

PEDRO DE JESUS JULIOTTI

Terceirização dos Estabelecimentos Prisionais

Tese de Doutorado

Orientador: Prof. Dr. Antônio Scarance Fernandes

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

SÃO PAULO – SP

2017

PEDRO DE JESUS JULIOTTI

Terceirização dos Estabelecimentos Prisionais

Tese apresentado à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração Direito Processual Penal, sob a orientação do Prof. Dr. Antônio Scarance Fernandes

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

SÃO PAULO – SP

2017

Nome: JULIOTTI, Pedro de Jesus

Título: Terceirização dos Estabelecimentos Prisionais

Tese apresentada à Faculdade de
Direito da Universidade de São Paulo
como exigência parcial para obtenção
do título de Doutor em Direito.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____
Instituição: _____
Julgamento: _____
Assinatura: _____

Prof. Dr. _____
Instituição: _____
Julgamento: _____
Assinatura: _____

Prof. Dr. _____
Instituição: _____
Julgamento: _____
Assinatura: _____

Prof. Dr. _____
Instituição: _____
Julgamento: _____
Assinatura: _____

Prof. Dr. _____
Instituição: _____
Julgamento: _____
Assinatura: _____

Dedico este trabalho a minha esposa, amiga e companheira Solange, e a minhas filhas Camila e Carolina, pelo fardo a elas imposto, por possibilitarem mais uma etapa no meu aperfeiçoamento, suportando minha ausência, e por proporcionarem felicidade única e inigualável à minha vida. A meu pai Orlando e a minha mãe Shirley, pelo exemplo e amor que sempre nortearam minha vida.

AGRADECIMENTOS

Ao meu Orientador, Prof. Dr. Antônio Scarance Fernandes, pela oportunidade, pelo estímulo e o auxílio, e pelo desafio à aquisição de conhecimentos.

Aos integrantes da banca de qualificação, Prof. Dr. Antônio Magalhães Gomes Filho e Profa. Dra. Marta Cristina Cury Saad Gimenes, pelas orientações e pela contribuição ao direcionamento do presente estudo.

Aos professores do programa de pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, pelos ensinamentos tão valiosos.

Aos funcionários da pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e ao funcionário da Biblioteca do Ministério Público Ailton Gomes da Silva, pelo atendimento atencioso e as informações precisas.

“Toda pena que não derive da necessidade absoluta, diz o grande Montesquieu, é tirânica: proposição essa que pode ser assim generalizada: todo ato de autoridade de homem para homem que não derive da necessidade absoluta é tirânico. Eis, então, sobre o que se funda o direito do soberano de punir os delitos: sobre a necessidade de defender o depósito do bem comum das usurpações particulares; e tanto mais justas são as penas quanto mais sagrada e inviolável é a segurança e maior a liberdade que o soberano garante aos súditos.”

Cesare Beccaria

JULIOTTI, Pedro de Jesus. *Terceirização dos estabelecimentos prisionais*. 2017. Tese (Doutorado em Direito Processual Penal) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

RESUMO

A situação carcerária é uma das questões mais complexas da realidade social brasileira. O tema vem sendo palco de questionamentos, sobretudo porque envolve indagações legais e éticas a respeito do poder de punir do Estado. Nosso primeiro desafio foi o de reconhecer a situação precária do sistema penitenciário. Vivenciamos uma situação de fracasso generalizado de políticas públicas, associado a violações reiteradas e massivas de direitos humanos, o que se pode denominar de um “estado de coisas inconstitucionais”. Esse foi o ponto de partida, necessário para a delimitação do cerne do trabalho, o que implicou reconhecer que o Estado não poderá, sozinho, resolver esse problema, que, na verdade, é de toda a sociedade. O Direito estrangeiro deu suporte ao nosso estudo, sobretudo porque os problemas com a criminalidade e as dificuldades na execução da pena privativa de liberdade, assim como a ineficácia do sistema prisional e a sua crise, não são discussões existentes apenas no Brasil. Demonstramos a constitucionalidade e a legalidade da operacionalização pela iniciativa privada dos serviços públicos relativos à execução penal, mais especificadamente sobre a possibilidade de transferência ao setor privado do serviço de administração dos estabelecimentos prisionais, bem como sobre as eventuais vantagens e desvantagens dessa possível contratação. Para o desenvolvimento do tema proposto, fizemos uma incursão no direito constitucional, no direito penal, no direito processual penal e também no direito administrativo. A contribuição da tese à ciência jurídica brasileira é ordenar essa discussão e indicar a possibilidade de terceirização dos serviços públicos relativos à execução penal a partir das determinações constitucionais e legais que regulam a matéria, o que possibilitará uma melhoria na qualidade dos serviços ofertados aos presos e, indiretamente, a toda a sociedade. Apresentamos, pois, uma alternativa, para suprir esse “estado de coisas inconstitucional” de deliberada omissão institucional. Algumas experiências com a gestão privada na execução de serviços prisionais têm

