

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
FACULDADE DE DIREITO  
LINEMARA BRAGA SUTANA**

**A PRIVATIZAÇÃO NO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO: uma análise das  
origens e da viabilidade jurídica das parcerias público-privadas.**

**Juiz de Fora  
2018**

**LINEMARA BRAGA SUTANA**

**A PRIVATIZAÇÃO NO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO: uma análise das origens e da viabilidade jurídica das parcerias público-privadas.**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito sob orientação do Prof. Dr. Cleverson Raymundo Sbarzi Guedes.

**Juiz de Fora**

**2018**

## **FOLHA DE APROVAÇÃO**

**LINEMARA BRAGA SUTANA**

**A PRIVATIZAÇÃO NO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO: uma análise das origens e da viabilidade jurídica das parcerias público-privadas.**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel. Na área de concentração Direito submetida à Banca Examinadora composta pelos membros:

---

Orientador: Prof. Dr. Cleverson Raymundo Sbarzi Guedes.

---

Prof. Dr. Luiz Antônio Barroso Rodrigues

---

Prof. Ms. Cristiano Álvares Valladares do Lago

PARECER DA BANCA

( ) APROVADO

( ) REPROVADO

Juiz de Fora, de de 2018

## RESUMO

O sistema prisional no Brasil encontra-se abarrotado de problemas. Há carência dos mais variados recursos que violam expressamente não só a ordem legal, mas também a constitucional. Não é possível acreditar na ressocialização do apenado quando se tem em vista o rompimento de tantos direitos e garantias fundamentais. A superlotação, embora seja um dos problemas mais preocupantes, não é fator único: é insatisfatória a alimentação, a segurança, o trabalho, a educação, os projetos de reinserção social, por exemplo. O cárcere brasileiro constitui um cenário caótico e de difícil previsão de melhora. No entanto, da união entre Estado e iniciativa privada, surge a proposta de privatização dos estabelecimentos prisionais, para uma gestão conjunta do sistema penitenciário, com o intuito de regularizar os problemas há muito constatados no âmbito do sistema prisional. É indubitável a função ressocializadora da pena e para que o objetivo almejado seja alcançado é preciso que o apenado goze das condições necessárias para tanto. Neste diapasão, o presente trabalho visa expor de maneira crítica e fundamentada, através da análise de casos concretos, estudos doutrinários, estatísticas e afins o modo como a parceria público-privada incide no sistema prisional.

**Palavras-chave:** Pena. Sistema Prisional. Ressocialização do Encarcerado. Presídios. Privatização de Presídios.

## **ABSTRACT**

The prison system in Brazil is crowded with problems. There is a shortage of resources that violate not only the legal order, but also the constitutional one. It is not possible to believe in the re-socialization of the convict when so many rights and fundamental guarantees are being violated. Overcrowding, although one of the most worrying problems, is not the only factor: food, safety, work, education, social reintegration projects, for example, are unsatisfactory. The Brazilian jail presents a chaotic scenario and it is difficult to predict any improvement. However, from the jointer between the State and the private initiative arises the proposal of privatization of prisons, so a joint joint management is established with the objective of regularize the problems long found within the prison system. The re-socializing aspect of the penalty is unquestionable and to accomplish its objective it is necessary for the convict to experience the necessary conditions. This study aims to present in a critical and informed manner the way the public-private partnership works on the prison system through the analysis of concrete processes, doctrinal studies, statistics and other methods.

**Keywords:** Penalty. Prison System. Resocialization of the Convict. Prison. Privatization of Prisons.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	7
<b>1. DAS PENAS.....</b>	<b>9</b>
1.1 NOÇÕES PRELIMINARES .....	9
1.2 BREVE HISTÓRICO .....	9
1.3 EVOLUÇÃO DO DIREITO PENAL.....	11
<b>1.3.1 Período Consuetudinário ou de Reparação.....</b>	<b>11</b>
<b>1.3.2 Direito Penal Comum.....</b>	<b>13</b>
<b>1.3.3 Período Humanitário.....</b>	<b>16</b>
<b>1.3.4 Fase Científica ou Escola Positiva.....</b>	<b>16</b>
<b>1.3.5 Terceira Escola .....</b>	<b>17</b>
<b>1.3.6 Escola Moderna Alemã .....</b>	<b>17</b>
<b>1.3.7 Escola Técnico-Jurídica .....</b>	<b>18</b>
<b>1.3.8 Escola Correccionalista.....</b>	<b>18</b>
<b>1.3.9 Defesa Social.....</b>	<b>18</b>
1.4 A PENA DE PRISÃO E A ORIGEM DOS SISTEMAS PENITENCIÁRIOS .....	19
1.5 HISTÓRIA DO DIREITO PENAL BRASILEIRO.....	20
<b>2. SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO .....</b>	<b>23</b>
2.1 BREVE HISTÓRICO SOBRE A EVOLUÇÃO DAS PRISÕES NO BRASIL .....	23
2.2 REALIDADE DO ATUAL SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO.....	24
<b>3. PRIVATIZAÇÕES PENITENCIÁRIAS.....</b>	<b>27</b>

3.1	ORIGENS DAS PRIVATIZAÇÕES.....	27
3.2	PRIVATIZAÇÕES DAS PENITENCIÁRIAS: HISTÓRICO NO MUNDO .....	28
3.3	PRIVATIZAÇÃO PRISIONAL NO BRASIL .....	30
<b>4.</b>	<b>REFLEXÕES SOBRE AS VANTAGENS E AS DESVANTAGENS DA IMPLANTAÇÃO DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO. ....</b>	<b>41</b>
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>50</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>53</b>

## INTRODUÇÃO

A população carcerária do Brasil, segundo dados do Infopen no censo realizado em junho de 2016, somava cerca de 726 mil presos<sup>1</sup>, considerando as pessoas privadas de liberdade no sistema prisional estadual e nas carceragens das delegacias, além daquelas custodiadas no Sistema Penitenciário Federal. O número é extremamente significativo, tendo em vista que no mesmo período o sistema penitenciário nacional comportava apenas 326.217 vagas.

A discrepância entre o número de vagas e a quantidade de reclusos trouxe à tona, mais uma vez, que a precariedade do sistema penitenciário brasileiro é grave e inúmeros fatores que atravessam esse cenário estão nitidamente visíveis. A superlotação dos presídios, o espaço físico inadequado e sem infraestrutura mínima necessária, a falta de condições materiais e humanas, o atendimento médico precário e os próprios problemas relativos ao cárcere são elementos que apontam claros sinais de que o sistema carcerário brasileiro está em decadência.

Nesse cenário, a privatização dos presídios atrai atenção como provável solução ao estado de coisas inconstitucional que se instaurou no sistema penitenciário nacional, o que não é feito, contudo, sem despertar divergências.

Cabe ressaltar que a questão já foi debatida e rejeitada pelo legislador brasileiro em 1999, ocasião em que o projeto de lei n. 2.146 foi considerado inconstitucional. Ocorre que a reação negativa a esta posição não se pacificou, haja vista que em 2011 o tema foi reapresentado ao Congresso Nacional por meio do projeto de lei n. 513, ainda em trâmite no Senado Federal. Ademais, antes mesmo dessa proposta ser apresentada, o estado de Minas Gerais assinou em 2009 um contrato de concessão administrativa para a construção e gestão do Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves com a Concessionária Gestores Prisionais Associados S/A, formada pelas empresas CCI Construções, grupo Tejofran/Power Segurança, construtoras Augusto Veloso e NF Motta, e Instituto Nacional de Administração Prisional.

Portanto, busca-se analisar a viabilidade dos presídios em parceria público-privada, fenômeno este que vem adquirindo atenção nos últimos tempos. Procura-se ainda, analisar os pontos positivos e os negativos da privatização de presídios e se existem barreiras legais ou principiológicas à implementação desse instituto. Além disso, discorreremos, de forma sucinta, de que modo tem se desenvolvido até agora esse processo de privatização.

---

<sup>1</sup> Dados retirados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias de Junho de 2016, disponíveis em: [http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento-nacional-de-informacoespenitenciarias-2016/relatorio\\_2016\\_22111.pdf](http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento-nacional-de-informacoespenitenciarias-2016/relatorio_2016_22111.pdf) Acesso em: 27 out. 2018



Para tanto, entendemos ser necessário fazer uma retrospectiva acerca do surgimento da pena de prisão, no intuito de elucidar como essa espécie de pena sobressaiu-se entre as demais disponíveis. Ademais, imprescindível se faz a análise da trajetória das penitenciárias na História do Brasil, para que possamos compreender como adentramos nessa caótica e desumana realidade carcerária.

Por fim, faremos uma breve exposição sobre como se deu o surgimento das privatizações e sobre as espécies de privatizações carcerárias existentes, levantando de forma comparada, as experiências que vem sendo adotadas em outros países, seus sistemas de execução penal diversos e as experiências de privatização ocorridas em nosso país. Para fins de alcançarmos uma maior compreensão sobre o processo de instauração desse modelo que está sendo adotado no Brasil e de que forma este sofreu influências do processo já instaurado em Ordenamentos Jurídicos diversos.

Desta feita, pretende-se com o presente trabalho, estudar a nova proposta de parceria público-privada, que surgiu com o intuito de fortalecer e revigorar o desanimador estado em que se encontra o sistema prisional brasileiro. Analisando, para tanto, a efetividade da privatização dos presídios como forma de progresso para ressocialização e correto cumprimento da sanção penal.

## 1. DAS PENAS

### 1.1 NOÇÕES PRELIMINARES

Para Souza e Japiassú<sup>2</sup>, o “Direito Penal é o conjunto de normas jurídicas mediante as quais o Estado proíbe determinadas ações ou omissões, sob ameaça da pena”. Esse conjunto de normas, tem a finalidade de tornar possível a convivência humana em sociedade, estabelecendo comportamentos permitidos e proibidos, ganhando aplicação prática nos casos ocorrentes, em observância aos rigorosos princípios de justiça.

O Estado desempenha um papel fundamental na proteção, na manutenção e na aplicação do direito em sociedade, tendo ainda a função de assinalar a existência de sanções (pena) para aqueles que violarem suas normas. Importante se faz o estudo da história penal a fim de alcançar o entendimento de como se restou configurada a situação carcerária de nosso país. Como bem salientam Souza e Japiassú<sup>3</sup>, “tem-se que não se pode desprezar a perspectiva histórica, pois, como bem disse Franz von Liszt, os caminhos trilhados, ao longo dos tempos, pelo Direito Penal, indicarão a direção futura que é dado a ele esperar”.

### 1.2 BREVE HISTÓRICO

Os primeiros homens, no intuito de satisfazerem necessidades a cada dia mais numerosas, demonstraram sua ânsia de viverem agrupados com outros de sua espécie a fim de sobreviverem. Possuíam consciência de que sozinhos encontravam-se vulneráveis às feras e às intempéries, viram-se forçados, a reunir-se para se defenderem e se fortalecerem.

Dessa forma, o homem, passa a fixar-se na terra e a dominar a agricultura. A princípio nômade, acabaram por se estabilizar, formando agrupamentos maiores como famílias, clãs e tribos, de modo que logo necessitaram de um conjunto de regras para regular esta nova vida em sociedade. Tais regras surgiram da necessidade de se construir uma organização social que mitigasse os conflitos nascidos da coexistência em comunidade e consistiam em determinar quais as condutas consideradas proibidas e quais punições seriam impostas aos transgressores.

---

<sup>2</sup> JAPIASSÚ, Carlos Adriano; SOUZA, Artur de Gueiros. *Direito Penal*. São Paulo: Atlas, 2018. p. 1.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 13.

Nesse contexto, tem-se o surgimento do Direito através da ideia de que todos os seres, em prol da sociedade, abrem mão de parte de sua liberdade individual em nome de um Estado, que por sua vez assegurará a segurança da sociedade como um todo. Como bem diz Beccaria<sup>4</sup>:

Cansados de só viver no meio de temores e de encontrar inimigos por toda parte, fatigados de uma liberdade que a incerteza de conservá-la tornava inútil, sacrificaram uma parte dela para gozar do resto com mais segurança. A soma de todas essas porções de liberdade, sacrificadas assim ao bem geral, formou a soberania da nação; e aquele que foi encarregado pelas leis do depósito das liberdades e dos cuidados da administração foi proclamado o soberano do povo.

O Direito Penal manifestou seus primeiros passos na antiguidade por força da constituição das formas primárias de comunidade. Este se mesclava com a cultura da época, onde os valores políticos e religiosos entrelaçavam-se. Inicialmente o Direito Penal possuía um caráter sacramental (um sacrifício oferecido à divindade), e sua vigência procedia do costume e sua imposição advinha do temor religioso. A punição imposta mediante a prática de comportamentos tidos como ofensivos aos preceitos religiosos era o meio de exercer a vingança divina contra infratores que despertavam a cólera dos deuses e punham em risco a sociedade ou o grupo<sup>5</sup>.

Na ocasião em que a conduta realizada pelo infrator não ofendesse profundamente as condições de existência da sociedade, mesmo esta não suportando reparação, tão somente a sua anulação e restituição à condição anterior seria satisfatório e bastaria. No entanto, quando a conduta gravosa gerava agressões profundas e irreparáveis à comunidade, atingia-se ao próprio infrator ou quando este não fosse encontrado, a qualquer outra pessoa e aquilo que o ligava, como suas posses e/ou sua família.

Observa-se, então, que a pena desde o seu princípio possui um caráter ritual, trazendo em sua essência a ideia de castigo, marcando uma época em que não existia a consolidação de um Estado como o conhecemos hoje, mas sim de estruturas sociais organizadas politicamente sob o comando de um líder.

---

<sup>4</sup> BECCARIA, Cesare. *Dos Delitos e das Penas*. São Paulo: Editora Martin Claret, 2000. p. 10.

<sup>5</sup> COELHO, Yuri Carneiro. *Curso de Direito Penal Didático*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 11.

### 1.3 EVOLUÇÃO DO DIREITO PENAL

A evolução da história não é simples e não deu-se de forma linear<sup>6</sup>. Enquanto que, os períodos não se sobrevieram de maneira ordenada e metódica, Nancy Aragão<sup>7</sup> leciona que na história da humanidade “o direito penal, tendo a pena como destaque, pode ser dividido em três fases distintas: fase primitiva, fase humanitária e fase científica contemporânea”.

A fase primitiva divide-se em dois períodos, o primeiro deles foi marcado pela vingança privada, divina e pública e ficou conhecido como o período Consuetudinário ou de Reparação. O segundo, denominado Direito Penal Comum, deu-se da combinação do Direito romano, grego, germânico e canônico. Este caracterizou-se pela intimidação e expiação.

A fase Humanitária, também conhecida como Escola Clássica, destacou-se pela transformação do direito punitivo, que teve suas penas humanizadas e a dignidade humana respeitada, decorrente da reação às atrocidades dos castigos aplicados aos infratores.

A Fase Científica Contemporânea, ou Escola Positiva, subdividiu-se em três períodos. O primeiro deles, o Antropológico, caracterizou-se pelo grande valor empregado aos fatores biológicos, físicos e psíquicos do criminoso. O segundo período, o Sociológico, atentou-se a dar especial destaque às influências externas que operava sobre o criminoso e o crime como fenômeno social. Por fim, o terceiro período, o Jurídico, através de estudos pré-existentes, atribuiu estrutura jurídica aos princípios estabelecidos nos demais períodos.

#### 1.3.1 Período Consuetudinário ou de Reparação

A fase primitiva caracterizava-se pela vingança privada, pública ou divina. Na primeira delas, a da Vingança Privada, o homem passou a fazer justiça com as próprias mãos, mas em sua grande maioria este retribuía o mal recebido com brutalidade desproporcional. Ocorrido um crime, logo em seguida havia a reação da vítima, de seus parentes ou do agrupamento social (tribo) a que pertencia e esta reação costumava atingir não só o ofensor, mas todo o seu grupo, caso o ofendido assim desejasse.

Nesse momento da história, o Direito Penal regia-se pela autotutela, consistindo na mera vingança pelo mal sofrido. Imperava a lei do mais forte e não havia preocupação de se fazer

<sup>6</sup> BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de Direito Penal*, vol. 1. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 103.

<sup>7</sup> ARAGÃO, Nancy. *Você conhece Direito Penal?*, vol. 1. 1. ed. Rio de Janeiro: Rio, 1974. p. 26.

justiça. Ignoravam-se princípios como o da proporcionalidade, humanidade e personalidade da pena<sup>8</sup>.

