carcerária; em 200.000 o déficit de vagas, ou seja, o número de detentos que excede à capacidade de ocupação dos estabelecimentos penais; em 580.000 o número de mandados de prisão a serem cumpridos; e em 33.000 o número de vagas que serão geradas, até o ano de 2012, com recursos destinados à área de segurança pública no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento.

Fica evidente que o poder público não é capaz de solucionar os gravíssimos problemas do sistema penitenciário nacional. Por conseguinte, a única saída possível para conferir aos presos e internos ambientes condizentes com sua condição humana é a terceirização dos serviços prisionais, conforme defende a proposta ora apreciada.

A despeito de seu mérito, reconhecido, inclusive, pelo relator que nos precedeu, cujo parecer não chegou a ser apreciado, o projeto de lei sob comento demanda algumas adequações, as quais promovemos por meio do Substitutivo anexo e passamos a comentar.

A representante da OAB/SP apontou a impropriedade de se tratar, na Lei de Execução Penal, da custódia de menores infratores, assunto disciplinado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Também alertou que a exigência de especialização em administração penitenciária para participação nas futuras licitações criaria mercado cativo para as poucas empresas que têm experiência no ramo.

Fez-se necessário, portanto, suprimir a exigência da citada especialização e desmembrar as disposições referentes a adultos e a adolescentes, promovendo o acréscimo de um artigo à Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e, por via de consequência, ajustando-se a ementa do projeto.

Além disso, a terceirização dos serviços de assistência jurídica, atribuição inerente à Defensoria Pública, não nos parece recomendável. Aliás, entendemos que essa instituição também deve ser consultada quanto à conveniência e à oportunidade de terceirização dos serviços carcerários. Quanto a esse aspecto, preferimos a expressão “prévia anuência” ao termo “audiência”, utilizado pelo projeto original.

Ao fazer as apontadas adequações relativas ao conteúdo da proposta, aproveitamos para promover, também, o aprimoramento de sua forma. O inciso I do art. 86-A que a proposição acrescenta à Lei de Execução Penal, por exemplo, faz referência a “penalmente incapazes”, a inimputáveis e a semi-imputáveis. A primeira expressão foi suprimida, pois não tem uso corrente na esfera criminal e seu significado diz respeito, justamente, à inimputabilidade.

Por todo o exposto, **voto pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.825, de 2003, na forma do Substitutivo anexo.**

Sala da Comissão, em 10 de outubro de 2008.

Deputado ROBERTO SANTIAGO

Relator

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 2.825, DE 2003

Altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, que “Institui a Lei de Execução Penal”, e a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que “Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências”, para permitir a execução de penas e medidas de segurança, bem como a aplicação de medidas sócio-educativas, em instituições particulares.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 77-A. As atividades relativas à assistência de que tratam os incisos I, II, IV e V do art. 11 desta lei, bem como à segurança nos estabelecimentos penais, poderão ser executadas por empresas privadas, desde que atendidos os seguintes requisitos, além de outros estabelecidos em legislação específica:

I – prévia anuência do Conselho Penitenciário, da Defensoria Pública, do Ministério Público e da Ordem dos Advogados do Brasil;

II – celebração de contrato administrativo, precedido de licitação;

III – exigência de treinamento especializado, a cargo da contratada, dos profissionais que exercerão as atividades contratadas;

IV – encaminhamento pela empresa, ao Juízo da Execução, de relatório anual de atividades contendo, entre outras informações, detalhamento do comportamento apresentado por detentos e internos.

Parágrafo único. Mesmo na hipótese de que trata este artigo, o controle e a supervisão das atividades será exercido pelo diretor do estabelecimento, nomeado pelo poder público.” (NR)

.....

“Art. 86-A. Mediante celebração de contrato administrativo, precedido de licitação, poderão ocorrer em instituições particulares, ou ser por elas promovidos, desde que autorizado pelo juiz da execução:

I – a internação ou o tratamento ambulatorial dos inimputáveis e dos semi-imputáveis, de que tratam os arts. 99 e 101 desta lei, inclusive em relação a tratamento de dependência química ou psicológica;

II – o cumprimento de pena por pessoas toxicômanas ou portadoras de doenças infecto-contagiosas ou do vírus da Síndrome de Imunodeficiência Adquirida;

III – a inserção no meio social dos detentos e internos após o cumprimento da pena ou o término do período de internação.

Parágrafo único. A construção e as condições de funcionamento das instituições de que trata o caput obedecerá às regras estabelecidas pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, bem como às normas constantes da legislação específica.” (NR)

.....