demonstrado a superação do modelo exclusivamente estatal. A terceirização pode ser a última oportunidade de os prisioneiros se livrarem da brutal superlotação. Dizer não à terceirização, precipitadamente, é concordar com o caos instalado em prisões que são verdadeiras universidades do crime, constituindo um sistema antiético, desumano, caótico. A terceirização, como a realizada em Ribeirão das Neves, Minas Gerais, resolveria eficazmente o problema da superlotação dos presídios, com um custo bem menor ao Estado e, por via de consequência, à sociedade. Ao término do estudo, elaboramos uma proposta de projeto de lei de terceirização do sistema prisional na modalidade Parceria Público-Privada.

Palavras-chave: Pena. Estado de coisas inconstitucionais. Terceirização. Serviços públicos. Sistema penitenciário. Superlotação. Parcerias público-privadas.

JULIOTTI, Pedro de Jesus. *L'outsourcing dei carceri*. 2017. Tesi - Facoltà di Diritto, Università di São Paulo, São Paulo 2017.

RIASSUNTO

La situazione carceraria è uno dei più complessi problemi della realtà sociale brasiliana. Il tema viene in discussione, soprattutto perché si tratta di questione di diritto ed etiche circa il potere di punire dello Stato. La nostra prima sfida è stata quella di riconoscere la precaria situazione del sistema penitenziario. Abbiamo provato situazione di insuccesso diffuso di politiche pubbliche associate a ripetute e massificati violazioni dei diritti umani, che si può essere chiamato uno "stato di cose incostituzionali". Questo è stato il punto di partenza, necessario a delimitare l'essenza del lavoro, risultando nel riconoscimento di che lo stato non è riuscito, da sola, risolvere questo problema, che, infatti, è dell'intera società. La legge straniera ha dato sostegno al nostro studio, soprattutto perché, i problemi con la criminalità e le difficoltà nell'attuazione della privazione della libertà, nonché l'inefficacia del sistema carcerario e la sua crisi sono discussioni non solo esistenti in Brasile. Dimostrare la costituzionalità e legalità dell'operazione da parte del settore privato dei servizi pubblici in materia di esecuzione penale, più in particolare circa la possibilità di trasferimento al settore privato la gestione del servizio carcerario, nonché sui possibili vantaggi e svantaggi di questo possibile assunzione. Per lo sviluppo del tema proposto abbiamo fatto un raid in diritto costituzionale, diritto penale, procedura penale e anche in diritto amministrativo. La contribuzione della tesi alla scienza giuridica brasiliana è quella di ordinare questa discussione e indicare la possibilità di esternalizzazione dei servizi pubblici in materia di esecuzione penale dalle disposizioni costituzionali e legali che disciplinano la materia, che permetteranno un miglioramento della qualità dei servizi offerti ai detenuti e indirettamente, l'intera società. Qui, in alternativa, per rispondere a questa "situazione incostituzionale" di fallimento istituzionale deliberata. Alcune esperienze con la gestione privata nella esecuzione dei servizi carcerari hanno dimostrato di superare il modello soltanto di stato. L'outsourcing può essere l'ultima opportunità dei prigionieri sbarazzarsi del sovraffollamento brutale. Dire di no a outsourcing, avventatamente, è essere d'accordo con il caos

installato nelle carceri che sono vere e proprie università di reati, costituendo un sistema immorale, caotico e disumano. L'outsourcing, come quello tenutosi a Ribeirão das Neves, Minas Gerais, risolvere efficacemente il problema del sovraffollamento delle carceri, con un costo molto inferiore allo Stato e, di conseguenza, per la società. Alla fine dello studio, abbiamo preparato una proposta di legge di outsourcing del sistema carcerario nella modalità partenariato pubblico-privato.