Quando cometida a infração por alguém, a vingança recaía contra todo o seu clã, incluindo até pessoas inocentes, podendo culminar muitas das vezes, na completa eliminação de um dos grupos. Todavia, quando a transgressão fosse praticada por um membro do próprio grupo, este era, em regra, punido com o banimento, deixando o infrator desprotegido, entregue a sorte e à mercê de outros agrupamentos.

Mais tarde, deixa-se de consistir em uma mera vingança privada ou de grupo para grupo e a sanção penal começa a se transformar em um instrumento de manutenção da hierarquia e da ordem. Surge a Lei de Talião, que pregava o famoso “olho por olho, dente por dente”, estabelecia uma ideia de proporcionalidade entre a pena e o crime cometido. Consistia assim, em infringir ao agressor um mal idêntico ao que ele causara à vítima. Desse modo, nesta época a pena possuía um caráter de defesa social, mas fundava-se sempre no espírito da retaliação<sup>9</sup>.

A Pena de Talião representou um enorme avanço na história da pena, e seu instituto foi empregado em várias ordenações como o Código de Hamurábi, na Babilônia, nos livros da Bíblia (Pentateuco), no Código de Manu indiano, na Lei das XII Tábuas, de Roma, na legislação mosaica, entre outros.<sup>10</sup>

Com o avanço, o crescimento e a organização da coletividade, a Pena de Talião já não convinha mais à tribo, começa a progredir a ideia da paz social e as guerras privadas passaram a ser consideradas um grande obstáculo para a realização dessa paz. Dessa forma, passou-se a se promover uma transação ente o ofendido e o ofensor, a composição. Atuando como mediadora, a coletividade impunha a eles a solução do conflito. O mal cometido era hipoteticamente reparado por meio de uma indenização pecuniária à família ofendida, dando origem à pena de multa e à indenização.

Em relação à segunda fase, a da Vingança Divina, tem-se que a religião representava uma grande influência na vida dos povos antigos. Vale ressaltar que desde os primórdios o Direito penal estava tomado por um sentido místico, em que os castigos eram impostos no intento de aplacar a ira dos deuses. A diferença, observada nesta fase é que aqui já se esboçava um poder de coesão social apto a estabelecer condutas sob pena de castigos.

---

<sup>8</sup> BONFIM, Edilson, CAPEZ, Fernando. *Direito Penal*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 43.

<sup>9</sup> TEIXEIRA, Sérgio William Domingues. *Estudo sobre a evolução da pena, dos sistemas prisionais e da realidade brasileira em execução penal* – Propostas para melhoria do desempenho de uma Vara de Execução Penal. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2008. p. 24.

<sup>10</sup> BONFIM, op. cit., 43.

Cabia ao sacerdote, como mandatários dos deuses, a imposição do castigo, o qual era voltado à satisfação da divindade ofendida. O castigo aplicado era notadamente cruel uma vez que se relacionava com a grandeza do deus ofendido, sendo o caráter das penas cruel e desumano como forma de garantir a intimidação<sup>11</sup>. Tais preceitos fizeram parte de várias legislações como a Avesta (na Pérsia), o Livro das Cinco Penas (na China) e, em especial, os Códigos Manava, Dharma e Sastra (na Índia), que se buscava através da pena, alcançar a punição não só do corpo, como também da alma do criminoso.

Com o desenvolvimento do poder político e uma maior ordenação social, teve início a terceira fase, a da Vingança Pública, o Estado passa a possuir o direito exclusivo de punir, subtraindo assim esse poder do particular. A pena, nesta fase, continua a se mostrar severa e cruel, não cabia mais aos sacerdotes ou até ao ofendido se responsabilizarem pela punição, mas sim ao soberano (rei, príncipe, regente) que passa a reger sua autoridade em nome de Deus, cometendo inúmeras arbitrariedades.

Nesta fase, a pena ainda se confundia com a ideia de religião e o soberano via nela mais do que uma forma de punir, era um meio de atemorizar todos os que tentavam opor-se aos interesses dos governantes. A pena era tida como um símbolo de poder, aplicada, em regra, em praças públicas. Além disso, os populares eram obrigados a assistir tais martírios e suplícios.

Embora o homem nessa época, vivesse constantemente atemorizado pela falta de segurança jurídica, nota-se o avanço do Direito Penal quando a pena passa a não ser mais aplicada por terceiros, e sim pelo Estado.

### **1.3.2 Direito Penal Comum**

Foi com base no Direito Penal antigo que a responsabilidade penal, que antes era objetiva e coletiva, modificou-se para subjetiva e pessoal. De diferentes fontes do direito, resultaram as normas do Direito Penal Comum e para entendê-lo, se faz necessário mencionar as origens do direito antigo (grego, romano, germânico e canônico)<sup>12</sup>.

Os Gregos foram os primeiros a agregar o caráter público ao Direito Penal separando-o da religião. Mais conhecidos por sua filosofia que pelos seus passos no meio jurídico, já em sua filosofia pré-socrática preocupavam-se com problemas relacionados com a ética e o direito,

---

<sup>11</sup> TEIXEIRA, Sérgio William Domingues. *Estudo sobre a evolução da pena, dos sistemas prisionais e da realidade brasileira em execução penal* – Propostas para melhoria do desempenho de uma Vara de Execução Penal. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2008. p. 25.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 26.

acreditando ser a justiça uma necessidade física. Mediante sua filosofia moral, Sócrates, por sua vez, pregava e praticava a completa obediência às leis, sendo estas, escritas ou não, positivas ou naturais. Tanto foi que, Sócrates, acabou por se submeter ao que fora decidido em seu julgamento. Sobre isso, Artur de Guerreiros Souza e Carlos Adriano Japiassú<sup>13</sup> relatam:

O julgamento de Sócrates retratou bem aquele rol de opções. Acusado de corromper a juventude e de crer em deuses novos e não nos deuses reconhecidos pela Pólis, Sócrates foi levado a um júri formado por 500 cidadãos de Atenas, num julgamento que, segundo as leis da época, transcorria num único dia. Em seu discurso de defesa – reproduzido por Platão – ele pediu aos juízes tolerância com sua linguagem e justiça para com suas palavras. Entretanto, ele foi considerado culpado, apesar da estreita margem de 30 votos a seu desfavor. Foi-lhe, então, dada a prerrogativa de escolher a própria punição. Seus acusadores propuseram a pena de morte e Sócrates discutiu a possibilidade de sofrer as penas de prisão, multa ou exílio, rejeitando-as ao final. Provavelmente porque ele próprio rejeitou as alternativas existentes na legislação de Atenas, o júri o condenou à morte por ingestão de veneno, ou seja, ao suicídio compulsório.

Já para Platão, através da pena o delinquente passaria a conhecer a verdade e a justiça. Sendo a pena um ato de justiça, a medicina da alma, Platão acreditava que a pena era útil ao condenado, pois era capaz de corrigi-lo, sendo também útil à sociedade, servindo com meio de defesa a outros possíveis infratores. Aristóteles também via na pena um caráter intimidador. Segundo ele, o homem abstém-se de pecar ou por medo ou por vergonha. Com ele desenvolveu-se a ideia de vinculação da responsabilidade penal às ações humanas e também a necessidade de que se levasse em conta a vontade no agir<sup>14</sup>.

Na Grécia, dividiam-se as infrações penais em duas categorias, no tocante aos crimes de ordem privada, somente a punição do autor era permitida, todavia no que concerne os crimes de ordem pública, poderiam a estes serem aplicadas penas coletivas.

Os Romanos foram os propulsores da criação de um grandioso sistema jurídico, pioneiros, na antiguidade, em eliminar toda forma de pena transitória e de responsabilidade coletiva. Cícero (106 a.C. a 43 a.C.), por exemplo, famoso legislador republicano e grande orador, defendia o equilíbrio entre o castigo e a pena, carecendo estes de serem despidos de qualquer ressentimento ou cólera, não devendo o réu ser ultrajado<sup>15</sup>. A pena fundava-se primordialmente em seu caráter retributivo, embora que de forma atenuada mais para o final do

---

<sup>13</sup> JAPIASSÚ, Carlos Adriano; SOUZA, Artur de Guerreiros. *Direito Penal*. São Paulo: Atlas, 2018. p. 14.

<sup>14</sup> BONFIM, Edilson, CAPEZ, Fernando. *Direito Penal*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 43.

<sup>15</sup> TEIXEIRA, Sérgio William Domingues. *Estudo sobre a evolução da pena, dos sistemas prisionais e da realidade brasileira em execução penal* – Propostas para melhoria do desempenho de uma Vara de Execução Penal. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2008. p. 27.

período republicano (80 a.C.), onde vigorava o princípio da reserva legal em que as leis *Corneliae e Juliae* demandavam que estivessem previamente catalogados os fatos incriminados e as sanções correspondentes<sup>16</sup>.

As infrações em Roma, eram divididas em crimes públicos e privados, os primeiros consistiam em atos que violavam a segurança do Império Romano de forma interna ou externa e que afetavam a paz pública. Dessa forma, exercia-se uma repressão contra o infrator, ao qual se impunha penas severas, sendo na maioria das vezes relegados a morte ou a deportação<sup>17</sup>. Os crimes privados, por sua vez, possuíam um processo de acusação privada, onde o infrator ficava sujeito à repressão do ofendido ou de seus familiares, a qual se impunha às partes a composição através de julgamentos efetuados pela justiça civil<sup>18</sup>.

O direito Germânico possuía um caráter costumeiro e tinha na composição o meio mais utilizado para servir como pena. Tinham o Direito como a *ordem da paz* e a sua violação denominava-se a *ruptura da paz* pública ou *ruptura da paz* privada, a depender da natureza da transgressão. Quando o crime era de natureza pública, sujeito à vingança coletiva, qualquer pessoa da comunidade poderia matar o agressor. No entanto, quanto ao crime de natureza privada, o ofensor era entregue ao crivo do ofendido ou de sua família e estes é que exerciam o seu direito de vingança<sup>19</sup>.

O Direito Canônico, que é o ordenamento jurídico da Igreja Católica Apostólica Romana<sup>20</sup>, diferentemente do que funcionava até então, utilizou a prisão como pena-fim enquanto esta vinha sendo usada como meio a custodiar o acusado ou condenado que aguardava o cumprimento de sua pena, que variava entre o castigo corporal ou morte.

Posteriormente, com pensamentos voltados para a reabilitação do infrator e não mais para os abusos e suplícios da pena, o direito começa a solidificar-se e surgem assim a individualização da pena com base em seu temperamento e caráter. Isto posto, nota-se que o direito comum, baseado nos costumes do Direito Feudal, aliado aos ideais do Direito Germânico, Direito Romano e do Direito Canônico, sofrendo ainda, fortes influências do Direito Comercial, permitiu o surgimento de diversos diplomas legais concretizando a ideia de que a pena fosse única e exclusivamente imposta pelo Estado<sup>21</sup>.

---

<sup>16</sup> BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de Direito Penal*, vol. 1. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 86.

<sup>17</sup> JAPIASSÚ, Carlos Adriano; SOUZA, Artur de Gueiros. *Direito Penal*. São Paulo: Atlas, 2018. p. 15.

<sup>18</sup> TEIXEIRA, Sérgio William Domingues. *Estudo sobre a evolução da pena, dos sistemas prisionais e da realidade brasileira em execução penal* – Propostas para melhoria do desempenho de uma Vara de Execução Penal. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2008. p. 27.

<sup>19</sup> BITENCOURT, op. cit., p. 87.

<sup>20</sup> BITENCOURT, op. cit., p. 88.

<sup>21</sup> TEIXEIRA, op. cit., p. 28.



### 1.3.3 Período Humanitário

Com o despertar do período Renascentista e com as características das instituições penais existentes na Europa em meados do século XVIII, o mundo ocidental viveu os ares do Iluminismo, no chamado século das luzes. As posições filosóficas sustentadas pelos pensadores, tinham por fundamento a razão e a humanidade, pregavam em prol das liberdades do indivíduo e dos princípios da dignidade do homem, dedicando suas obras à crítica da legislação penal vigente<sup>22</sup>.

Os iluministas faziam uma severa crítica aos excessos predominantes na legislação penal, tendo como fiéis representantes Rosseau, Montesquieu, John Locke e Voltaire. Foi no decorrer do Iluminismo que se iniciou o Período Humanitário, difundindo a reforma das leis e a administração da justiça penal no final do século XVIII. Dentre os inúmeros pensadores que lutaram por mudanças, ressalta-se em particular, Cesare Bonesana, o Marquês de Beccaria, que foi o grande expoente desse período e sua obra *Dei Delitti e Delle Pene* (Dos Delitos e Das Penas), se tornou o símbolo da reação liberal ao desumano panorama penal em vigor e promoveu um grande avanço na evolução do regime punitivo<sup>23</sup>.

### 1.3.4 Fase Científica ou Escola Positiva

Após o período humanitário, iniciou-se o Período Científico, o qual trabalhava na busca dos motivos que levavam o ser humano a delinquir. A Escola Positiva surgiu em meio a um acelerado desenvolvimento das ciências sociais e pretendia fazer uso no Direito Penal, do método positivo das ciências naturais, realizando estudos jurídico penais através da observação e verificação da realidade.

São três as fases da Escola Positiva e os maiores expoentes desse período foram Cesare Lombroso, *fase antropológica* (L'Uomo Delinquente), Enrico Ferri, *fase sociológica* (Sociologia Criminale) e Rafael Garofalo, *fase jurídica* (Criminologia)<sup>24</sup>. A Escola Positiva dava primordial importância ao delinquente do que ao delito, recaía no “homem” a pesquisa do crime, questionava-se por meio de quais fatores naturais, morfológicos e sociais um indivíduo é levado a cometer uma conduta criminosa<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> BONFIM, Edilson, CAPEZ, Fernando. *Direito Penal*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 55.

<sup>23</sup> BRANDÃO, Claudio. *Curso de Direito Penal*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forence, 2010. p. 33.

<sup>24</sup> BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de Direito Penal*, vol. 1. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. P. 114.

<sup>25</sup> BONFIM; CAPEZ, op. cit., p. 96.

### 1.3.5 Terceira Escola

Também conhecida como Positivismo Crítico, a Terceira Escola defendia a ideia da substituição do livre-arbítrio, adotado pela Escola Clássica, pelo critério da voluntariedade das ações (determinismo psicológico), defendido pela Escola Positivista. Cria-se aqui uma distinção entre os imputáveis e os inimputáveis. A quem tiver capacidade de se deixar levar pelos motivos, onde o homem é determinado pelo motivo mais forte, seria considerado imputável e a quem não possuísse essa capacidade, cabia a aplicação de medida de segurança e não de uma pena<sup>26</sup>.

A Terceira Escola teve como marco inicial o artigo publicado por Manuel Carnevale, *Una Terza Scuola di Diritto Penale in Italia*, em 1891. Destacaram-se também Bernardino Alimena e João Impallomeni<sup>27</sup>.

### 1.3.6 Escola Moderna Alemã

Também conhecida como Escola de Política Criminal ou Escola Sociológica Alemã, a Escola Moderna Alemã, acolhe o pensamento de que o crime é um fato jurídico, com origem nas relações humanas, este sofre influência do contexto social ao qual o infrator encontra-se inserido. Todavia, diferentemente do que era defendido na Escola Positivista Italiana, a prática criminosa não era considerada como que de origem nata. Argumentavam que as causas capazes de levar determinando indivíduo a praticar um crime são diversas, podendo ser, tanto de caráter individual bem como de caráter externos, como situações sociais e econômicas<sup>28</sup>.

Contribuíram para esse movimento o belga Adolphe Prins e o Holandês Von Hammel que, juntos a Von Liszt, fundaram, a União Internacional de Direito Penal, em 1888, a qual perdurou até a primeira Guerra Mundial, sucedida, em 1924, pela Associação Internacional de Direito Penal, que ainda em atividade, destinada a promover estudos científicos sobre temas de interesse das ciências penais<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de Direito Penal*, vol. 1. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 118.

<sup>27</sup> TEIXEIRA, Sérgio William Domingues. *Estudo sobre a evolução da pena, dos sistemas prisionais e da realidade brasileira em execução penal* – Propostas para melhoria do desempenho de uma Vara de Execução Penal. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2008. p. 32.

<sup>28</sup> BONFIM, Edilson, CAPEZ, Fernando. *Direito Penal*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 98.

<sup>29</sup> BITENCOURT, op. cit., p. 118.

### **1.3.7 Escola Técnico-Jurídica**

Reagindo a essa confusão metodológica criada pela Escola Positiva, surge o chamado tecnicismo jurídico-penal, tendo como os importantes nomes dessa corrente Rocco, Manzini, Massari, Delitala, Vannini, Conti e o pioneiro do tecnicismo jurídico, Karl Binding<sup>30</sup>.