“Art. 90. A penitenciária será construída em local afastado do centro urbano.

Parágrafo único. As penitenciárias localizadas nas áreas rurais terão área na qual os condenados exercerão atividades agrícolas, realizando o plantio e a colheita de gêneros alimentícios destinados ao consumo da unidade prisional.” (NR)

Art. 2º A Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

“Art. 112-A As medidas previstas nos arts. 101, III a VII, e 112, IV a VI, poderão ser aplicadas em instituições particulares, desde que atendidos os seguintes requisitos, além de outros estabelecidos em legislação específica:

I – prévia anuência do Conselho Municipal dos Direitos da

Criança e do Adolescente, da Defensoria Pública, do Ministério Público e da autoridade judiciária;

II – celebração de contrato administrativo, precedido de licitação;

III – exigência de treinamento especializado, a cargo da instituição, dos profissionais que prestarão serviços;

IV – encaminhamento pela instituição, à autoridade judiciária, de relatório anual de atividades contendo, entre outras informações, detalhamento do comportamento dos adolescentes.

Parágrafo único. Aplicam-se às instituições de que trata o *caput* deste artigo o disposto nos arts. 90 a 97 desta lei.” (NR)

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

Sala da Comissão, em 10 de outubro de 2008.

Deputado ROBERTO SANTIAGO

Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, em reunião ordinária realizada hoje, aprovou unanimemente, com substitutivo, o Projeto de Lei nº 2.825/2003, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Roberto Santiago.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Pedro Fernandes - Presidente, Nelson Marquezelli e Elcione Barbalho - Vice-Presidentes, Andreia Zito, Aracely de Paula, Cláudio Magrão, Daniel Almeida, Edgar Moury, Marco Maia, Milton Monti, Paulo Rocha, Pedro Henry, Roberto Santiago, Thelma de Oliveira, Vanessa Grazziotin, Átila Lins, Carlos Alberto Leréia, Edinho Bez, Eduardo Gomes, Luiz Carlos Busato, Manuela D'Ávila, Mauro Nazif e Sebastião Bala Rocha.

Sala da Comissão, em 26 de novembro de 2008.

Deputado PEDRO FERNANDES
Presidente

COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO

I - RELATÓRIO

Versa o presente projeto de lei sobre alteração da Lei n. 7.210/1984 (Lei de Execução Penal – LEP), mediante acréscimo dos arts. 77-A e 86-A, e alteração do art. 90, de forma a permitir as parcerias com a iniciativa privada para a administração dos presídios e, ainda, medidas correlatas visando a custódia e atendimento ambulatorial de inimputáveis e semiinimputáveis, assistências educacional e social e localização do estabelecimento penal.

Justifica o ilustre Autor que com a terceirização dos serviços haverá uma gestão mista dos estabelecimentos prisionais e de custódia de menores, continuando o Estado com o poder de nomear os respectivos dirigentes. Alega que não se trata de delegar indevidamente nenhuma atividade estatal, pois os aspectos relativos ao cumprimento da pena continuarão sob a responsabilidade do Estado, por intermédio dos juízos de Execução Penal. Acrescenta, como virtude do projeto, a submissão dos eventuais contratos celebrados, aos procedimentos da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993 (Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos) e como garantia adicional no exame da conveniência e oportunidade da medida, a realização de audiência prévia dos Conselhos Penitenciários, da Ordem dos Advogados do Brasil, do Ministério Público e da curadoria de menores. Lembra as experiências exitosas, no Paraná e no Ceará, de terceirização de serviços penitenciários com resultados bastante satisfatórios, onde se observou a melhoria da qualidade das condições de funcionamento dos presídios sem prejuízo da segurança, não tendo sido registradas fugas ou rebeliões. Discorre sobre o modelo adotado na Penitenciária Industrial de Guarapuava, no Paraná, transcrevendo trecho do site do governo do Estado. Cita, a favor da idéia, manifestação do advogado Luiz Flávio Borges D’Urso.

Por despacho da Mesa, o projeto foi distribuído às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico (CSPCCOVN), atual Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO), de

Finanças e Tributação (CFT), e de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR), atual Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Encaminhado à CTASP, em 28/1/2004 e transcorrido o prazo sem emendas, ali foi relatado pelo Deputado Luciano Castro, que apresentou parecer favorável, em 27/4/2004.

Em 31/1/2007 o projeto foi arquivado, por término de legislatura, sendo desarquivado a pedido do Autor e novamente encaminhado à CTASP.

Recebido naquela Comissão, em 30/4/2007, transcorreu o prazo sem apresentação de emendas. O Deputado Luciano Castro requereu audiência pública para discutir o projeto, a qual contou com a presença do Sr. Wilson Salles Damazio, representando o Diretor do Departamento Penitenciário Nacional, Maurício Kuehne, e a Sra. Adriana de Melo Nunes Martorelli, representante da OAB/SP. Nessa audiência, os convidados rechaçaram a idéia da privatização dos presídios, bem como a disposição acerca de adolescentes no diploma de execução penal.

Em seguida foi designado Relator o Deputado Roberto Santiago, a cujo parecer, com substitutivo, não foram apresentadas emendas, sendo o parecer aprovado por unanimidade. Em seu substitutivo, o nobre Relator propugnou a retirada dos dispositivos que aludem a adolescentes, matéria reservada ao Estatuto próprio, bem como o que exigia especialização da empresa eventualmente contratada, o que criaria uma espécie de mercado cativo para as que já atuam no ramo. Propôs, também, que fique reservado à Defensoria Pública a assistência jurídica aos presos, bem como sua participação no processo, com “prévia anuência” e não “prévia audiência” dos entes fiscalizadores. Por fim, sugeriu a supressão da expressão “penalmente incapazes” do proposto art. 86-A, vez que se refere a “inimputáveis”, categoria já mencionada no dispositivo.

Veio a matéria a esta Comissão, em regime de apreciação conclusiva e tramitação ordinária, nos termos do art. 24, inciso II do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD). Esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A matéria em questão é pertinente, por subordinar-se à competência desta Comissão, nos termos do art. 32, inciso XVI, alínea f), g) e i) do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

Quanto à iniciativa legislativa, sabe-se que à União, aos Estados e ao Distrito Federal competem legislar concorrentemente quanto ao “direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico”, cabendo à União o estabelecimento de normas gerais (art. 24, inciso I e §§ 1º e 2º da Constituição da República). Por outra óptica, em respeito ao princípio do pacto federativo implícito no art. 18 da Constituição, que concede autonomia aos entes federados, não caberia à União, por meio de legislação federal, impor despesas aos demais entes. No entanto, como a proposta obriga também a União, além dos Estados e Distrito Federal, e considerando que a lei a ser alterada acolhe parcerias entre os entes federados e destes com setores públicos e privados, cuidamos que prevalece o princípio da solidariedade federativa insculpido no art. 241 do texto magno.

Não obstante a nobreza da intenção da presente proposição, de autoria do ilustre Deputado Sandro Mabel, há que se discutir, contudo, no mérito, a adequação da proposta. O projeto propõe o acréscimo de dois artigos, em tópicos distintos da lei, que são “da direção e pessoal dos estabelecimentos penais” e “dos estabelecimentos penais”, bem como a alteração do art. 90, também sob a segunda rubrica.

Inicialmente, reconhecemos que há tendências favoráveis à privatização dos presídios, inclusive mediante as modalidades de concessão criada pela legislação das parcerias público-privadas (PPPs), que são as concessões patrocinada e administrada, além da tradicional concessão comum. Outras modalidades de administração são os convênios, as parcerizações e co-gestões, também defendidas para a administração prisional.

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 co-gestão), 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.

A favor da proposta há a evidência de baixa reincidência, que pode ser creditada ao perfil de baixa periculosidade dos detentos sujeitos a tal sistema, além da garantia de atendimento mínimo dos parâmetros impostos pela

LEP, não obstante o alto custo. Todavia, podemos considerar que, contra a forma proposta, existem obstáculos de natureza ética, jurídica (constitucionais e legais) e política, conforme já discutido e as considerações alinhavadas adiante.

Não obstante as considerações expendidas nos Pareceres anteriores da CTASP, verificamos a possibilidade de aprimorar-se o presente projeto, tanto na forma quanto no conteúdo, embora seu inegável mérito, propondo o substitutivo em anexo, a título de aperfeiçoamento do substitutivo oferecido, ainda que certos aspectos fujam da atribuição exclusiva desta Comissão. Demais disso, quando de sua tramitação pela CCJC, os detalhes referentes à técnica legislativa serão melhor apreciados por aquela Comissão.

Inicialmente, procura-se adequar o texto à determinação da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre regras de elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, bem como do Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002, que a regulamentou. Embora não seja objeto próprio desta Comissão, nesse aspecto, iniciamos por dotar o primeiro artigo da forma estipulada pelo art. 7º da LC n. 95/1998, ou seja, limitá-lo ao objeto e âmbito de aplicação, renumerando os demais artigos.