A Escola Técnico-Jurídica, tinha por característica a sua visão de que o crime consistia em uma relação jurídica, sendo o Direito Penal autônomo, devendo ocupar-se unicamente da lei positiva, abandonando toda forma de contribuição da criminologia, da antropologia, da psicologia e da biologia. Ou seja, o Direito Penal deve afastar-se de toda importância dada pelos positivistas aos aspectos antropológicos e sociológicos do crime, em detrimento aos aspectos jurídicos.

### **1.3.8 Escola Correccionalista**

O Correccionalismo possuía como característica a visão da pena, com a única finalidade de corrigir o delincente. Para eles, o infrator comete uma decisão defeituosa de vontade e, deve assim, trabalhar sobre tal vontade defeituosa, a fim de corrigi-la segundo os princípios do direito. Outras características da Escola Correccionalista são: a concepção da privação da liberdade como a correta pena a ser aplicada, a qual deveria ser indeterminada; a expansão do arbítrio judicial em relação à individualização da pena; a pena como uma função de tutela social; a responsabilidade penal como responsabilidade coletiva, solidária e difusa<sup>31</sup>.

### **1.3.9 Defesa Social**

Embora seja possível encontrar alguns antecedentes remotos desse movimento, foi no final do século XIX, com a revolução positivista que surge a primeira teoria em prol da defesa social. Esse movimento buscava mudanças na forma em que era tratado o homem delincente, segundo alguns princípios: primeiramente, o direito de defesa social pregava uma maior proteção do ser humano e a garantia dos direitos do cidadão, por meio de uma filosofia mais humanista; acreditavam na necessidade de que se analisasse criticamente o sistema existente e

---

<sup>30</sup> BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de Direito Penal*, vol. 1. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 121.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 122.

quando necessário, a sua contestação; por fim, tem nas ciências humanas o meio de contribuição para os estudos e o combate dos problemas criminais<sup>32</sup>.

#### 1.4 A PENA DE PRISÃO E A ORIGEM DOS SISTEMAS PENITENCIÁRIOS

A pena de prisão, tal como hoje é concebida, é um produto recente. Até o século XVIII, o Direito Penal foi marcado por penas cruéis e desumanas, até então a privação da liberdade não era tida como uma forma de pena e sim como custódia. O encarceramento era usado apenas como meio de manter o criminoso suscetível à pena, assim o acusado não fugiria e facilitaria a produção de provas através da tortura, a qual era considerada legítima à época. Dessa forma, o acusado permanecia preso enquanto aguardava o seu julgamento e a sua subsequente pena, sendo o encarceramento apenas um meio e não a pena fim.

Foi no fim do século XVIII que começou a aparecer os primeiros projetos do que seriam as penitenciárias. Primeiramente com John Howard (1726-1790), que em sua obra *The State of Prisons in England and Wales* (em tradução livre: As condições das prisões da Inglaterra e Gales), concebeu uma crítica à realidade prisional da Inglaterra e veio a propor uma série de mudanças, principalmente a necessidade de criação de estabelecimentos específicos que se adequassem à nova visão do cárcere, pois como antes a prisão dispunha de um caráter temporário, estas não possuíam infraestrutura adequada para suprir a nova realidade punitiva<sup>33</sup>.

Outro autor importante foi o inglês Jeremy Bentham (1748-1832), que pregava em prol de uma punição proporcional. Foi o precursor da concepção de uma arquitetura penitenciária, idealizando o Panóptico, projetado como uma penitenciária modelo. Tratava-se de um estabelecimento circular onde uma só pessoa, situada em uma torre central, poderia vigiar todos os presos sem que estes o vissem<sup>34</sup>.

Os primeiros presídios que seguiam tal Sistema Celular, surgiram na Filadélfia, no final do século XVIII e início do século XIX. Também conhecido como Sistema da Filadélfia, o Sistema Celular, tratava-se de um sistema de reclusão total, onde o preso ficava isolado do mundo externo e dos outros presos em sua cela, que servia ainda para trabalho e exercícios<sup>35</sup>.

Posteriormente, surge nos Estados Unidos, em 1820, o “Sistema Auburn” ou “Sistema de Nova Iorque” que, com algumas similaridades ao Sistema da Filadélfia, tal como a reclusão

---

<sup>32</sup> BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de Direito Penal*, vol. 1. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 123.

<sup>33</sup> JAPIASSÚ, Carlos Adriano; SOUZA, Artur de Gueiros. *Direito Penal*. São Paulo: Atlas, 2018. p. 21.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>35</sup> BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de Direito Penal*, vol. 1. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 175.

e o isolamento absoluto, trazia uma nova característica. Aqui a reclusão resumia-se ao período noturno. Durante o dia, com uma ordem de estrito silêncio, os presos realizavam o seu trabalho e suas refeições fora das celas, em coletivo, no entanto, a estes não era permitido qualquer tipo de interação, abrangendo desde comunicarem uns com os outros, quanto uma simples troca de olhares<sup>36</sup>.

Mais adiante, em Norfolk, uma colônia inglesa, surge um novo sistema prisional que utiliza de características dos outros dois sistemas e implementa a progressão da pena. Assim como no Sistema da Filadélfia, o regime inicial era de reclusão total, no entanto, após este período, o preso não mais ficava em um completo isolamento. Este passava a estar submetido somente ao isolamento noturno e deveria também, trabalhar durante os dias sob o crivo da regra do silêncio absoluto (Sistema de Auburn). Ainda no segundo estágio da pena, o preso ia adquirindo “vales” e por meio destes, decorrido um tempo, poderia passar para o terceiro estágio, no qual alcançaria uma espécie de “liberdade condicional” e adquiriria posteriormente, transcorrido um determinado espaço de tempo, a liberdade em definitivo<sup>37</sup>.

Ato contínuo à experiência em Norfolk, este sistema é adotado pela Inglaterra e tem seus preceitos aperfeiçoados na Irlanda, que em seu novo sistema, atribui uma quarta fase. Antecedia à “liberdade condicional”, um novo período em que o preso passaria a trabalhar em um ambiente aberto, sem o crivo das restrições que eram compreendidas ao regime fechado. Transcorrido esse período, surgiram vários outros sistemas de prisão, tal como o Sistema de Montesinos na Espanha que previa o trabalho remunerado e a pena era revestida de um caráter “regenerador”. Um novo tipo de estabelecimento penitenciário também é criado na Suíça, no qual os presos ficavam em um lugar com uma menor vigilância e localizado na zona rural, os presos trabalhavam ao ar livre.

## 1.5 HISTÓRIA DO DIREITO PENAL BRASILEIRO

A história do direito penal brasileiro reporta-se à um período que antecede a "descoberta" do Brasil, no qual as tribos indígenas que já habitavam a região possuíam suas leis baseadas no direito consuetudinário<sup>38</sup>. À época, qualquer ideia sobre a existência de um Direito Penal entre os indígenas, provinha do direito costumeiro, o método de punição empregado

---

<sup>36</sup> BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de Direito Penal*, vol. 1. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 176

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 179.

<sup>38</sup> REIS, Luciano. *Breve história do Direito Penal Brasileiro e a vingança penal*. 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/58805/breve-historia-do-direito-penal-brasileiro-e-a-vinganca-penal>>. Acesso em: 26 set. 2018.

assemelhava-se à Teoria da Vingança Penal Divina. As práticas delituosas da época geravam punições com parâmetros divinos, para eles, até mesmo as mazelas (seca, fome e peste) e os fenômenos da natureza, tinham ligação com fatores religiosos. Estes não possuíam conhecimento de que tais ações não se relacionavam com as práticas cotidianas das tribos indígenas.

No período correspondente ao início da colonização do Brasil, há a troca dos valores culturais das tribos indígenas pela ideologia de que os valores culturais portugueses eram dotados de superioridade. Com o passar do tempo, tanto as normas penais que eram transmitidas oralmente, quanto a cultura indígena, foram sendo abandonadas na medida em que as normas portuguesas eram impostas no território colonial.

Desde esse período da história do Brasil, passou a vigorar as Ordenações Afonsinas, seguidas pelas Manuelinas e pelo Código de D. Sebastião, que objetivavam a organização da sociedade colonial. Tais normas foram revogadas pelas Ordenações Filipinas, que se caracterizou pela concepção punitiva medieval, onde as infrações penais possuíam ainda cunho religioso<sup>39</sup>.

Contudo, todas elas compreendiam um traço comum, a severidade e crueldade presente nas penas aplicadas. Além disso, essa época ficou marcada pela manifesta confusão existente entre Direito, Moral e Religião. Puniam-se os hereges, os apóstatas, os feiticeiros, os blasfemos e os benzedores de cães, puniam ainda os que praticavam a sodomia, o infiel que dormisse com uma cristã ou o cristão que dormisse com infiel e o homem que se vestia com trajes de mulher ou vice-versa.

Em 07 de setembro de 1822, o Brasil conquistou a sua independência em relação a Portugal e em 1824 outorgou-se a Primeira Constituição, que impunha a necessidade de a sociedade dispor de parâmetros para a aplicação das penas de maneira uniforme e padronizada<sup>40</sup>. Surgiu, desta forma, o Código Criminal Imperial, considerado como um dos primeiros passos de uma organização do direito penal brasileiro. Trouxe por sua vez, inovações importantes como a individualização da pena e a oficialização da pena de morte, atenuante e agravantes (conceitos que são atualmente utilizados no nosso ordenamento penal)<sup>41</sup>.

Depois do Código Criminal Imperial, surgiu o Código Penal, em 1890, que contou com a elaboração de novos preceitos da pena<sup>42</sup>. Nascido da necessidade da criação de um novo

---

<sup>39</sup> JAPIASSÚ, Carlos Adriano; SOUZA, Artur de Gueiros. *Direito Penal*. São Paulo: Atlas, 2018. p. 31.

<sup>40</sup> FRAGOSO, Heleno Cláudio. *Lições de direito penal: parte geral*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 71.

<sup>41</sup> JAPIASSÚ; SOUZA, op. cit., p. 35.

<sup>42</sup> BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de Direito Penal*, vol. 1. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 101.

código penal mediante às mudanças ocorridas ao longo da história, como a proclamação da república, a abolição da escravatura e revogação da pena de morte.

No entanto, por mais que trouxesse inovações como a retirada da pena de morte e a adoção, no regime penitenciário, da ideia de correção e reabilitação do condenado, o novo Código sofreu diversas críticas, pois ainda apresentava uma forte inclinação clássica e possuía diversos erros dogmáticos. Consequentemente, as críticas e descontentamentos em relação ao primeiro Código da República levaram à necessidade de se organizar uma nova legislação penal moderna e eficaz<sup>43</sup>.

Neste cenário, surge o novo Código Penal Brasileiro, que embora promulgado em dezembro de 1940, somente passou a vigorar no dia 1º de janeiro de 1942, através do Decreto-lei nº 2.848/1940 e por mais que tenha passado por significativas reformas, este ainda constitui a norma fundamental do nosso ordenamento jurídico.

---

<sup>43</sup> BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de Direito Penal*, vol. 1. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.p. 101.

## 2. SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO

### 2.1 BREVE HISTÓRICO SOBRE A EVOLUÇÃO DAS PRISÕES NO BRASIL

A história dos presídios no Brasil teve início em 1769, quando a Carta Régia do Brasil determinou a construção do primeiro estabelecimento prisional no Rio de Janeiro. No entanto, este só veio a ser inaugurado em 1834.

Outrora, o que vigorava em nosso país eram as chamadas cadeias públicas, nas quais não havia nenhum tipo de separação entre os apenados, misturava-se homes, mulheres e adolescentes, loucos e mendigos, ladrões e assassinos.

Tal situação, vê-se alterada após a Proclamação da Independência em 1822 e com o advento da Constituição de 1824, que determinava a organização das cadeias, separando os réus segundo as circunstâncias e a natureza do crime cometido.

Em 1831, surge o Código Criminal e com ele o trabalho do preso adquire destaque no cumprimento da pena. Mais adiante, em 1890, novas mudanças na lei podem ser observadas com o advento do primeiro Código Penal do País. Este determinou o fim da pena perpétua, limitando o seu cumprimento a 30 anos de prisão, estabeleceu novos modelos de estabelecimentos prisionais e definiu, ainda, que os presos com bom comportamento poderiam ser transferidos para as colônias agrícolas.

No início do século XIX, as críticas ao sistema carcerário começam a ganhar destaque e os problemas enfrentados perduram ao longo do tempo, como: a superlotação, a não separação dos presos, a insalubridade, as constantes rebeliões e o desrespeito à dignidade humana do preso. E nesse cenário, inaugura-se, em abril de 1920, a Casa de Detenção de São Paulo, popularmente conhecida por Carandiru, sendo considerado à época o presídio-modelo da América Latina e que, por muitos anos, foi um dos cartões postais da cidade de São Paulo.

Projetada com a capacidade máxima de 1.200 detentos, transcorridos 20 anos da sua inauguração, esta atingiu sua capacidade máxima, que na tentativa de suportar a alta demanda, em 1956, teve sua capacidade aumentada para 3.250 detentos. Ainda na tentativa de suprir as demandas em 1973 foi inaugurada a Penitenciária Feminina da Capital e, em 1983, começou a operar o Centro de Observação Criminológica. No entanto, tais medidas adotadas não foram suficientes para sanar o problema e em 1990, a situação começa a sair de controle, quando então o número de apenados amontoados em péssimas condições pelas autoridades penitenciárias já aproxima-se de cerca de oito mil detentos.



O Complexo Penitenciário do Carandiru, sofreu rebeliões seguidas de rebeliões, os problemas já ultrapassavam a questão da superlotação e em 1992, ocorreu o maior massacre dentro de um presídio da história do sistema carcerário<sup>44</sup>. A rebelião gerou um saldo de 111 presos mortos pela Polícia Militar e ficou conhecido como “O Massacre do Carandiru”, ganhando grande repercussão nacional e internacional. A situação carcerária, assim, começa a receber uma atenção cada vez maior por parte da mídia<sup>45</sup>.

Em novembro de 1999, com capacidade para 240 presos, surge a primeira experiência no país de terceirização dos serviços penitenciários, a Prisão Industrial de Guarapuava (PIG), localizada no município de Guarapuava, no Estado do Paraná. Em Guarapuava, terceirizou-se serviços como o de alimentação, vestuário, higiene, assistência médica, psicológica e odontológica, assim como o serviço de segurança interna e de assistência jurídica<sup>46</sup>.

Em janeiro de 2013 é inaugurada a primeira penitenciária do país, construída por meio de Parceria Público-Privada, em Minas Gerais, na cidade de Ribeirão das Neves<sup>47</sup>. Modelos de terceirização de serviços já existiam em várias outras localidades do país, no entanto o complexo penitenciário de Ribeirão das Neves é uma parceria público-privada desde sua licitação e projeto, enquanto as demais penitenciárias eram a priori públicas, tendo passado em algum momento o fornecimento de alguns serviços a empresas privadas.

## 2.2 REALIDADE DO ATUAL SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO

O Sistema Prisional é um assunto recorrente no Brasil, devido à criticidade dos problemas enfrentados. Na atual conjuntura brasileira a situação dos presídios é preocupante, a superlotação das celas, sua precariedade, insalubridade, falta de higiene, alimentação deficiente, elevado índice de consumo de drogas, falta de assistência jurídica, violência, dentre outros fatores, tornam as penitenciárias e presídios verdadeiros depósitos humanos<sup>48</sup>.

<sup>44</sup> OLIVEIRA, Abrahão de. *A Casa De Detenção De São Paulo: A História Do Carandiru*. 2013. Disponível em: <<http://www.saopauloinfoco.com.br/historia-carandiru/>>. Acesso em: 27 set. 2018.

<sup>45</sup> ACESSA SP. *História do Carandirú*. Disponível em: <<https://acessajuventude.webnode.com.br/historia-do-carandiru/>>. Acesso em: 27 set. 2018.

<sup>46</sup> SILVA, Draciana Nunes da. *Terceirização no sistema prisional brasileiro*. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVI, n. 118, 2013. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13884&revista\\_caderno=3](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13884&revista_caderno=3)>. Acesso em 27 set. 2018.

<sup>47</sup> REINA, Mariana. *A terceirização do sistema prisional no Brasil*. 2014. Disponível em: <<https://marianareina.jusbrasil.com.br/artigos/151861477/a-terceirizacao-do-sistema-prisional-no-brasil>>. Acesso em: 27 set. 2018.