Com referência aos demais aspectos, buscamos apenas a adequação terminológica e simplificação da linguagem, se aplicável, para tornar o texto mais compreensível.

O primeiro artigo proposto, 77-A, contempla o que se chama “terceirização” no âmbito penitenciário, para as atividades ditas de assistência, conforme preconizado nos incisos I a V do art. 11, da LEP, na esteira do conceito formulado no art. 10, transcritos a seguir:

Art. 10. A assistência ao preso e ao internado é dever do Estado, objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade.

Parágrafo único. A assistência estende-se ao egresso.

Art. 11. A assistência será:

- I - material;
- II - à saúde;
- III - jurídica;
- IV - educacional;
- V - social;
- VI - religiosa.

SEÇÃO II

Da Assistência Material

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

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 da LEP.

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;
- 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 atendessem os critérios contratados;

5) desinteresse da empresa pela ressocialização do preso ou progressão de regime, quando não ocorresse 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 mal-formados, 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, sobre a 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 n. 8/2002 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), abaixo transcrito:

RESOLUÇÃO N.º 08, de 09 de Dezembro de 2002.

O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA, no uso de suas atribuições legais,

Considerando a decisão unânime tomada na Reunião realizada em São Paulo, nos dias 9 e 10 de dezembro de 2002, oportunidade na qual culminaram as discussões a respeito da proposta de Privatização do Sistema Penitenciário Brasileiro, apresentada em janeiro de 1992;

CONSIDERANDO decisão já firmada por este Colegiado no Processo SAL n. 08027.000152/00-71, de Privatização do Sistema Penitenciário Brasileiro;

CONSIDERANDO propostas legislativas a respeito do tema;

CONSIDERANDO que as funções de ordem jurisdicional e relacionadas à segurança pública são atribuições do Estado indelegáveis por imperativo constitucional;

CONSIDERANDO a incompatibilidade entre, de um lado, os objetivos perseguidos pela política penitenciária, em especial, os fins da pena privativa de liberdade (retribuição, prevenção e ressocialização) e, de outro lado, a lógica de mercado, ínsita à atividade negocial;

RESOLVE:

Art. 1º Recomendar a rejeição de quaisquer propostas tendentes à privatização do Sistema Penitenciário Brasileiro.

Art. 2º Considerar admissível que os serviços penitenciários não relacionados à segurança, à administração e ao gerenciamento de unidades, bem como à disciplina, ao efetivo acompanhamento e à avaliação da individualização da execução penal, possam ser executados por empresa privada.

Parágrafo único. Os serviços técnicos relacionados ao acompanhamento e à avaliação da individualização da execução penal, assim compreendidos os relativos à **assistência jurídica, médica, psicológica e social**, por se inserirem em atividades administrativas destinadas a instruir decisões judiciais, sob nenhuma hipótese ou pretexto deverão ser realizadas por empresas privadas, de forma direta ou delegada, uma vez que compõem requisitos da avaliação do mérito dos condenados.

Art. 3º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, e em especial a Resolução n. 01/93, de 24 de março de 1993, deste Conselho.

São Paulo, 9 de dezembro de 2002.

EDUARDO PIZARRO CARNELÓS – Presidente

Publicado no DO 11/12/02 Seção I pág – 127 [sem destaque em negrito no original]

Essa Resolução, embora editada ao final do governo anterior, foi recepcionada pela política penitenciária do atual governo, 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 pretende 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 pressupõe adoção do modelo privatizado, tendo esta Resolução n. 8/2002 revertido a tendência “privatizante” da revogada Resolução n. 1, de 24 de março de 1993.

Consideramos, porém, que a rigidez do disposto no art. 2º, parágrafo único, pode ser atenuada, com o necessário cuidado para não interferir nos critérios judiciais de avaliação do mérito dos condenados, motivo porque propusemos a alteração da redação do parágrafo único ao art. 77-A, no substitutivo, visando a esse desiderato, excluindo dessa atenuação tão-somente a assistência jurídica, por entendê-la incompatível com a terceirização, já que atribuição própria dos advogados constituídos ou dos defensores públicos.

O outro artigo proposto, 86-A, pretende dotar de maior abrangência o disposto no art. 99, quanto à custódia dos inimputáveis e semiimputáveis, bem como o prescrito no art. 101, *in fine*, da LEP, que remete a outro local com dependência médica adequada o tratamento ambulatorial desses sentenciados. No aspecto de assistência à saúde, vai mais além a proposta, ao amparar os indivíduos sob tratamento psicológico, dependência química e portadores de doenças infecto-contagiosas. Contempla, ainda a assistência educacional de menores (inciso III) e social destes e dos demais detentos, durante e

depois do cumprimento da pena ou da internação, numa salutar busca de parcerias para o atendimento ao egresso.