<sup>48</sup> BOCALETI, Juliana Maria dos Reis; OLIVEIRA, Débora Goeldner Pereira. *Superlotação e o Sistema Penitenciário Brasileiro: É Possível Ressocializar?*. 2017. Disponível em:

Segundo dados apresentados em dezembro de 2017, de acordo com o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen), divulgado pelo Departamento Penitenciário Nacional (Depen), do Ministério da Justiça, referentes a junho de 2016 -dados mais recentes-, a população carcerária chegou a 726.712 mil presos, tornando-se a terceira maior do mundo, ultrapassando a Rússia, ficando atrás apenas de Estados Unidos e China, enquanto o número de vagas, alcança apenas a metade deste valor<sup>49</sup>.

O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) apresentou em junho de 2018, o Projeto Sistema Prisional em Números, objetivando uma maior transparência e visibilidade dos dados do sistema prisional brasileiro, computados a partir de visitas ordinárias realizadas pelos membros do Ministério Público de todo o País. Considerado o total de 1.456 estabelecimentos penais no País, os dados mostram que a taxa de ocupação dos presídios brasileiros é de 175%, tendo o número de internos mais do que dobrado em relação a 2005. O levantamento também traz informações sobre os serviços prestados aos presos, onde, na região Nordeste, por exemplo, 58,75% dos estabelecimentos não dispõe de assistência médica. Por sua vez, em relação à assistência educacional, 44,64% das unidades brasileiras não a oferecem aos internos<sup>50</sup>.

A falta de espaço, como determina a lei, acaba por resultar em um descontrole dos apenados, que provocam rebeliões, fugas e atentados contra a vida do preso e de trabalhadores e, de acordo com a Auditoria Coordenada Sobre o Sistema Prisional<sup>51</sup>:

Ainda que não seja possível estabelecer relação causal entre a superlotação carcerária (termo entendido, neste relatório, como população carcerária acima da capacidade das unidades prisionais) e a ocorrência de rebeliões, a informação indica, no mínimo, que o abarrotamento das unidades prisionais é um fator que comumente prejudica a atuação do Estado na garantia da ordem e da segurança dos indivíduos encarcerados, funcionando, portanto, como agravante desses episódios.

Atualmente, uns dos principais objetivos da pena são a recuperação, ressocialização, readaptação, reinserção e a reeducação social, que tem como finalidade permitir ao infrator

---

<<http://depen.gov.br/DEPEN/depen/espen/Superlotaosistemapenitenciariobrasileiro2017.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2018.

<sup>49</sup> PIRES, Breno. *Número de presos no Brasil é o 3º maior do mundo, diz estudo*. 2017. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/populacao-carceraria-no-brasil-e-a-3a-maior-do-mundo-diz-estudo/>>. Acesso em: 28 set. 2018.

<sup>50</sup> MOREIRA, Rômulo de Andrade. *A realidade carcerária do Brasil em números*. 2018. Disponível em: <<http://www.justificando.com/2018/07/02/realidade-carceraria-do-brasil-em-numeros/>>. Acesso em: 29 set. 2018.

<sup>51</sup> Dados retirados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias de Junho de 2016, disponíveis em: [http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento-nacional-de-informacoespenitenciarias-2016/relatorio\\_2016\\_22111.pdf](http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento-nacional-de-informacoespenitenciarias-2016/relatorio_2016_22111.pdf). Acesso em: 29 set. 2018.

tornar-se novamente útil a si mesmo e para a sociedade. Todavia, infelizmente este objetivo não está sendo alcançado e o que deveria ser um instrumento de ressocialização, vem funcionando de modo contrário, demandando de forma iminente atitudes concretas por parte das autoridades.

### 3. PRIVATIZAÇÕES PENITENCIÁRIAS

#### 3.1 ORIGENS DAS PRIVATIZAÇÕES

Inicialmente, para melhor compreender o surgimento da ideia de privatização de presídios, se faz necessário situar o fenômeno da privatização em sua conjuntura mais abrangente. Partiremos, portanto, da onda de privatizações ocorrida a partir da evolução do Estado neoliberal.

O neoliberalismo surgiu na década de 1970, como uma solução para a crise que atingiu a economia mundial em 1973, provocada pelo “Choque do Petróleo” (disputa entre os países produtores e consumidores do recurso energético), que culminou no aumento excessivo do preço do petróleo. Em sua raiz, o neoliberalismo, é entendido primordialmente como o resgate do ideário de completa não-intervenção do Estado e auto-organização do mercado<sup>52</sup>.

Foi nos governos de Ford, Carter e Reagan, nos EUA, e pela gestão Thatcher na Inglaterra que a privatização foi amplamente inserida. Esse fenômeno deu início à uma onda de privatizações, propagando-se pelo restante da economia mundial, que sofreu as influências marcantes destas administrações. Passa-se, assim, a isentar o âmbito estatal de grande parte dos encargos públicos enquanto transmite estas responsabilidades para a esfera privada.

No Brasil, foi durante o governo do presidente Fernando Collor de Melo (1990-1992) que desenrolou-se o primeiro programa de privatizações, com a constituição do Programa Nacional de Desestatização (PND)<sup>53</sup>.

Observe-se o artigo 1º do supracitado dispositivo legal:

Art. 1º O Programa Nacional de Desestatização – PND tem como objetivos fundamentais:

I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, **transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;**

II - contribuir para a reestruturação econômica do setor público, especialmente através da melhoria do perfil e da redução da dívida pública líquida;

III - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;

---

<sup>52</sup> SINDICATO DOS ENGENHEIROS NO ESTADO DO PARANÁ (SENGE-PR). *Reflexos da Privatização*. 2010. Disponível em: <[http://www.aloysiobiondi.com.br/IMG/pdf/engenheiros\\_pr\\_privatizacoes\\_ago10.pdf](http://www.aloysiobiondi.com.br/IMG/pdf/engenheiros_pr_privatizacoes_ago10.pdf)>. Acesso em: 29 set. 2018.

<sup>53</sup> RUSSO, Mario. *Privatizações ganharam força a partir dos anos 90*. 2013. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/privatizacoes-ganharam-forca-partir-dos-anos-90-10448501>>. Acesso em: 03 out. 2018.

- IV - contribuir para a reestruturação econômica do setor privado, especialmente para a modernização da infraestrutura e do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia, inclusive através da concessão de crédito;
- V - **permitir que a Administração Pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;**
- VI - contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa. (Grifo nosso)

Através da leitura do dispositivo do texto legal, é possível perceber como a ideia de privatização possuía em sua essência a convicção de que o Estado não mais deveria sobrecarregar-se com funções “indevidamente exploradas pelo poder público”, devendo concentrar-se apenas em atividades tidas como “fundamentais”. Iniciando-se, assim, a implementação de um Estado minimamente intervencionista.

Quando do exame da questão, alguns questionamentos são extraídos: o que se define como “uma atividade fundamental para a consecução das prioridades nacionais”? Quais as atividades são passíveis de privatização e quais não? Essa primeira análise é importante para que possamos raciocinar com maior clareza acerca da possibilidade de privatização de serviços ligados à Segurança Pública, que desde muito são considerados uma prerrogativa do Estado. Pois apesar de não se referir expressamente à privatização de estabelecimentos prisionais, no sentido de captarmos a compreensão da mentalidade que gera a ideia das privatizações e qual discurso e prerrogativas lhe legitimam.

### 3.2 PRIVATIZAÇÕES DAS PENITENCIÁRIAS: HISTÓRICO NO MUNDO

Frente a problemas de superlotação, falta de verbas e má qualidade dos estabelecimentos penais, Estados encontraram-se à procura de alternativas que pudessem sanar os vícios enfrentados, e foi em meio a um sistema penitenciário falido e marcado pelo flagrante desrespeito aos direitos humanos que nasceu a ideia de privatização das prisões. Antes de expormos algumas das experiências nacionais de privatização, abordaremos, de forma sucinta, como surgiu esse processo de privatização dos estabelecimentos prisionais nos Estados Unidos, França e Inglaterra.

O país precursor da adoção do modelo de gestão privatizada das prisões foi os Estados Unidos, tendo a ideia se estendido a vários países da Europa, chegando até a Austrália. A justificativa para a adesão a esse novo sistema foi a redução de gastos públicos, qual era objeto

da política liberalista difundida pelo Presidente Ronald Reagan da década de 80<sup>54</sup>. Reagan pretendia diminuir os gastos e as despesas dispensadas na construção e na manutenção de penitenciárias, proporcionando ao setor privado bons lucros em troca da garantia de eficácia e eficiência que o poder público se via incapaz de proporcionar<sup>55</sup>.

Os EUA é um país que possui um sistema federativo sem hierarquia entre o governo central e as unidades regionais, coexistindo diversas formas de privatizações de presídios, a depender do Estado e, embora tenha sido inspirado no modelo americano, o modelo francês de privatização fora adotado de forma diversa em vários aspectos<sup>56</sup>. Concomitante às demais, a experiência de privatização francesa tem seu surgimento baseado nos mesmos problemas enfrentados, como a superlotação carcerária e a necessidade de construção de novos estabelecimentos penitenciários.

Ao contrário do que ocorre no modelo prisional dos Estados Unidos, em que a empresa privada se encarrega da construção, bem como da administração do sistema carcerário, no modelo Francês, foi implantado um sistema de cogestão (ou de dupla responsabilidade), onde o Estado, junto aos grupos privatizados desempenham uma parceria entre a administração e o gerenciamento dos estabelecimentos prisionais. Fica ao encargo do Estado a execução penal e a segurança interna e externa da penitenciária, enquanto a empresa privada se encarrega da promoção do trabalho, do transporte, da educação, da alimentação e do lazer, incumbida, ainda, de dar assistência social, espiritual, jurídica e à saúde física e mental do preso, recebendo do Estado uma determinada quantia por preso/dia para a realização desses serviços<sup>57</sup>.

Já na Inglaterra, a ideia de privatização dos presídios também surgiu por causa da crise em que vivia o sistema. Na década de 80, o sistema carcerário inglês atingiu um alto custo de manutenção e um quadro de superlotação, levando o país a adotar o modelo de sistema privatizado, sanando assim a escassez do número de vagas nos presídios. Com incentivo do governo Inglês, as empresas se encarregaram de todos os setores, exceto o transporte dos presos para as audiências e julgamentos, que é realizado por uma empresa privada de segurança diversa da responsável pelo gerenciamento do estabelecimento prisional. Não há que se falar em cercas

---

<sup>54</sup> ASSIS, Rafael Damaceno de. *Privatização de prisões e adoção de um modelo de gestão privatizada*. 2007. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/3483/Privatizacao-de-prisoas-e-adocao-de-um-modelo-de-gestao-privatizada>>. Acesso em: 03 out. 2018.

<sup>55</sup> DUARTE, Jaqueline Cristiane. *PRIVATIZAÇÃO DE PRISÕES: Estudo sobre a viabilidade da privatização/terceirização do sistema carcerário dentro do contexto sócio econômico brasileiro atual*. 2012. 32 f. Monografia (Especialização) - Curso de Direito, Centro Universitário da Grande Dourados, Dourados/MS, 2012. Disponível em: <[https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=9661](https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=9661)>. Acesso em: 05 out. 2018.

<sup>56</sup> ASSIS, op. cit.

<sup>57</sup> DUARTE, op. cit.

elétricas nem guaritas, o monitoramento é realizado por meio de câmeras e sistema de alarme que impede que o preso faça túneis e os guardas andam e trabalham desarmados. As celas abrigam dois detentos, ficando os réus primários separados dos réus reincidentes. Não havendo, dessa forma, relatos de fugas<sup>58</sup>.

O sistema inglês de privatização dos presídios, diferentemente do modelo norte-americano, caracteriza-se por uma menor intervenção da iniciativa privada na administração prisional. A privatização dos presídios na Inglaterra não encontrou muitos obstáculos à sua expansão, por sua legislação não exigir a realização de plebiscitos para possibilitar os financiamentos a serem investidos no sistema prisional, a exemplo do que ocorre nos Estados Unidos<sup>59</sup>.

Cabe ainda ressaltar, após a breve análise do surgimento desse processo de privatização dos estabelecimentos prisionais nos Estados Unidos, França e Inglaterra, a principal questão a ser examinada na comparação entre esses países e o Brasil. No Brasil a execução penal é jurisdicionada, possuindo a participação, tanto do Poder Judiciário, quanto do Poder Executivo. O Poder Judiciário encarrega-se das questões relacionadas aos procedimentos judiciais durante o cumprimento da pena, enquanto o Poder Executivo fica responsável pela gestão dos presídios. Diferentemente dos EUA, onde a completa delegação da administração dos presídios seria possível, visto que a execução penal é considerada como puramente administrativa, no Brasil, bem como na França, tal conjuntura seria vedada<sup>60</sup>.

### 3.3 PRIVATIZAÇÃO PRISIONAL NO BRASIL

No ano de 1992, foi proposto, pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), órgão subordinado ao Ministério da Justiça, a adoção das prisões privadas no Brasil. Tal proposta, adveio das reflexões levantadas sobre as modernas e recentes experiências, que, nesse sentido, vêm sendo colocadas em prática em estabelecimentos prisionais da Inglaterra, Estados Unidos, França e Austrália<sup>61</sup>.

<sup>58</sup> MAURICIO, Célia Regina Nilander. *A Privatização do Sistema Prisional*. 2011. 166 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011. p. 106.

<sup>59</sup> MESQUITA, Pedro Henrique. *Sistema Prisional brasileiro: Privatização como parte da solução*. 2015. Disponível em: <<https://pedromesquita92560.jusbrasil.com.br/artigos/252789746/sistema-prisional-brasileiro>>. Acesso em: 12 out. 2018.

<sup>60</sup> LEAL, Camile Viana. *Privatização de presídios: análise das origens e viabilidade jurídica no ordenamento brasileiro*. 2014. 49 p. Trabalho de conclusão de curso – Graduação em Direito, Universidade Federal da Paraíba, Campina Grande, 2014. p. 31.

<sup>61</sup> MAURICIO, op. cit., p. 112

Os principais objetivos apontados na proposta de privatização do sistema penitenciário eram a redução dos encargos públicos, a introdução de um modelo de gestão administrativo moderno no sistema prisional, a efetiva observância do mandamento constitucional de respeito à integridade física e moral do detento e o de alívio da situação de superlotação que atinge todo o sistema carcerário. Ademais, a proposta ainda vislumbrava a criação de um Sistema Penitenciário Federal, que se responsabilizaria pelo cumprimento da pena privativa de liberdade em regime fechado, enquanto o Estado ficaria incumbido do cumprimento da pena privativa de liberdade nos regimes médio, semiaberto e aberto<sup>62</sup>.

O setor privado estaria ao encargo de prover serviços penitenciários como alimentação, saúde, trabalho e educação aos presos e ainda de construir e administrar os estabelecimentos prisionais. Na proposta apresentada pelo CNPCP, seria utilizado um sistema de gestão mista onde o monitoramento geral dos estabelecimentos ficaria a cargo do setor público, que supervisionaria o efetivo cumprimento dos termos fixados em contrato.

O argumento central da proposta girava em torno da suposta redução de custos que a privatização traria ao Estado e aos contribuintes. Contudo, ainda que alguns Estados tenham demonstrado interesse em sua adoção, houve uma forte oposição à proposta apresentada pelo governo. À época, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) se opôs à proposta da privatização, alegando, em seu entendimento, que esta representaria um atraso no desenvolvimento da política criminal; que, intransferível é a função pública de execução da pena; que a adoção do sistema de privatização carcerária criaria espaço a uma contínua exploração do trabalho do preso; e que tal proposta descumpriria direitos e garantias constitucionais dos detentos<sup>63</sup>.

Em decorrência de toda essa divergência de posicionamento ideológico, a proposta do Ministério da Justiça apresentada em 1992, que anunciava tratar-se de uma solução viável à crise do setor penitenciário brasileiro, foi arquivada.

Não obstante, apesar de arquivada a proposta de privatização do sistema carcerário brasileiro, em 12 de novembro de 1999, baseando-se principalmente no modelo Francês, inaugura-se a Prisão Industrial de Guarapuava (PIG), sendo a primeira experiência de administração prisional com relevante participação da iniciativa privada, no Brasil<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> MAURICIO, Célia Regina Nilander. *A Privatização do Sistema Prisional*. 2011. 166 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011. P. 106.

<sup>63</sup> SANTOS, Wilquer Coelho dos. *PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO*. 2017. 69 f. Monografia (Especialização) - Curso de Direito, Centro Universitário de Brasília, Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Brasília, 2017. p. 52.

<sup>64</sup> *Ibidem*, p. 53.



A Penitenciária Industrial de Guarapuava (PIG), localizada no Município de Guarapuava, a 265 km de Curitiba (construída em parceria do Governo Federal, através do Ministério da Justiça, com o governo do Paraná), foi a primeira penitenciária industrial do País, destinada a presos condenados do sexo masculino com sua pena em regime fechado, com capacidade de abrigar até 240 detentos<sup>65</sup>.