Muito embora nobre a intenção, mais uma vez cuidamos que a alteração da LEP não é o instrumento adequado para tratar questões atinentes às sentenças envolvendo adolescentes, cuja norma de regência é a Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA), conforme bem lembrou o nobre Deputado Roberto Santiago, segundo Relator na CTASP.

Nesse artigo buscamos, portanto, apenas adaptar a redação à técnica legislativa, nos moldes do substitutivo que oferecemos, mantendo a exclusão da alusão aos penalmente incapazes, isto é, os adolescentes. Suprimimos, também, a alusão à síndrome de imunodeficiência adquirida (Aids), por estar essa enfermidade incluída no rol das infecto-contagiosas.

A alteração do art. 90 pretende manter a penitenciária, independentemente se destinada a homens ou mulheres, em local afastado dos centros urbanos, bem como estimular a atividade agrícola, de forma que a produção seja parte do consumo alimentar dos presos. O dispositivo omite o critério de facilidade de visitação, constante do dispositivo atual. Seu § 2º não faz acepção dentre os condenados que trabalharão nas atividades agrícolas de “plantio e colheita”, deixando de considerar as questões relativas à periculosidade e animosidade entre detentos – incluindo, nessa hipótese, a dificuldade de vigilância quanto aos perigosos –, bem como limitando as atividades às fases inicial e final do labor agrícola.

Embora haja a previsão de colônia agrícola na própria lei, é de bom alvitre a inovação proposta, visto que vários estabelecimentos penais possuem grandes áreas ociosas, onde podem desenvolver atividades agrícolas – e pecuárias também –, quando não comportem apenas atividades que demandam pequenas áreas, como a horticultura. Aí, tratamos de fazer os devidos ajustes.

O art. 2º do projeto cuida de obrigar os administradores de instituições privadas a relatar anualmente ao juízo da execução as atividades, especialmente quanto ao comportamento dos detentos. Entretanto, como tal dispositivo visa a complementar legislação especial preexistente, como os demais artigos do projeto, consideramos mais adequado a inserção do dispositivo

igualmente na lei a ser alterada, integrando o texto proposto, nos termos do substitutivo já apresentado, cuja redação mantivemos.

A título de ilustração, informamos que há as seguintes proposições tratando do tema:

- PL n. 714/1999, de autoria do Deputado Geddel Vieira Lima, que “altera a redação dos arts. 91 e 93 da Lei n. 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”, proposição detalhada, se bem que apresentando também características de inadequação jurídica, estando na CCJC, pronto para pauta como PL n. 714-B;

- PL n. 2003/1999, de autoria do Deputado Edmar Moreira, que “dispõe sobre a prestação de serviços penitenciários por pessoas jurídicas de direito privado”, sucinto, apensado ao PL n. 714/1999.

- PL n. 2.146/99, de autoria do Deputado Luiz Barbosa, que “autoriza o Poder Executivo Estadual a promover a privatização do sistema penitenciário”, a qual foi devolvida ao autor.

As considerações expendidas no presente Parecer, longe de refutar de maneira radical o tema proposto, procura adequá-lo à incipiência dos estudos, registros, estatísticas e demais dados a respeito que robustecem a tese, cuidando de legitimar as situações preexistentes, estabelecer o embasamento legal necessário para futuras ações pertinentes, sem enveredar, porém, de forma temerária, para a abertura completa, com a possibilidade de se desvirtuar o que esteja funcionando bem, em prejuízo de toda a sociedade.

Cremos, porém, que as modificações introduzidas, mediante o oferecimento do substitutivo, incorpora e aperfeiçoa a idéia original, mediante o prudente sopesamento dos argumentos conflitantes existentes a respeito.

Em face do exposto, votamos pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei n. 2.825/2003, na forma do **SUBSTITUTIVO** ora apresentado e **REJEIÇÃO** do substitutivo apresentado pela CTASP.

Sala da Comissão, em 03 de junho de 2009.

Deputado ALEXANDRE SILVEIRA

Relator

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 2.825, DE 2003

Altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, que “Institui a Lei de Execução Penal”, e dá providências correlatas.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei acrescenta os arts. 77-A e 86-A à Lei n. 7.210, de 11 de julho de 1984, que “institui a Lei de Execução Penal”, para permitir a contratação de prestação, por empresa privada, de serviços assistenciais que especifica.