A terceirização teve início com a empresa Humanitas Administração Prisional S/C, um sub-ramo da Pires Segurança. Terceirizaram-se atividades como alimentação, vestuário, higiene, assistência médica, odontológica, jurídica e psicológica, bem como a segurança interna, recebendo, em contrapartida, uma quantia de R\$ 1.200,00 por detento. Por sua vez, o governo do Paraná ficou responsável pela nomeação do diretor, do vice-diretor e do diretor de disciplina, os quais estão encarregados de supervisionar a qualidade de trabalho da empresa contratada e de resguardar o efetivo o cumprimento da Lei de Execuções Penais<sup>66</sup>.

O índice de reincidência criminal dos egressos do presídio de Guarapuava, em 2005, era de 6%, em Maringá, no mesmo Estado, tal índice alcançava 30%, onde, a média nacional de reincidência criminal chegava a 70%. O êxito inicial fez com que esse processo de terceirização se desenvolvesse em alguns dos demais estabelecimentos penitenciários paranaenses, e além de Guarapuava, outros presídios ficaram sob a égide desse novo modelo, tais como a Casa de Custódia de Curitiba, a Casa de Custódia de Londrina, as Penitenciárias Estaduais de Piraquara e Foz do Iguaçu e a Penitenciária Industrial de Cascavel<sup>67</sup>.

No entanto, no Estado do Paraná, o primeiro a adotar a proposta de terceirização de seus presídios, transcorridos quatro anos da aplicação do novo modelo, percebeu-se a sua inadequação. A gestão pública dos estabelecimentos prisionais foi sendo restaurada a medida em que os contratos assumidos iam chegando ao seu fim, resultando na completa extinção do projeto no ano de 2006, reconhecendo-se a obrigação de prestação direta de tais serviços pelo Estado<sup>68</sup>.

---

<sup>65</sup> MIRANDA, Conrado Estevam Campos de. *As Parcerias Público-Privadas no ordenamento jurídico nacional: solução para o sistema prisional brasileiro?*. 2016. Disponível em: <<https://drconradomiranda.jusbrasil.com.br/artigos/344518202/as-parcerias-publico-privadas-no-ordenamento-juridico-nacional-solucao-para-o-sistema-prisional-brasileiro>>. Acesso em: 18 out. 2018.

<sup>66</sup> MIRANDA, op. cit.

<sup>67</sup> MAURICIO, Célia Regina Nilander. *A Privatização do Sistema Prisional*. 2011. 166 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011. p. 116.

<sup>68</sup> LEAL, Camile Viana. *Privatização de presídios: análise das origens e viabilidade jurídica no ordenamento brasileiro*. 2014. 49 p. Trabalho de conclusão de curso – Graduação em Direito, Universidade Federal da Paraíba, Campina Grande, 2014. p. 36.

Neste sentido, Maria de Souza Trulio<sup>69</sup>, em sua tese de dissertação, apresenta o possível motivo alegado para o fim das privatizações no Paraná. Informação que lhe foi fornecida pelo então Chefe do Grupo de Planejamento do Departamento Penitenciário do Paraná, Dr. Edwaldo W. de Carvalho, em consulta realizada pela autora, que a retornando, enviou-lhe um e-mail no dia 28 de janeiro de 2009, cujo conteúdo reproduzimos a seguir:

Reportando-nos ao seu e-mail postado em 26/02/09, informamos o seguinte:

1. O governo do Paraná adotou o modelo de gestão terceirizada, a partir de 1999, em apenas alguns Estabelecimentos Penais. Todas as atividades penitenciárias (segurança, atendimento psicossocial, jurídico e de saúde, manutenção predial, fornecimento de materiais, alimentação, etc.) eram operacionalizadas pela empresa contratada. Permaneceu sob o jugo do Estado a direção e a chefia de segurança da Unidade Penal. O Paraná não mais adota esse modelo de gestão desde metade de 2006;
2. O regime disciplinar era exercido por um Conselho composto por profissionais da terceirizada (defensor, relator, assistente social, psicólogo e pedagogo) presidido pelo Diretor do Estabelecimento;
3. Na atual gestão governamental, iniciada em 2003, à medida que os contratos encerravam a sua vigência, o Governo do Paraná restaurava a autogestão nos presídios. **A razão principal que sedimentou esta decisão foi a concepção doutrinária que a custódia e o tratamento penal dos presos é papel exclusivo do Estado, exercida através dos seus agentes, sendo indelegáveis, portanto.** (Grifo nosso)

No Estado do Ceará, em 17 de novembro de 2000, foi terceirizada a Penitenciária Industrial do Cariri, situada em Juazeiro do Norte, a segunda a ser implantada no território brasileiro, teve sua administração delegada pelo Governo do Estado do Ceará à Companhia Nacional de Administração Prisional LTDA (CONAP). Destinada aos presos do regime fechado, a penitenciária do Cariri possuía capacidade para 549 detentos<sup>70</sup>.

Da mesma forma que na experiência paranaense, o poder executivo ficou responsável pela segurança interna e externa do estabelecimento, enquanto as demais atividades estariam sob a responsabilidade da iniciativa privada. O estabelecimento prisional do Cariri possuía uma ampla estrutura com cozinha industrial, playground, bibliotecas, salas de aula e consultórios médico-odontológicos, sendo oferecidos aos presos, trabalhos no ramo de confecção de joias, bolsas e marcenaria<sup>71</sup>.

<sup>69</sup> TRULIO, Maria Cristina de Souza. *PRIVATIZAÇÃO DOS ESTABELECIMENTOS PRISIONAIS NO BRASIL: uma reavaliação da proposta após experimentação em alguns estados ante a sua pretensão em contribuir para o desenvolvimento humano*. 2009. 149 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 2009. p. 109.

<sup>70</sup> LEAL, Camile Viana. *Privatização de presídios: análise das origens e viabilidade jurídica no ordenamento brasileiro*. 2014. 49 p. Trabalho de conclusão de curso – Graduação em Direito, Universidade Federal da Paraíba, Campina Grande, 2014. p. 37.

<sup>71</sup> *Ibidem*, p. 38

Entretanto, foram encontradas irregularidades no processo de terceirização, onde não foi aberta a licitação necessária à contratação da empresa a qual foi delegada a execução do serviço público, que por sua vez, não teve regulamentada, por lei, a sua concessão. Em denúncia impetrada pela Ordem dos Advogados do Ceará e pelo Ministério Público, em Ação Civil Pública, ressalta-se a inexistência sequer da publicação do contrato de concessão no Diário Oficial da União, concessão que foi feita por meio de dispensa de licitação, infringindo assim a Lei 8.666/93<sup>72</sup>.

Por determinação da Justiça Federal, em 19 de julho de 2007, a Penitenciária Industrial Regional do Cariri, bem como os demais estabelecimentos prisionais cearenses que estavam a ser administrados pela CONAP (Penitenciária Industrial Regional de Sobral e Instituto Presídio Professor Olavo Oliveira II), tiveram a sua gestão reintegrada à Administração Pública, assim como ocorrido no Paraná. O juiz Marcus Vinícius Parente Rebouças, da 3ª Vara Federal, alega ainda, ser a manutenção do sistema penitenciário, função típica do Estado e que o seu exercício deve ser incumbido a órgãos ou entidades públicas, sendo portanto, indelegável ou intransferível a particulares<sup>73</sup>.

Em janeiro de 2003, em Valença, iniciou-se o modelo de gestão compartilhada na Bahia, que como as demais unidades assim administradas, o Estado fica ao encargo da indicação do diretor geral, do diretor adjunto e do chefe de segurança, enquanto a empresa fica responsável por todas as outras funções, bem como da segurança interna dos estabelecimentos, porém, a guarda das muralhas é feita pela Polícia Militar<sup>74</sup>.

Dois são os órgãos responsáveis pela administração dos estabelecimentos prisionais na Bahia, a Secretaria Estadual de Segurança Pública/Polícia Civil e a Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos/Superintendência de Assuntos Penais. Tais órgãos ficaram responsáveis pela gestão compartilhada de cinco estabelecimentos sendo eles, o Conjunto Penal de Valença implementado em janeiro de 2003, o Conjunto Penal de Juazeiro, de agosto de 2005, o Conjunto Penal de Serrinha, de agosto de 2006, o Conjunto Penal de Itabuna, de novembro

---

<sup>72</sup> TRULIO, Maria Cristina de Souza. *PRIVATIZAÇÃO DOS ESTABELECIMENTOS PRISIONAIS NO BRASIL: uma reavaliação da proposta após experimentação em alguns estados ante a sua pretensão em contribuir para o desenvolvimento humano*. 2009. 149 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 2009. p. 111.

<sup>73</sup> LEAL, Camile Viana. *Privatização de presídios: análise das origens e viabilidade jurídica no ordenamento brasileiro*. 2014. 49 p. Trabalho de conclusão de curso – Graduação em Direito, Universidade Federal da Paraíba, Campina Grande, 2014. p. 38.

<sup>74</sup> SANTOS, Wilquer Coelho dos. *PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO*. 2017. 69 f. Monografia (Especialização) - Curso de Direito, Centro Universitário de Brasília, Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Brasília, 2017. p. 55.

de 2006 e o Conjunto Penal de Lauro de Freitas, que foi inaugurado também, em novembro de 2006<sup>75</sup>.

Todavia, pouco tempo depois da adoção do novo modelo, em 30 de março de 2008, a Pastoral Carcerária da Bahia, manifestou-se, em relatório realizado sobre a situação prisional a respeito das unidades penais de Valença, Itabuna, Serrinha, Juazeiro e Lauro de Freitas, administradas pelo modelo de cogestão. Em seu relatório, ressalta que na realidade dessas unidades “a preocupação apenas é manter o cidadão preso, sem que se possa dar qualquer destaque a projetos que, efetivamente, trabalhem a questão da ressocialização do apenado”<sup>76</sup>.

Em 2005 foi inaugurada a Penitenciária de Colatina, primeira penitenciária no modelo de cogestão no Espírito Santo, com capacidade para 300 vagas, e destas, 24 são destinadas à ala feminina. O governo estadual firmou parceria com o Instituto Nacional de Administração Prisional Ltda. (Inap), estando o modelo de cogestão presentes em dois estabelecimentos, a Penitenciária de Segurança Média de Colatina, em Colatina, e a Penitenciária de Segurança Máxima (PSMA) localizada no município de Viana<sup>77</sup>.

No Amazonas, o governo estadual firmou parceria com a empresa Companhia Nacional de Administração Penitenciária (Conap) com a finalidade de terceirizar serviços para três penitenciárias em Manaus. Sendo elas: o Complexo Penitenciário Unidade Prisional do Puraquequara, o Instituto Penal Antônio Trindade, e o Complexo Penitenciário Anísio Jobim. Contudo, em outubro de 2007, houve uma rebelião no Instituto Penal Antônio Trindade e, durante uma inspeção surpresa, realizada vinte e cinco dias depois, pelo Corregedor de Justiça e por representantes da OAB e do Ministério Público, no qual constataram falha da empresa administradora do presídio, onde o este encontrava-se em péssimas condições, com falta de tratamento adequado, falta de assistência técnica e de higiene<sup>78</sup>.

Entre 2013 e 2014, a Conap, que posteriormente veio a ser a Auxílio Agenciamento de Recurso Humanos e Serviços Ltda, deixou a gestão dos presídios para os quais era contratada. Em subsequente processo licitatório, a empresa Umanizzare Gestão Prisional e Serviços assumiu gradativamente a gestão dos três presídios, e hoje encontra-se gerenciando seis

---

<sup>75</sup> MAURICIO, Célia Regina Nilander. *A Privatização do Sistema Prisional*. 2011. 166 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011. p. 120.

<sup>76</sup> BAHIA. Pastoral Carcerária da Bahia, *Relatório Sobre Situação Prisional Na Bahia*. 2008. Disponível em <<https://pt.scribd.com/document/76587268/Relatorio-Sobre-Situacao-Prisional-Na-Bahia-2008>>. Acesso em: 20 out. 2018.

<sup>77</sup> SANTOS, Wilquer Coelho dos. *PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO*. 2017. 69 f. Monografia (Especialização) - Curso de Direito, Centro Universitário de Brasília, Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Brasília, 2017. p. 55.

<sup>78</sup> SANTOS, op. cit.

unidades prisionais no Amazonas, sendo elas: a Unidade Prisional de Puraquequara (UPP), o Centro de Detenção Provisória de Manaus (CDPM), o Instituto Penal Antônio Trindade (Ipat), o Complexo Prisional Anísio Jobim (Compaj), a Unidade Prisional de Itacoatiara (UPI) e o Centro de Detenção Provisória Feminino (CDPF); e duas no Tocantins, quais sejam: a Unidade de Tratamento Penal Barra da Grota (UTPBG) e a Casa de Prisão Provisória de Palmas (CPP)<sup>79</sup>.

Nada obstante, no dia 1º de janeiro de 2017, foi registrado no Amazonas o maior massacre e fuga em massa do Estado. O Complexo Penitenciário Anísio Jobim (Compaj), foi o cenário de uma rebelião que durou mais de 17 horas e resultou na morte de 56 presos e na fuga de 87 detentos. A rebelião começou no Compaj, no dia seguinte, um motim ocorreu na Unidade Prisional do Puraquequara (UPP), onde 4 foram mortos. O Centro de Detenção Provisória Masculino (CDPM), também teve um início de motim, mas que foi logo controlado. Dias depois, próximo ao Compaj, três corpos foram encontrados, tendo sido um deles identificado como sendo o de um detento da unidade prisional, aumentando para 57 o número de mortos, resultado desse massacre<sup>80</sup>.

O episódio reavivou um antigo debate que ronda as discussões sobre o sistema carcerário brasileiro: a privatização dos presídios. Na ocasião, o Ministério Público de Contas do Amazonas pediu ao Tribunal de Contas (TCE) a rescisão dos contratos firmados com a empresa e com outra concessionária que também administra os presídios do Estado. Ainda em manifestação, o Ministério Público apontou o superfaturamento, o mau uso do dinheiro público, o conflito de interesses empresariais e a ineficácia da gestão da empresa<sup>81</sup>. A unidade onde os detentos foram assassinados funciona com um modelo de cogestão e apesar das mortes, o governo estadual renovou o contrato, duas vezes, com a empresa Umanizzare, responsável pelo gerenciamento dessas unidades<sup>82</sup>.

Vale analisarmos, nesse ponto, como tornou-se comum o surgimento de problemas decorrentes da forma como vem sendo implantadas as privatizações no Brasil. Em recorrentes, se converteram as denúncias de irregularidades e/ou descaso nos portais de notícias, contrariando o que inicialmente era imaginado com a adoção do novo modelo de gestão

---

<sup>79</sup> BESSA, Indiara. *Um ano após massacre no AM, mais de 60 presos continuam foragidos e Força Nacional segue no estado*. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/um-ano-apos-massacre-no-am-mais-de-60-presos-continuam-foragidos-e-forca-nacional-segue-no-estado.ghtml>>. Acesso em: 21 out. 2018.

<sup>80</sup> BESSA, op. cit.

<sup>81</sup> BESSA, Indiara. *Licitação para substituir empresa que opera presídios no AM será lançada em 15 dias, diz governo*. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/um-ano-apos-massacre-no-am-mais-de-60-presos-continuam-foragidos-e-forca-nacional-segue-no-estado.ghtml>>. Acesso em: 21 out. 2018.

<sup>82</sup> MEDEIROS, Girlene. *Como a morte de 64 presidiários e a fuga de 225 detentos expuseram a vulnerabilidade do Sistema Penitenciário do Amazonas a facções criminosas a um ano*. 2018. Disponível em: <<http://d24am.com/especiais/compaj-um-ano-do-massacre/>>. Acesso em: 24 out. 2018.

prisional.<sup>83</sup> Em 2002, o então presidente do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, já havia se posicionado contra a ideia de privatização dos presídios e no dia 09 de dezembro, do referido ano, este editou a Resolução de nº 08<sup>84</sup> em que dizia:

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.

Dentro deste contexto e ainda em meio a bagunça produzida pela implantação desorganizada e fora de controle das terceirizações em presídios, inaugura-se no dia 28 de janeiro de 2013, em Ribeirão das Neves (região metropolitana de Belo Horizonte, Minas

<sup>83</sup> LEAL, Camile Viana. *Privatização de presídios: análise das origens e viabilidade jurídica no ordenamento brasileiro*. 2014. 49 p. Trabalho de conclusão de curso – Graduação em Direito, Universidade Federal da Paraíba, Campina Grande, 2014. p. 39.

<sup>84</sup> Resolução nº 08, *Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária de 9 de dezembro de 2002*. Disponível em <<http://www.criminal.mppr.mp.br/arquivos/File/ExecucaoPenal/CNPCP/n8de9dez2002.pdf>> Acesso em 20 de outubro de 2018.

Gerais), a primeira parceria público-privada em penitenciária, do país. Cria-se um novo presídio, produzido na forma de concessão administrativa, com base na Lei nº 11.079/04186<sup>85</sup>.

A penitenciária foi construída por um consórcio de cinco empresas, denominadas em conjunto de Gestores Prisionais Associados (GPA), que atuam nos ramos de construção, serviços e segurança. O GPA foi responsável pela construção do complexo, possuindo também a responsabilidade de administrá-lo, resguardando ainda os 380 indicadores de desempenho estabelecidos pelo governo mineiro, no contrato, com prazo de 27 anos, válido até 2036, podendo ser prorrogado até 2044, onde completaria 35 anos<sup>86</sup>.

Importante ressaltar, que já existem em vários Estados do Brasil presídios que funcionam com a atuação conjunta do ente privado e público. A diferença da parceria público-privada para os modelos de terceirização, é a de que esta é uma parceria público-privada desde sua licitação e projeto, a empresa parceira tem que iniciar a construção do presídio com recursos próprios ou financiados, sendo o valor gasto na obra ressarcido ao longo dos anos de duração do contrato. Ao contrário dos modelos de terceirização, que são unidades prisionais públicas que em algum momento passaram para a administração de uma empresa privada<sup>87</sup>.

Ficou a encargo da contratada, a prestação aos detentos de serviços de assistência jurídica, médica, social, material, educacional, profissionalizante, cultural, recreativa, além de assistência ao trabalho, com o intuito de promover a efetiva reintegração do apenado na sociedade. O Estado, por sua vez, ficou incumbido de indicar a equipe de fiscalização dos serviços, de fornecer os elementos técnicos necessários ao desenvolvimento da concessão, de orientar e prestar informações para o bom andamento da exploração, de nomear o Diretor Público de Segurança de cada unidade, de disponibilizar o imóvel onde será localizado o complexo, de transferência e de transporte dos sentenciados e de promover a segurança externa do estabelecimento<sup>88</sup>.

Destaca-se que a concessionária responderá por qualquer prejuízo que por ventura vir a causar, além disso, a ela pode ser aplicado multa, ser recebido um repasse inferior ao

<sup>85</sup> SANTOS, Wilquer Coelho dos. *PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO*. 2017. 69 f. Monografia (Especialização) - Curso de Direito, Centro Universitário de Brasília, Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Brasília, 2017. p. 56.

<sup>86</sup> LEAL, Camile Viana. *Privatização de presídios: análise das origens e viabilidade jurídica no ordenamento brasileiro*. 2014. 49 p. Trabalho de conclusão de curso – Graduação em Direito, Universidade Federal da Paraíba, Campina Grande, 2014. p. 40.

<sup>87</sup> MIRANDA, Conrado Estevam Campos de. *As Parcerias Público-Privadas no ordenamento jurídico nacional: solução para o sistema prisional brasileiro?*. 2016. Disponível em: <<https://drconradomiranda.jusbrasil.com.br/artigos/344518202/as-parcerias-publico-privadas-no-ordenamento-juridico-nacional-solucao-para-o-sistema-prisional-brasileiro>>. Acesso em: 18 out. 2018.

<sup>88</sup> SANTOS, op. cit.

estabelecido, bem como ser extinto o contrato de concessão por qualquer discordância com o padrão exigido, retornando os serviços ao poder concedente. Isto pois, o contrato deixa expresso que os serviços têm de ser prestados ininterruptamente, de maneira adequada, propiciado ao sentenciado de forma ampla e total, as assistências devidas<sup>89</sup>.

As celas são compostas, no máximo, por quatro detentos. A tecnologia é um diferencial desse modelo de gestão onde tudo é automatizado, totalizando quase 800 câmeras para monitorar os detentos. Os consultórios médicos, psicológicos e odontológicos são bem equipados, os presos têm total acesso e incentivo aos estudos, trabalhos, cursos profissionalizantes, oficinas de arte e cinema<sup>90</sup>.

Notória se fez a criação do primeiro estabelecimento de parceria público-privada no Brasil, modelo que vem conduzindo a sua adoção em diversas outras localidades do país. Paula Sacchetta<sup>91</sup>, discorrendo sobre o assunto, diz o seguinte:

O modelo mineiro de PPP já inspirou projetos semelhantes no Rio Grande do Sul, em Pernambuco e no Distrito Federal. As licitações já aconteceram ou estão abertas e, em breve, as penitenciárias começarão a ser construídas. O governo do Estado de São Paulo e a Secretaria de Administração Penitenciária também pretendem lançar em breve um edital para a construção de um grande complexo no Estado, com capacidade para 10.500 presos. O governador Geraldo Alckmin já fez consultas públicas e empresas já se mostraram interessadas no projeto.

Embora detenha uma estrutura invejável, fruto dos suntuosos gastos despendidos em sua construção, o Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves, assim como as demais formas de parcerias público-privadas, desperta alguns questionamentos quanto a sua adoção. Este está a beneficiar apenas uma pequena parcela dos apenados. Sobre essa questão, trata o Editorial do IBCCRIM (Instituto Brasileiro de Ciências Criminais), no boletim 247<sup>92</sup>, que versa sobre o Sistema Prisional Brasileiro e as suas PPPs:

Por outro lado, o modelo privado beneficiará apenas uma parte, por certo diminuta, dos encarcerados, cabendo indagar quais critérios serão seguidos para eleger os que permanecerão em suas unidades – onde supostamente haverá “qualidade e eficiência na custódia do indivíduo infrator” e será

<sup>89</sup> SANTOS, Wilquer Coelho dos. *PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO*. 2017. 69 f. Monografia (Especialização) - Curso de Direito, Centro Universitário de Brasília, Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Brasília, 2017. p. 56.

<sup>90</sup> *Ibidem*, p.57.

<sup>91</sup> SACCHETTA, Paula. *Quanto mais presos, maior o lucro*. 2014. Disponível em: <<https://apublica.org/2014/05/quanto-mais-presos-maior-o-lucro/>>. Acesso em: 24 out. 2018.

<sup>92</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS. *O Sistema Prisional Brasileiro e as suas PPPs*. 2013. Disponível em: <[https://www.ibccrim.org.br/boletim\\_artigo/4882-Editorial-O-Sistema-Prisional-Brasileiro-e-as-suas-PPPs](https://www.ibccrim.org.br/boletim_artigo/4882-Editorial-O-Sistema-Prisional-Brasileiro-e-as-suas-PPPs)>. Acesso em: 25 out. 2018.



promovida “a efetiva ressocialização do detento”. Isso porque, obviamente, não interessará ao empresário do cárcere a custódia, por exemplo, de presos refratários ao trabalho ou integrantes de facções criminosas, porquanto a manutenção e, sobretudo, a ressocialização de internos com perfis problemáticos exigirá maiores investimentos e retornará menores lucros. E num cenário em que estabelecimentos privados e públicos convivam lado a lado, estes certamente serão reservados aos indesejados do sistema, impondo-se-lhes uma espécie de *regime diferenciado de cumprimento de pena*.

Por fim, quanto às experiências de privatizações, vale observarmos o que diz Maria Cristina de Souza Trulio<sup>93</sup>:

Há que ser salientado, no entanto, que inexistem dados estatísticos seguros para evidenciar a eficácia do sistema prisional terceirizado e a construção de quaisquer dados partindo da comparação de estabelecimentos públicos e privados se revela inconsistente, por diversas razões. Primeiro, porque a seleção prévia de presos para ocuparem os estabelecimentos terceirizados, como se comprovou no Estado do Espírito Santo, já coloca as unidades terceirizadas em posição de vantagem, eis que elas recebem os presos mais bem comportados, mais obedientes e com mais chances, portanto, de se adequarem às regras estabelecidas.

Podemos perceber, assim, a presente dificuldade encontrada quando da análise dos dados e das consequências apreendidas acerca das experiências de privatização no Brasil. Da análise dos dados, não se obtém conclusões precisas, especialmente pôr no Brasil mesclarem-se estabelecimentos públicos com outros que são terceirizados, possuidores de uma grande vantagem, qual seja, a possibilidade de transferir aos estabelecimentos públicos os problemas com maior visibilidade.

---

<sup>93</sup> TRULIO, Maria Cristina de Souza. *PRIVATIZAÇÃO DOS ESTABELECIMENTOS PRISIONAIS NO BRASIL: uma reavaliação da proposta após experimentação em alguns estados ante a sua pretensão em contribuir para o desenvolvimento humano*. 2009. 149 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 2009. p. 131.

#### **4. REFLEXÕES SOBRE AS VANTAGENS E AS DESVANTAGENS DA IMPLANTAÇÃO DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO**

Desde a consolidação da pena privativa de liberdade como punição, prevaleceu em nosso ordenamento jurídico o preceito de que ao Estado caberia a função de custódia e manutenção dos presos. No entanto, reconhecidamente insatisfatória é a prestação dos serviços públicos relacionados à execução penal, fato este que, de alguns anos para cá, levantou discussões acerca da possibilidade de privatização ou terceirização dos estabelecimentos prisionais, a fim de solucionar os problemas inerentes ao nosso sistema penitenciário, que ronda a ineficácia, a crueldade e a onerosidade para o ente estatal<sup>94</sup>.

E é justamente em meio a este cenário de insatisfação para com a prestação dos serviços públicos, onde a finalidade da pena não é alcançada, nem tampouco o seu papel preventivo e ressocializador, que a ideia de privatização das penitenciárias ganha força. Assim, quanto da possibilidade de adoção do modelo de privatização dos estabelecimentos prisionais, algumas questões devem ser analisadas, sendo a primeira delas, a que diz respeito à sua constitucionalidade.

A Constituição da república, em seu Título III – Da Organização do Estado, dita as diretrizes sobre a organização político-administrativa, sobre os bens públicos e sobre as competências dos entes federativos. Da análise das referidas normas constitucionais, reconhece-se que o legislador não estabeleceu a função de administração dos presídios como atividade exclusiva da União, Estados ou Municípios, de forma que a princípio, não há impedimento à proposta de privatização dos estabelecimentos prisionais. Do mesmo modo, a Lei de Execução Penal, Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, que dispõe sobre todo o processo do cumprimento de penas pelos condenados e que versa ainda, especificamente sobre os estabelecimentos prisionais, não impede expressamente, que se dê a privatização<sup>95</sup>.

Nesse ínterim, um dos principais posicionamentos diz respeito à constitucionalidade ou inconstitucionalidade de adoção do modelo de privatização do sistema prisional. No tocante à privatização dos estabelecimentos prisionais, estamos a tratar de uma concessão administrativa,

---

<sup>94</sup> TRULIO, Maria Cristina de Souza. *PRIVATIZAÇÃO DOS ESTABELECIMENTOS PRISIONAIS NO BRASIL: uma reavaliação da proposta após experimentação em alguns estados ante a sua pretensão em contribuir para o desenvolvimento humano*. 2009. 149 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 2009. p. 91.

<sup>95</sup> *Ibidem*, p. 92.

considerando-se que ocorrerá repasse financeiro do Estado, não obstante, sem que haja cobrança de tarifa do usuário do serviço, que no caso em concreto, é o prisioneiro<sup>96</sup>.

Tal modalidade de contrato pauta-se, na esfera federal, na Lei nº 11.079/2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, já tendo sido criado, inclusive, por meio do Decreto nº 5.385, de 4 de março de 2005, o Comitê Gestor de Parceria Público-privada Federal (CGP). Ainda, na esfera estadual, rege-se por meio da Lei nº 12.234/2005, que estabelece a natureza (art. 2º) e o que pode ser objeto de Parceria Público Privada (art. 3º)<sup>97</sup>.

Grande parte daqueles que apoiam a proposta de parceria público-privada afirmam que neste caso, não estar-se-ia a ferir nenhum preceito constitucional, pois o Estado está somente a repassar à empresa privada, aqueles serviços delegáveis, como os de alimentação, saúde, segurança interna e de higiene, mas que ficaria a cargo do Estado a execução das penas. Não há, portanto, uma transferência da atribuição do poder público ao ente privado, não sendo, assim inconstitucional, pois o Estado não está a transferir sua função jurisdicional, não sendo retirada do judiciário, portanto, a competência de executar a pena<sup>98</sup>.

Todavia, tal pensamento gera a necessidade de que se analise quais das necessidades dos presos podem ser satisfeitas pelo particular mediante a contratação do Poder Público. Se todos os serviços inerentes à execução penal podem ser delegados à iniciativa privada, ou apenas alguns de tais serviços. Aqueles que se mostram favoráveis à privatização, dizem que apenas as atividades-meio poderiam vir a ser contratadas com o particular, enquanto que as atividades-fim não poderiam ser delegadas. Conseqüentemente, indaga-se: quais seriam consideradas atividades-meio no âmbito do sistema prisional?

Maria de Souza Trulio<sup>99</sup>, quando da análise desta questão, diz o seguinte:

É preciso destacar, de plano, a total e evidente impossibilidade de privatização de atividades que ultrapassem os limites de atuação do poder executivo, quais sejam, a administração, a construção e os serviços atinentes ao sistema

<sup>96</sup> MAURICIO, Célia Regina Nilander. *A Privatização do Sistema Prisional*. 2011. 166 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011. p. 136.

<sup>97</sup> MAURICIO, op. cit.

<sup>98</sup> MIRANDA, Conrado Estevam Campos de. *As Parcerias Público-Privadas no ordenamento jurídico nacional: solução para o sistema prisional brasileiro?*. 2016. Disponível em: <<https://drconradomiranda.jusbrasil.com.br/artigos/344518202/as-parcerias-publico-privadas-no-ordenamento-juridico-nacional-solucao-para-o-sistema-prisional-brasileiro>>. Acesso em: 25 out. 2018.

<sup>99</sup> TRULIO, Maria Cristina de Souza. *PRIVATIZAÇÃO DOS ESTABELECIMENTOS PRISIONAIS NO BRASIL: uma reavaliação da proposta após experimentação em alguns estados ante a sua pretensão em contribuir para o desenvolvimento humano*. 2009. 149 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 2009. p. 93.

prisonal, haja vista que a função jurisdicional relativa à execução penal jamais poderá ser objeto de privatização.

Dessa maneira, aqueles que são contrários à ideia, alegam ser inconstitucional a proposta de privatização do sistema prisional, uma vez que o poder de império é do Estado, e esta função jamais poderá ser delegada a um particular. Observa-se que o posicionamento a respeito da inconstitucionalidade da parceria público-privada, vai além da questão de competência da execução da pena, questões sobre a transferência da administração e a obrigação de que o Estado tem de garantir todas as condições a fim de assegurar o efetivo cumprimento da pena pelo condenado, também são discutidos. A advogada e pesquisadora Alessandra Teixeira<sup>100</sup>, presidente da comissão sobre o sistema prisional do IBCCRIM, no biênio de 2007/2008, também considera inconstitucionais as parcerias público-privadas no sistema prisional, afirmando:

(...) as prisões regidas pelo sistema de PPP são ilegais e inconstitucionais: Criam-se manobras jurídicas para viabilizar essas prisões, mas, à luz do direito, elas ferem a constituição. O Estado tem a obrigação de garantir as condições para que o condenado cumpra sua pena.

Além das discussões acerca da constitucionalidade das privatizações, outro ponto relevante abordado por quem é favorável ao novo modelo de parceria público-privada no sistema penitenciário é a redução de gastos e altas custas estatais. Isto pois, a diferença existente entre os gastos do Estado e os gastos da iniciativa privada se dá sobretudo em razão da maior agilidade, em vista da menor burocracia exigida à empresa privada. O parceiro privado fica ainda, obrigado a cumprir com as exigências estabelecidas, devendo o trabalho ser feito com qualidade, a fim de manter a ordem e a disciplina, para que a ocorrência de rebeliões seja evitada. E em caso de rebeliões nos estabelecimentos prisionais que estejam sob o controle do parceiro privado, este deverá arcar com as despesas e prejuízos causados, desonerando assim, o Estado dos eventuais prejuízos<sup>101</sup>.

Não obstante, de outra parte, resiste a opinião que considera ser a privatização do sistema carcerário uma concepção absurda, demonstrando sua ineficiência através das experiências que esse modelo gerou no mundo, por meio do estudo comparado realizado por

---

<sup>100</sup> MIRANDA, Conrado Estevam Campos de. *As Parcerias Público-Privadas no ordenamento jurídico nacional: solução para o sistema prisional brasileiro?*. 2016. Disponível em: <<https://drconradomiranda.jusbrasil.com.br/artigos/344518202/as-parcerias-publico-privadas-no-ordenamento-juridico-nacional-solucao-para-o-sistema-prisional-brasileiro>>. Acesso em: 25 out. 2018.