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

“Art. 77-A. As atividades relativas à assistência de que tratam os incisos I, II IV e V do art. 11 desta lei, poderão ser executadas por empresas privadas, desde que atendidos os seguintes requisitos, além de outros estabelecidos em legislação específica:

I – prévia anuência do Conselho Penitenciário, da Defensoria Pública, do Ministério Público e da Ordem dos Advogados do Brasil;

II – celebração de contrato administrativo, precedido de licitação;

III – exigência de treinamento especializado, a cargo da contratada, dos profissionais que exercerão as atividades contratadas;

IV – encaminhamento pela empresa, ao Juízo da Execução, de relatório anual de atividades contendo, entre outras informações, detalhamento do comportamento apresentado pelos detentos.

Parágrafo único. Não poderão ser objeto de contratação com empresas privadas a prestação de serviços técnicos relativos à assistência médica, psicológica e social, quando relacionados ao acompanhamento e à avaliação da individualização da execução penal e destinadas a instruir decisões judiciais.” (NR)

“Art. 86-A. Mediante celebração de contrato administrativo, precedido de licitação, poderão ocorrer em instituições particulares, ou ser por elas promovidos, desde que autorizado pelo juiz da execução:

I – a internação ou o tratamento ambulatorial dos inimputáveis e dos semiimputáveis, de que tratam os arts. 99 e 101 desta lei, inclusive em relação a tratamento psicológico ou de dependência química;

II – o cumprimento de pena por toxicômanos ou portadores de doenças infecto-contagiosas;

III – a inserção no meio social dos detentos e egressos.

Parágrafo único. A construção e as condições de funcionamento das instituições de que trata o *caput* obedecerá às regras estabelecidas pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, bem como às normas constantes da legislação específica.” (NR)

“Art. 90. A penitenciária será construída em local afastado do centro urbano, à distância que não restrinja a visita ou desde que haja transporte público regular.

Parágrafo único. As penitenciárias localizadas nas áreas rurais terão área na qual os condenados exercerão atividades

agropecuárias, realizando a criação de animais e o cultivo de plantas visando a produção de gêneros alimentícios destinados ao consumo da unidade prisional.” (NR)

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

Sala da Comissão, em 03 de junho de 2009.

Deputado ALEXANDRE SILVEIRA

Relator

COMPLEMENTAÇÃO DE VOTO

Entregue o voto deste relator à Comissão em 29/4/2009, pela aprovação deste, com substitutivo, e pela rejeição do Substitutivo da CTASP, foi apreciado em Plenário, na reunião deliberativa de 26/8/2009.

Tendo sido concedida vista conjunta aos Deputados Domingos Dutra e Iriny Lopes Antonio Carlos Biscaia,, em 17/6/09, este apresentou voto em separado em 24/6/09, reafirmando-o durante a discussão, visto que o projeto havia sido lido em reunião anterior. Dentre outras manifestações de apoio à proposição, os Deputados João Campos e Paes de Lira sugeriram suprimir o inciso II do art. 86-A, constante do art. 2º do substitutivo, com a consequente renumeração do inciso III para II, bem como suprimir a seguinte expressão do inciso I do mesmo artigo: “...inclusive em relação a tratamento psicológico ou de dependência química;”.

Tendo acatado as sugestões integralmente, após aprovação do parecer, venho apresentar complementação de voto pela aprovação, com substitutivo, e pela rejeição do substitutivo da CTASP, nos termos das sugestões integradas no texto.

Sala da Comissão, em 26 de agosto de 2009.

Deputado ALEXANDRE SILVEIRA

Relator

2º SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 2.825, DE 2003

Altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, que “Institui a Lei de Execução Penal”, e dá providências correlatas.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei acrescenta os arts. 77-A e 86-A à Lei n. 7.210, de 11 de julho de 1984, que “institui a Lei de Execução Penal”, para permitir a contratação de prestação, por empresa privada, de serviços assistenciais que especifica.

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

“Art. 77-A. As atividades relativas à assistência de que tratam os incisos I, II IV e V do art. 11 desta lei, poderão ser executadas por empresas privadas, desde que atendidos os seguintes requisitos, além de outros estabelecidos em legislação específica:

I – prévia anuência do Conselho Penitenciário, da Defensoria Pública, do Ministério Público e da Ordem dos Advogados do Brasil;

II – celebração de contrato administrativo, precedido de licitação;

III – exigência de treinamento especializado, a cargo da contratada, dos profissionais que exercerão as atividades contratadas;

IV – encaminhamento pela empresa, ao Juízo da Execução, de relatório anual de atividades contendo, entre

outras informações, detalhamento do comportamento apresentado pelos detentos.

Parágrafo único. Não poderão ser objeto de contratação com empresas privadas a prestação de serviços técnicos relativos à assistência médica, psicológica e social, quando relacionados ao acompanhamento e à avaliação da individualização da execução penal e destinadas a instruir decisões judiciais.” (NR)

“Art. 86-A. Mediante celebração de contrato administrativo, precedido de licitação, poderão ocorrer em instituições particulares, ou ser por elas promovidos, desde que autorizado pelo juiz da execução:

I – a internação ou o tratamento ambulatorial dos inimputáveis e dos semiimputáveis, de que tratam os arts. 99 e 101 desta lei;

II – a inserção no meio social dos detentos e egressos.

Parágrafo único. A construção e as condições de funcionamento das instituições de que trata o *caput* obedecerá às regras estabelecidas pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, bem como às normas constantes da legislação específica.” (NR)

"Art. 90. A penitenciária será construída em local afastado do centro urbano, à distância que não restrinja a visitação ou desde que haja transporte público regular.

Parágrafo único. As penitenciárias localizadas nas áreas rurais terão área na qual os condenados exercerão atividades agropecuárias, realizando a criação de animais e o cultivo de plantas visando a produção de gêneros alimentícios destinados ao consumo da unidade prisional.” (NR)

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

Sala da Comissão, em 26 de agosto de 2009.

Deputado ALEXANDRE SILVEIRA
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, em reunião ordinária realizada hoje, aprovou o Projeto de Lei nº 2.825/03, com substitutivo, e rejeitou o Substitutivo da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Alexandre Silveira, que apresentou complementação de voto. O Deputado Antonio Carlos Biscaia apresentou voto em separado.

Estiveram presentes os Deputados:

Alexandre Silveira - Presidente; Raul Jungmann e William Woo - Vice-Presidentes; Antonio Carlos Biscaia, Arnaldo Faria de Sá, Bispo Gê Tenuta, Capitão Assunção, Domingos Dutra, Enio Bacci, Fernando Marroni, Fernando Melo, Francisco Tenorio, João Campos, Major Fábio, Marina Maggessi e Perpétua Almeida - Titulares; Iriny Lopes e Paes de Lira - Suplentes.

Sala da Comissão, em 26 de agosto de 2009.

Deputado WILLIAM WOO
Presidente em exercício

VOTO EM SEPARADO **(Deputado Antonio Carlos Biscaia)**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei, em epígrafe, pretende mediante alteração da Lei nº 7.210/1984 (Lei de Execução Penal – LEP) permitir parcerias com a iniciativa privada para a administração dos presídios e, ainda, medidas correlatas visando à custódia e ao atendimento ambulatorial de inimputáveis e semi-imputáveis, às assistências educacional e social e à localização do estabelecimento penal.

Justifica o ilustre Autor que com a terceirização dos serviços haverá uma gestão mista dos estabelecimentos prisionais e de

custódia de menores, continuando o Estado com o poder de nomear os respectivos dirigentes.

Alega que não se trata de delegar indevidamente nenhuma atividade estatal, pois os aspectos relativos ao cumprimento da pena continuarão sob a responsabilidade do Estado, por intermédio dos juízos de Execução Penal.

Acrescenta, como virtude do projeto, a submissão dos eventuais contratos celebrados aos procedimentos da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993 – Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos) e como garantia adicional no exame da conveniência e oportunidade da medida, a realização de audiência prévia dos Conselhos Penitenciários, da Ordem dos Advogados do Brasil, do Ministério Público e da curadoria de menores.

Por despacho da Mesa, o projeto foi distribuído às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico (CSPCCOVN), atual Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO), de Finanças e Tributação (CFT), e de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR), atual Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Encaminhado à CTASP, em 28/1/2004 e transcorrido o prazo sem emendas, ali foi relatado pelo Deputado Luciano Castro, que apresentou parecer favorável, em 27/4/2004, tendo sido arquivado em 31/1/2007.

Posteriormente, foi desarquivado e enviado novamente à Comissão em 30/4/2007, transcorrendo o prazo sem apresentação de emendas. O Deputado Luciano Castro requereu audiência pública para discutir o projeto, a qual contou com a presença do Sr. Wilson Salles Damazio, representando o Diretor do Departamento Penitenciário Nacional, Maurício Kuehne, e a Sra. Adriana de Melo Nunes Martorelli, representante da OAB/SP. Nessa audiência, os convidados rechaçaram a idéia da privatização dos presídios, bem como a disposição acerca de adolescentes no diploma de execução penal.