<sup>101</sup> MIRANDA, op. cit.

Laurindo Dias Minhoto<sup>102</sup> em sua obra *Privatização de Presídios e criminalidade: a gestão da violência no capitalismo global*:

Anote-se que uma análise mais sóbria constatou com argúcia que, à medida que a privatização tem se constituído numa questão altamente controversa e polêmica, as dificuldades de comparação entre os estabelecimentos públicos e privados e o caráter inconclusivo das pesquisas realizadas até aqui têm permitido uma fácil manipulação do tópico “custos”, oscilando assim ao sabor das conveniências de lado a lado.

De outra parte, se há incertezas fundadas quanto à redução dos custos para o Estado, parece haver indicadores significativos de que as prisões privadas não têm sido mais eficientes no gerenciamento de estabelecimentos prisionais, tanto nos EUA, quanto na Inglaterra.

Ainda diante dos estudos realizados por Minhoto<sup>103</sup>, este afirma que o modelo de parceria não tem sido bem-sucedido, dizendo: “(...) não significa uma redução de custos, então o contribuinte não sai ganhando. Além disso, as distorções que afetam os estabelecimentos públicos também aparecem nos estabelecimentos privados”.

No entanto, indaga-se, se existiria a possibilidade de se compatibilizar e harmonizar a ideia de lucro, objetivo final da atividade empresarial, com a delegação de serviços de ordem pública. Pois, sendo o lucro almejado pelas empresas, conseguiriam estas manter a qualquer custo o interesse social em detrimento de seu lucro?<sup>104</sup> É uma perspectiva idealizada dos interesses dos entes privados, imaginar-se empresários preocupados com as condições carcerárias e dispostos a abrir mão de qualquer gratificação adicional resultante de uma prisão, apesar disso, nos deparamos com a renúncia estatal de uma parte de sua pretensão punitiva ao sistema privado, somada ao fortalecimento da política de encarceramento em massa atualmente vigente<sup>105</sup>.

<sup>102</sup> SEIDLER, Everton Seidlereverton; CARAPUNARLA, Humberto Luiz. *Privatização do sistema prisional brasileiro: solução ou falácia?*. 2015. Disponível em: <Privatização do sistema prisional brasileiro: solução ou falácia?>. Acesso em: 26 out. 2018.

<sup>103</sup> MIRANDA, Conrado Estevam Campos de. *As Parcerias Público-Privadas no ordenamento jurídico nacional: solução para o sistema prisional brasileiro?*. 2016. Disponível em: <<https://drconradomiranda.jusbrasil.com.br/artigos/344518202/as-parcerias-publico-privadas-no-ordenamento-juridico-nacional-solucao-para-o-sistema-prisional-brasileiro>>. Acesso em: 25 out. 2018.

<sup>104</sup> LEAL, Camile Viana. *Privatização de presídios: análise das origens e viabilidade jurídica no ordenamento brasileiro*. 2014. 49 p. Trabalho de conclusão de curso – Graduação em Direito, Universidade Federal da Paraíba, Campina Grande, 2014. p. 30.

<sup>105</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS. *O Sistema Prisional Brasileiro e as suas PPPs*. 2013. Disponível em: <[https://www.ibccrim.org.br/boletim\\_artigo/4882-Editorial-O-Sistema-Prisional-Brasileiro-e-as-suas-PPPs](https://www.ibccrim.org.br/boletim_artigo/4882-Editorial-O-Sistema-Prisional-Brasileiro-e-as-suas-PPPs)>. Acesso em: 25 out. 2018.

Sobre essa questão, trata o já mencionado Editorial do IBCCRIM, no boletim 247<sup>106</sup>, que versa sobre o Sistema Prisional Brasileiro e as suas PPPs:

Todavia, não se podem descartar as prováveis consequências práticas deste novo modelo: a experiência cotidiana ainda não mostrou empresários dispostos a abrir mão de lucros. E, como dito, nesta situação, mais lucros somente se obtêm quando há mais presos.

Por conseguinte, opositores ao modelo de parceria público-privada no sistema penitenciário, afirmam que ao adotar o novo modelo, o Estado estaria repassando o monopólio da violência ao sistema privado, função esta, que é legitimamente de natureza pública. Ademais, decerto é que a privatização sempre almejou a expansão de seus serviços, cabendo a nós decidirmos o que estamos a buscar para o sistema prisional brasileiro, uma vez que a adoção da privatização do sistema penitenciário acabaria por implicar no aumento dos estabelecimentos prisionais, gerando um maior interesse na política de prisionalização<sup>107</sup>.

No mais, o boletim 201<sup>108</sup>, do IBCCRIM, alerta sobre o perigo da expansão da demanda social por prisionização:

Trata-se, mais do que simplesmente criar prisões, de fincar entre nós a própria indústria do aprisionamento, com toda sua estrutura reprodutiva, que tão bem caracteriza a própria ideia de industrialização. É um processo que, uma vez iniciado, dificilmente pode ser estancado. Basta lembrar que o mesmo acaba de ocorrer, no Brasil, com a indústria de segurança privada que, aliás, também tem no policiamento público a fonte inesgotável do seu pessoal. Reproduzir e expandir são lógicas íntimas do capital e processos que melhor o definem. Mas são também verbos, absolutamente impróprios, quando se trata de aprisionar seres humanos.

Com o maior interesse no crescimento do contingente de indivíduos presos, este gera um novo problema, abrindo margem à possibilidade de que ocorra um aumento do rigor na legislação penal, assim como o ocorrido nos Estados Unidos, que resultou em mais presos, por mais tempo e por menos motivos. Dessa forma, o maior rigor na legislação penal acabaria por

---

<sup>106</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS. *O Sistema Prisional Brasileiro e as suas PPPs*. 2013. Disponível em: <[https://www.ibccrim.org.br/boletim\\_artigo/4882-Editorial-O-Sistema-Prisional-Brasileiro-e-as-suas-PPPs](https://www.ibccrim.org.br/boletim_artigo/4882-Editorial-O-Sistema-Prisional-Brasileiro-e-as-suas-PPPs)>. Acesso em: 25 out. 2018.

<sup>107</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS. *A quem interessa industrializar a prisão?* 2009. Disponível em: <[https://www.ibccrim.org.br/boletim\\_artigo/3919-EDITORIAL-A-quem-interessa-industrializar-a-priso](https://www.ibccrim.org.br/boletim_artigo/3919-EDITORIAL-A-quem-interessa-industrializar-a-priso)>. Acesso em: 27 out. 2018.

<sup>108</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS. op. cit.

condenar mais indivíduos e ampliar a quantidade de vagas nas Unidades Prisionais, gerando mais gastos públicos ao invés de reduzi-los.

Muitas são as críticas direcionadas à questão do lucro auferido pelos parceiros privados e os seus desdobramentos, pontos estes que por se tratar de um novo modelo de privatização, pouco se pode concluir de experiências tão recentes de parcerias público-privadas nos estabelecimentos prisionais do Brasil. Assim, bem como a inspiração para a adoção desse modelo surgiu da experiência de outros países, destes também são extraídos seus resultados. Entretanto, independentemente de nos posicionarmos contra ou a favor de empreendimentos privados, notório é fato de que somente o Estado não está sendo capaz de cumprir com sua função de administração dos estabelecimentos prisionais.

Isto posto, aqueles que defendem a existência desta parceria público-privada, reconhecendo a incompetência do Estado em cumprir com um os seus objetivos principais, qual seja, a ressocialização do preso, para que este possa voltar ao convívio na sociedade como um cidadão de “bem”, argumentam que o parceiro privado está muito mais preparado para enfrentar a atual situação do sistema carcerário do país. Luiz Flávio Borges D’Urso<sup>109</sup> assim diz sobre a necessidade da privatização dos presídios frente a realidade do sistema carcerário:

Pelos números gigantescos revelados pelo Censo Penitenciário, facilmente compreende-se que o Estado não poderá, sozinho, resolver esse problema que na verdade, é de toda a sociedade. Nesse contexto é que surge a proposta da chamada privatização dos presídios.

Ainda, os que defendem a privatização do sistema penitenciário, apresentam outras vantagens presentes na adoção de tal modelo como a ressocialização do preso, a redução da superlotação carcerária e a redução da incidência criminal. Para eles, mediante a indiferença que o Estado tem para com o ex-detento e frente a situação real dos presídios no Brasil e do grande número de reincidência, fica evidente que não existe ressocialização<sup>110</sup>. Conforme entendimento de Karine Homem: “Este crescimento da reincidência é oriundo da inoperância dos meios a que se destinam os fins da pena e não pelo fato de serem considerados insuficientes, mas sim pelo fato de serem executados de forma errada”<sup>111</sup>.

<sup>109</sup> MIRANDA, Conrado Estevam Campos de. *As Parcerias Público-Privadas no ordenamento jurídico nacional: solução para o sistema prisional brasileiro?*. 2016. Disponível em: <<https://drconradomiranda.jusbrasil.com.br/artigos/344518202/as-parcerias-publico-privadas-no-ordenamento-juridico-nacional-solucao-para-o-sistema-prisional-brasileiro>>. Acesso em: 25 out. 2018.

<sup>110</sup> MIRANDA, op. cit.

<sup>111</sup> JUNIOR, Marcos de Castro Guimarães. *A (In)Viabilidade da Privatização do Sistema Prisional*. 2016. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,a-inviabilidade-da-privatizacao-do-sistema-prisional,56663.html>>. Acesso em: 28 out. 2018.

Ademais, enquanto o preso está a viver em situações inadequadas, em ambientes humilhantes, degradantes e não havendo quaisquer vestígios da dignidade humana, não há que se falar em reestruturação. O detento que reside em condições sub-humanas, não se encontra em uma situação de ser reestruturado, mas pelo contrário, as violações e as mazelas sofridas nos presídios, geram um aumento no rancor e na revolta, frutos dos sofrimentos vividos no cárcere, tornando-os vulneráveis a novas práticas delitivas.

Onde a ineficiência estatal é plenamente comprovada, surge a ideia contemporânea de privatização dos presídios, e nesse entendimento, a autora Luciana Chacha<sup>112</sup> declara:

A iniciativa privada pela sua natureza, excluindo as pessoas ou entidades assistenciais, visa o lucro, e, quanto a isto não há prejuízo algum. O ente privado para ser atraído a lidar com o sistema prisional tem que visualizar algum lucro seja ele financeiro e/ou a sua imagem. E, isto é amplamente possível respeitada as limitações legais e constitucionais envolvidas. Terá também extremo interesse na reinserção social, fazendo tudo dentro de suas possibilidades para diminuir a reincidência criminal, e, por consequência a reinserção social do preso, demonstrando zelo e eficiência, já que se isto não ocorre o Estado não terá motivo algum para permitir sua entrada e sua postergação. E, em consequência desta participação, o preso, a comunidade, a sociedade e o Estado se beneficiam.

Contudo, os opositoristas da parceria com a iniciativa privada, alegam que não basta apenas melhorar a vida dos presos no interior dos presídios se do lado de fora as condições de vida ainda são precárias, Sônia de O. S. Baccharini<sup>113</sup>, professora na Faculdade de Direito de Conselheiro Lafaiete, em um artigo onde apresenta pontos desfavoráveis à parceria público-privada na administração de presídios, destaca:

Apenas a melhoria das condições de vida no interior das unidades penitenciárias não é suficiente para que se cumpra o objetivo final do sistema, ou seja, diminuir a violência e a criminalidade, que estão relacionadas a uma série de outras implicações, que vão desde o desemprego, à educação e à habitação precárias, à falta de oportunidades e de alternativas que continuarão a existir.

---

<sup>112</sup> JUNIOR, Marcos de Castro Guimarães. *A (In)Viabilidade da Privatização do Sistema Prisional*. 2016. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,a-inviabilidade-da-privatizacao-do-sistema-prisional,56663.html>>. Acesso em: 28 out. 2018.

<sup>113</sup> MIRANDA, Conrado Estevam Campos de. *As Parcerias Público-Privadas no ordenamento jurídico nacional: solução para o sistema prisional brasileiro?*. 2016. Disponível em: <<https://drconradomiranda.jusbrasil.com.br/artigos/344518202/as-parcerias-publico-privadas-no-ordenamento-juridico-nacional-solucao-para-o-sistema-prisional-brasileiro>>. Acesso em: 25 out. 2018.



De resto, Baccharini<sup>114</sup> ainda alerta que há um grande risco de que ocorra uma vinculação entre organizações criminosas com empresas privadas parceiras do ente público quanto da administração de presídios:

(...) que a administração dos presídios possa vir a ser repassada a empresas vinculadas ao crime organizado, e que isso é perfeitamente possível, visto que é sabido que, dentre as empresas de segurança privada, nos moldes atuais, várias possuem vinculações diretas com o crime organizado.

Destarte, outra questão que merece destaque, quanto da possibilidade de adoção do modelo de privatização dos estabelecimentos prisionais é a que diz respeito ao trabalho do preso. O trabalho, na aplicação da pena privativa de liberdade, possui dois elementos fundamentais, quais sejam: em primeiro lugar, a busca pela maior disciplina dos detentos e uma consequente organização do ambiente prisional, e em segundo lugar, objetiva-se a ressocialização e a regeneração dos indivíduos presos<sup>115</sup>.

Certo é que a ociosidade dentro dos presídios públicos é preocupante, e a quantidade de presos que não trabalham é enorme. Favoráveis a ideia de privatização do sistema prisional, afirmam ser muito melhores as condições de trabalho dentro dos complexos penitenciários, que funcionam em parceria com a iniciativa privada. Sendo assim, vários são os benefícios para o preso e para o Estado, como a melhor condição de trabalho, a diminuição com os gastos no pagamento do trabalho dos presos para o Estado (pois quem se encarrega do pagamento é a empresa privada), a remição da pena, o aprendizado de uma nova profissão, que gera uma consequente facilidade de se voltar a um convívio normal na sociedade<sup>116</sup>.

No entanto, o trabalho do preso no novo modelo de privatização gera algumas controvérsias e para aqueles que se opõem à adoção da parceria público-privada no sistema prisional alertam que se for admitido um modelo de contratação com a iniciativa privada na área de execução penal, que englobe a utilização da força de trabalho dos presos como remuneração para a empresa contratada, estaria dessa forma, ofendendo a aludida finalidade do trabalho no cárcere, já que, quando delineada a relação de trabalho, os presos acabariam por

---

<sup>114</sup> MIRANDA, Conrado Estevam Campos de. *As Parcerias Público-Privadas no ordenamento jurídico nacional: solução para o sistema prisional brasileiro?*. 2016. Disponível em: <<https://drconradomiranda.jusbrasil.com.br/artigos/344518202/as-parcerias-publico-privadas-no-ordenamento-juridico-nacional-solucao-para-o-sistema-prisional-brasileiro>>. Acesso em: 25 out. 2018.

<sup>115</sup> MAURICIO, Célia Regina Nilander. *A Privatização do Sistema Prisional*. 2011. 166 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011. Célia, p. 141.

<sup>116</sup> MIRANDA, op. cit.

ficarem subordinados ao empregador, configurando-se assim, uma situação de trabalho escravo<sup>117</sup>.

Para eles, mesmo que seja possível encontrar defensores da obrigatoriedade do trabalho dos presos, este entendimento entraria em conflito com o texto constitucional e, para além, com toda a regulamentação das relações trabalhistas, sendo portanto, inviável neste contexto, pois acabaria por afastar os diversos direitos assegurados pela legislação específica<sup>118</sup>.

Por fim, tem-se o posicionamento do Professor Damásio de Jesus<sup>119</sup>, acerca da privatização do sistema penitenciário que, de forma cautelosa, indagou:

A privatização é conveniente desde que o poder de execução permaneça com o Estado. O que é possível é o poder público terceirizar determinadas tarefas, de modo que aqueles que trabalham nas penitenciárias não sejam necessariamente funcionários públicos. Mas advirto: se fizermos isso, não se abriria caminho para a corrupção?

---

<sup>117</sup> TRULIO, Maria Cristina de Souza. *PRIVATIZAÇÃO DOS ESTABELECIMENTOS PRISIONAIS NO BRASIL: uma reavaliação da proposta após experimentação em alguns estados ante a sua pretensão em contribuir para o desenvolvimento humano*. 2009. 149 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 2009. p. 95.

<sup>118</sup> TRULIO, op. cit.