Em seguida foi designado Relator o Deputado Roberto Santiago, em cujo parecer, com substitutivo, não foram apresentadas emendas, tendo sido aprovado por unanimidade. Em seu substitutivo, o nobre Relator propugnou a retirada dos dispositivos que aludem a adolescentes, matéria reservada ao Estatuto próprio, bem como o que exigia especialização da empresa eventualmente contratada, o que criaria uma espécie de mercado cativo para as que já atuam no ramo. Propôs, também, que fique reservada à Defensoria Pública a assistência jurídica aos presos, bem como sua participação no processo, com “prévia anuência” e não “prévia audiência” dos entes fiscalizadores. Por fim, sugeriu a supressão da expressão “penalmente incapazes” do proposto

art. 86-A, vez que se refere a "inimputáveis", categoria já mencionada no dispositivo.

Encaminhado a CSPCCO, o Relator designado, na forma de um Substitutivo, manteve as alterações proposta na CTASP, ou seja, vedou a contratação privada de assistência jurídica e manteve a exclusão do dispositivo que incluía os "estabelecimentos penais" destinados à "internação de menores", como passíveis de serem administrados por empresas privadas. O Relator também manteve dispositivo que determina que "a penitenciária será construída em local afastado de centro urbano, à distância que não restrinja a visitação ou desde que haja transporte público regular".

Veio a matéria a esta Comissão, em regime de apreciação conclusiva e tramitação ordinária, nos termos do art. 24, inciso II do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD). Esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II – VOTO

A matéria em questão é pertinente, por subordinar-se à competência desta Comissão, nos termos do art. 32, inciso XVI, alínea f), g) e i) do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD). Quanto à iniciativa legislativa, sabe-se que competem à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente quanto ao "direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico", cabendo à União o estabelecimento de normas gerais (art. 24, inciso I e §§ 1º e 2º da Constituição da República).

Segundo o Substitutivo em análise, passariam a ser prestadas ou executadas por empresas privadas as seguintes atividades de assistência ao preso, previstas no art. 11 da LEP, a saber:

- a) material;
- b) à saúde;
- c) educacional;
- d) social.

Aprovado o Substitutivo, a Administração pública poderia contratar empresas privadas para atuarem no Sistema Penitenciário. Como demonstrou a chamada "CPI do Sistema Carcerário Brasileiro" e constatou o Conselho Nacional de Justiça – CNJ, em auditorias e "mutirões carcerários" em todo o país, os graves problemas que afligem a execução penal do Brasil vão além das deficiências de

gestão. Superlotação, falta de assistência jurídica, tortura e maus tratos fazem dos nossos presídios verdadeiras masmorras medievais, onde a possibilidade de “ressocialização” do preso é praticamente inexistente. Ao contrário, as penitenciárias têm funcionado como “escolas” de delinquência e verdadeiras “sedes” de “organizações criminosas”, como o famoso ‘PCC’.

Não temos dúvidas, pois, que a resolução dos gravíssimos problemas que afligem o “Sistema Penitenciário” passa, antes de mais nada, pelo cumprimento integral da LEP e não pela delegação de serviços públicos à iniciativa privada, que obviamente teria que “trabalhar” dentro dos parâmetros estabelecidos pela Lei de Execução Penal e outras normas que garantem a dignidade do preso e de seus familiares. Repassar serviços para iniciativa privada, sem antes fazer com que a legislação seja integralmente cumprida, poderia agravar ainda mais o problema, já que a falta de controle e fiscalização da execução da pena persistiria, como ocorre atualmente.

Por outro lado, a execução penal é sem dúvida uma atividade típica de Estado, não podendo ser delegada à iniciativa privada sob pena de se colocar em risco o controle do Sistema prisional.

No que diz respeito ao dispositivo que obriga à construção de estabelecimentos penitenciários “afastados” da zona urbana, entendemos que a matéria fere o princípio federativo, posto que cabe aos Estados e aos Municípios a definição ou escolha do território ou local onde serão instalados os estabelecimentos. Ademais, conforme determina a própria LEP, os estabelecimentos penitenciários podem ser construídos para abrigar presos com características específicas, como por exemplo, presidiários com baixa periculosidade ou autores de crimes passionais, etc. Esse tipo de presídio, a priori, não significaria perigo para comunidade.

Ante o exposto, o nosso voto é pela rejeição do PL n.º 2.825-A/03 e dos Substitutivos apresentados pela CTASP e por essa CSPCO.

Sala da Comissão, 24 de junho de 2009.

Deputado ANTONIO CARLOS BISCAIA

Relator

FIM DO DOCUMENTO