<sup>119</sup> JUNIOR, Marcos de Castro Guimarães. *A (In)Viabilidade da Privatização do Sistema Prisional*. 2016. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,a-inviabilidade-da-privatizacao-do-sistema-prisional,56663.html>>. Acesso em: 28 out. 2018.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Perante tudo o que fora exposto, são inúmeras as reflexões e são diversos os questionamentos, até então sem respostas, que precisam ser feitos. Antes de tudo, não podemos deixar de observar a impressão que vislumbramos quando do aprofundamento do tema, a de que os dados acerca do sistema carcerário são escassos, por vezes desatualizados e, as informações sobre a implantação do novo modelo de parceria público-privada no sistema prisional, ainda encontram-se de difícil acesso à população, pois trata-se de um tema praticamente novo no país e estudos aprofundados sobre o tema foram difíceis de serem encontrados, onde na maioria das vezes, apenas artigos superficiais sobre o assunto foram publicados.

Contudo, o que nos chama a atenção, é a falta de consistência dos argumentos alegados e o grande número de opiniões pré-estabelecidas e seguras de si quando da discussão da matéria, apesar da desinformação generalizada sobre o assunto.

Destarte, é fato, que no Brasil os presos estão vivendo em estabelecimentos prisionais desprovidos de higiene, espaço e de cuidados necessários e, em um primeiro momento, levando em conta as informações sobre a proposta de privatização de estabelecimentos prisionais, quase que automaticamente se defende a tese de que a iniciativa privada tem melhores condições de administrar os estabelecimentos prisionais, porquanto a medida acaba por afastar a superlotação, sendo o número de presos nos estabelecimentos administrados pela iniciativa privada, limitado.

A proposta parece resolver o que há de mais grave, sendo a superlotação o problema mais visível em torno do sistema prisional, onde os rendimentos da iniciativa privada estão fixados sob um número de vagas, que é previamente estabelecido por contrato, não havendo, assim, possibilidade nem interesse em ultrapassar os limites neste aspecto.

No entanto, a instauração da referida proposta esbarra em um princípio ético, haja vista que o texto constitucional, prevê a indisponibilidade da pessoa humana e ainda assegura ao homem personalidade e liberdade individual, liberdade esta que somente pode ser vedada por ação direta e exclusiva do Estado. Dessa forma, há que se dizer que somente o Estado possui legitimidade para vir a restringir a liberdade do homem, para tanto no exercício do direito de punir, que lhe é próprio e exclusivo, como também no objetivo de garantir o efetivo cumprimento da pena imposta ao indivíduo, aprimorando suas características no intuito de que este retorne ao convívio em sociedade.

Ainda, na análise da proposta de privatização dos estabelecimentos prisionais, sendo transferidos à iniciativa privada todos os serviços particulares à execução penal, ficando reservados ao Estado os cargos de direção e chefia, não se conseguiria eximir a inconstitucionalidade e a ilegalidade presentes na proposta e, mesmo que fosse possível a superação desta irregularidade, a medida não seria suficiente para a resolução do complexo problema social que se insere no sistema prisional, pois a proposta prende-se somente a atingir os resultados diretos dos problemas criminais, sem que haja o enfrentamento simultâneo das causas sociais que em muito se ligam a eles.

Certo é, que os problemas criminais devem ser enfrentados da forma em que se encontram constituídos, onde estes exigem respostas imediatas que tragam resultados no período mais curto possível, todavia, não se deposita propriamente no Direito Penal o verdadeiro investimento para a redução da criminalidade no país, mas sim em uma maior e mais eficaz atuação do Estado Social. As soluções para minimizar o problema da criminalidade não estão, pois, no incremento das prisões, mas, ao contrário, encontram-se em sua mínima utilização.

Em nossa sociedade persevera uma cultura da prisão, onde se verifica a aplicação da pena privativa de liberdade pelos operadores do direito, em detrimento de outras medidas estabelecidas no nosso ordenamento frente uma mínima anotação negativa na folha de antecedentes criminais do acusado. Roberto Lyra<sup>120</sup>, quando da análise do Código Penal, já alertava:

O juiz e o sociólogo deveriam ser, portanto, historiadores e educadores. Enquanto o juiz não sentir como sua a anormalidade do réu, não educa nem se educa, não julga nem pune, mas defende-se, e a defesa aprofunda o abismo entre o acusado e a sociedade. A sociedade, quando afasta de si um réu, abre, em vez de fechar, a chaga feita pelo delito, porque reconhece, definitivamente, a própria insuficiência para enfrentá-lo.

Há de ser destacado, ainda, que a eficácia do novo modelo de privatização dos estabelecimentos prisionais, no Brasil e em outros países, está intimamente ligada com a manutenção simultânea de outros presídios públicos, cuja existência permite àqueles se mostrar eficientes. Ademais, a qualidade de um estabelecimento prisional privatizado depende da

---

<sup>120</sup> LYRA, Roberto. *Comentários ao Código Penal*. Vol. II. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1942. p. 33.

suposta ineficiência de outros não privatizados. O sistema privado só se viabiliza economicamente se houver a ineficiência do público.

Nesse ínterim, nota-se que a constatada ineficiência do serviço público não é razão para se transferir o aludido serviço à iniciativa privada, onde os aparentes resultados favoráveis, que fundamentam a proposta de expansão do modelo francês implantado em Ribeirão das Neves para outras regiões do país, são provenientes de critérios que os presos devem se enquadrar a fim de cumprir a pena no Complexo, sendo inadmissível o ingresso de reclusos ligados a facções criminosas. Ora, isso implica dizer que referido sistema funciona para um perfil específico de presos, estes que poderão adentrar nos presídios privatizados e gozar, privilegiadamente, dos direitos que a todo apenado deveria possuir e cuja previsão encontra-se resguardada pela lei.

Ademais, diante de tantos problemas, não fica difícil apontar as falhas do sistema prisional, no entanto impossível é, indicar qual a forma de se alcançar a ressocialização de um condenado no ambiente carcerário. A própria privatização ou terceirização se mostram soluções artificiais no combate do problema, não alcançando a sua origem.

Ter a prisão como elemento preventivo, ressocializador e educador, acaba por gerar uma significativa complexidade à questão da gestão dos estabelecimentos prisionais, esta exige a atuação, não somente de servidores detentores da função de guarda e vigilância, como também a de psiquiatras, assistentes sociais, advogados, psicólogos, cada qual com funções especializadas e portadores de conhecimento específico para a função respectiva. E a esta complexidade, recomenda-se que um ente estatal esteja por trás da administração daquela instituição.

Por todos os argumentos postos, com respeito a todas as posições supramencionadas, bem como as alegações contrárias à nossa, conclui-se que a proposta de privatização dos estabelecimentos prisionais não se mostra eficaz para ofertar aos presos e à sociedade em geral avanços em termos de desenvolvimento humano. Isto posto, diverso há de ser o caminho traçado pelo sistema prisional, pautado no compromisso e na eficiência de seus serviços, que, em sua essência, são públicos, devendo, portanto, ser geridos diretamente pela Administração Pública.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACESSA SP. *História do Carandirú*. Disponível em: <<https://acessajuventude.webnode.com.br/historia-do-carandiru/>>. Acesso em: 27 set. 2018.
- ARAGÃO, Nancy. *Você conhece Direito Penal?*, vol. 1. 1. ed. Rio de Janeiro: Rio, 1974.
- ASSIS, Rafael Damaceno de. *Privatização de prisões e adoção de um modelo de gestão privatizada*. 2007. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/3483/Privatizacao-de-prisoos-e-adocao-de-um-modelo-de-gestao-privatizada>>. Acesso em: 03 out. 2018.
- BAHIA. Pastoral Carcerária da Bahia, *Relatório Sobre Situação Prisional Na Bahia*. 2008. Disponível em <<https://pt.scribd.com/document/76587268/Relatorio-Sobre-Situacao-Prisional-Na-Bahia-2008>>. Acesso em: 20 out. 2018.
- BECCARIA, Cesare. *Dos Delitos e das Penas*. São Paulo: Editora Martin Claret, 2000.
- BESSA, Indiará. *Licitação para substituir empresa que opera presídios no AM será lançada em 15 dias, diz governo*. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/um-ano-apos-massacre-no-am-mais-de-60-presos-continuam-foragidos-e-forca-nacional-segue-no-estado.ghtml>>. Acesso em: 21 out. 2018.
- \_\_\_\_\_. *Um ano após massacre no AM, mais de 60 presos continuam foragidos e Força Nacional segue no estado*. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/um-ano-apos-massacre-no-am-mais-de-60-presos-continuam-foragidos-e-forca-nacional-segue-no-estado.ghtml>>. Acesso em: 21 out. 2018.
- BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de Direito Penal*, vol. 1. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- BOCALETI, Juliana Maria dos Reis; OLIVEIRA, Débora Goeldner Pereira. *Superlotação e o Sistema Penitenciário Brasileiro: É Possível Ressocializar?*. 2017. Disponível em: <<http://depen.gov.br/DEPEN/depen/espen/Superlotaosistemapenitenciariobrasileiro2017.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2018.
- BONFIM, Edilson, CAPEZ, Fernando. *Direito Penal*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p.43.
- BRANDÃO, Claudio. *Curso de Direito Penal*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forence, 2010.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. *Código de Processo Penal*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del3689Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del3689Compilado.htm)>. Acesso em: 12 out. 2018.
- \_\_\_\_\_. *CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 05 out. 2018.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940. *Código Penal*. Rio de Janeiro, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm)>. Acesso em: 25 set. 2018.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. *Lei de Execução Penal*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7210.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7210.htm)>. Acesso em: 10 out. 2016.
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº RA 00367320170. Departamento Penitenciário Nacional e Secretaria Executiva do Ministério da Justiça e Segurança Pública, Conselho Nacional de Justiça e demais órgãos fiscalizados pelos tribunais de contas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Relator: Ana Arraes. TCU. Brasília, 2017. Relatório de auditoria. Disponível em: <<https://tcu.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/527452773/relatorio-deauditoria-ra-ra-367320170/inteiro-teor-527452794?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 10 out. 2018.
- COÊLHO, Yuri Carneiro. *Curso de Direito Penal Didático*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- DUARTE, Jaqueline Cristiane. *PRIVATIZAÇÃO DE PRISÕES: Estudo sobre a viabilidade da privatização/terceirização do sistema carcerário dentro do contexto sócio econômico brasileiro atual*. 2012. 32 f.

Monografia (Especialização) - Curso de Direito, Centro Universitário da Grande Dourados, Dourados/MS, 2012. Disponível em: <[https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=9661](https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=9661)>. Acesso em: 05 out. 2018.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. *Lições de direito penal*: parte geral. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS. *A quem interessa industrializar a prisão?* 2009. Disponível em: <[https://www.ibccrim.org.br/boletim\\_artigo/3919-EDITORIAL-A-quem-interessa-industrializar-a-priso](https://www.ibccrim.org.br/boletim_artigo/3919-EDITORIAL-A-quem-interessa-industrializar-a-priso)>. Acesso em: 27 out. 2018.

\_\_\_\_\_. *O Sistema Prisional Brasileiro e as suas PPPs*. 2013. Disponível em: <[https://www.ibccrim.org.br/boletim\\_artigo/4882-Editorial-O-Sistema-Prisional-Brasileiro-e-as-suas-PPPs](https://www.ibccrim.org.br/boletim_artigo/4882-Editorial-O-Sistema-Prisional-Brasileiro-e-as-suas-PPPs)>. Acesso em: 25 out. 2018.

JAPIASSÚ, Carlos Adriano; SOUZA, Artur de Gueiros. *Direito Penal*. São Paulo: Atlas, 2018.

JUNIOR, Marcos de Castro Guimarães. *A (In)Viabilidade da Privatização do Sistema Prisional*. 2016. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,a-inviabilidade-da-privatizacao-do-sistema-prisional,56663.html>>. Acesso em: 28 out. 2018.

LEAL, Camile Viana. *Privatização de presídios: análise das origens e viabilidade jurídica no ordenamento brasileiro*. 2014. 49 p. Trabalho de conclusão de curso – Graduação em Direito, Universidade Federal da Paraíba, Campina Grande, 2014.

LYRA, Roberto. *Comentários ao Código Penal*. Vol. II. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1942.

MAURICIO, Célia Regina Nilander. *A Privatização do Sistema Prisional*. 2011. 166 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

MEDEIROS, Girlene. *Como a morte de 64 presidiários e a fuga de 225 detentos expuseram a vulnerabilidade do Sistema Penitenciário do Amazonas a facções criminosas a um ano*. 2018. Disponível em: <<http://d24am.com/especiais/compaj-um-ano-do-massacre/>>. Acesso em: 24 out. 2018.

MESQUITA, Pedro Henrique. *Sistema Prisional brasileiro: Privatização como parte da solução*. 2015. Disponível em: <<https://pedromesquita92560.jusbrasil.com.br/artigos/252789746/sistema-prisional-brasileiro>>. Acesso em: 12 out. 2018.

MIRANDA, Conrado Estevam Campos de. *As Parcerias Público-Privadas no ordenamento jurídico nacional: solução para o sistema prisional brasileiro?*. 2016. Disponível em: <<https://drconradomiranda.jusbrasil.com.br/artigos/344518202/as-parcerias-publico-privadas-no-ordenamento-juridico-nacional-solucao-para-o-sistema-prisional-brasileiro>>. Acesso em: 18 out. 2018.

MOREIRA, Rômulo de Andrade. *A realidade carcerária do Brasil em números*. 2018. Disponível em: <<http://www.justificando.com/2018/07/02/realidade-carceraria-do-brasil-em-numeros/>>. Acesso em: 29 set. 2018.

OLIVEIRA, Abrahão de. *A Casa De Detenção De São Paulo: A História Do Carandiru*. 2013. Disponível em: <<http://www.saopauloinfoco.com.br/historia-carandiru/>>. Acesso em: 27 set. 2018.

PIRES, Breno. *Número de presos no Brasil é o 3º maior do mundo, diz estudo*. 2017. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/populacao-carceraria-no-brasil-e-a-3a-maior-do-mundo-diz-estudo/>>. Acesso em: 28 set. 2018.

REINA, Mariana. *A terceirização do sistema prisional no Brasil*. 2014. Disponível em: <<https://marianareina.jusbrasil.com.br/artigos/151861477/a-terceirizacao-do-sistema-prisional-no-brasil>>. Acesso em: 27 set. 2018.

REIS, Luciano. *Breve história do Direito Penal Brasileiro e a vingança penal*. 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/58805/breve-historia-do-direito-penal-brasileiro-e-a-vinganca-penal>>. Acesso em: 26 set. 2018.

RUSSO, Mario. *Privatizações ganharam força a partir dos anos 90*. 2013. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/privatizacoes-ganharam-forca-partir-dos-anos-90-10448501>>. Acesso em: 03 out. 2018.

SACCHETTA, Paula. *Quanto mais presos, maior o lucro*. 2014. Disponível em: <<https://apublica.org/2014/05/quanto-mais-presos-maior-o-lucro/>>. Acesso em: 24 out. 2018.

SANTOS, Wilquer Coelho dos. *PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO*. 2017. 69 f. Monografia (Especialização) - Curso de Direito, Centro Universitário de Brasília, Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Brasília, 2017.

SEIDLER, Everton Seidlereverton; CARAPUNARLA, Humberto Luiz. *Privatização do sistema prisional brasileiro: solução ou falácia?*. 2015. Disponível em: <Privatização do sistema prisional brasileiro: solução ou falácia?>. Acesso em: 26 out. 2018.

SILVA, Draciana Nunes da. *Terceirização no sistema prisional brasileiro*. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVI, n. 118, 2013. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13884&revista\\_caderno=3](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13884&revista_caderno=3)>. Acesso em 27 set. 2018.

SINDICATO DOS ENGENHEIROS NO ESTADO DO PARANÁ (SENGE-PR). *Reflexos da Privatização*. 2010. Disponível em: <[http://www.aloysiobiondi.com.br/IMG/pdf/engenheiros\\_pr\\_privatizacoes\\_ago10.pdf](http://www.aloysiobiondi.com.br/IMG/pdf/engenheiros_pr_privatizacoes_ago10.pdf)>. Acesso em: 29 set. 2018.

TEIXEIRA, Sérgio William Domingues. *Estudo sobre a evolução da pena, dos sistemas prisionais e da realidade brasileira em execução penal – Propostas para melhoria do desempenho de uma Vara de Execução Penal*. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2008.

TRULIO, Maria Cristina de Souza. *PRIVATIZAÇÃO DOS ESTABELECIMENTOS PRISIONAIS NO BRASIL: uma reavaliação da proposta após experimentação em alguns estados ante a sua pretensão em contribuir para o desenvolvimento humano*. 2009. 149 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 2009.