Parole-chiave: Sanzione penale. Stato di cose incostituzionali. Outsourcing. Servizi pubblici. Sistema carcerario. Sovraffollamento. Partenariato pubblico-privato.

JULIOTTI, Pedro de Jesus. *Prision facilities outsourcing*. Thesis. Doctoral degree (PhD) – Law School, University of São Paulo, São Paulo, 2017.

ABSTRACT

Prison situation is one of the most complex issues in Brazilian social reality. The subject has been the scene of questions, mainly because it involves legal and ethical inquiries regarding the power of the State to punish. Our first challenge was to recognize the precarious situation of the penitentiary system. We are experiencing a general failure of public policies, associated with repeated and massive violations of human rights, which can be called a "unconstitutional state of things". This was the starting point, necessary for the core of the work delimitation, which implied recognizing that the State alone cannot solve this problem, which, in fact, belongs to the society as a whole. Foreign law has supported our study, especially because problems with crime and difficulties in executing the custodial sentence, as well as the ineffectiveness of the prison system and its crisis, are not discussions only in Brazil. We demonstrate the constitutionality and legality of the operationalization of public services by the private sector, related to the criminal execution, more specifically on the possibility of transferring to the private sector the administration service of the prisons, as well as on the possible advantages and disadvantages of this possible hiring. For the development of the proposed theme, we made an incursion into constitutional law, criminal law, criminal procedural law and also administrative law. The thesis's contribution to Brazilian legal science is to order this discussion and indicate the possibility of outsourcing public services related to criminal enforcement based on the constitutional and legal determinations that regulate the matter, which will allow an improvement in quality of services offered to prisoners and, indirectly, to the whole society. We therefore present an alternative, to overcome this "unconstitutional state of affairs" of deliberate institutional omission. Some experiences with private management in the execution of prison services have demonstrated the overcoming of the exclusively state model. Outsourcing may be the last chance for prisoners to get rid of brutal overcrowding. To say no to outsourcing, hastily, is to agree with the chaos installed in prisons that are in fact schools of crime, constituting an

unethical, inhuman, and chaotic system. Outsourcing, such as that carried out in Ribeirão das Neves, Minas Gerais, would effectively solve the problem of overcrowding of prisons, with a much lower cost to the State and, consequently, to society. At the end of the study, we prepared a proposal for a bill for outsourcing the prison system in the Public-Private Partnership modality.

Keywords: Penalty. Unconstitutional state of things. Outsourcing. Public services. Penitentiary system. Overcrowding. Public-Private Partnerships.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	16
2 EXECUÇÃO DA PENA.....	18
2.1 BREVE HISTÓRIA DA PENA.....	18
2.2 CONCEITO E FINALIDADE DA PENA.....	22
2.3 CLASSIFICAÇÃO DAS PENAS.....	24
2.4 NATUREZA JURÍDICA DA EXECUÇÃO DA PENA.....	27
2.5 ATIVIDADES JURISDICIONAL E ADMINISTRATIVA NA EXECUÇÃO DA PENA.....	30
2.6 A POSSIBILIDADE DE TERCEIRIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS RELATIVOS À EXECUÇÃO PENAL.....	31
3 ALTERNATIVAS AO SISTEMA PRISIONAL ATUAL.....	35
3.1 A CRISE DO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO.....	35
3.1.1 O abandono do sistema progressivo.....	40
3.2 PRESÍDIOS: “ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL”.....	42
3.3 PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE.....	47
3.4 A TERCEIRIZAÇÃO COMO ALTERNATIVA.....	51
3.5 MODALIDADES E EXTENSÃO DA PRIVATIZAÇÃO-TERCEIRIZAÇÃO.....	54
4 EXPERIÊNCIAS ESTRANGEIRAS.....	58
4.1 O MODELO DE PRIVATIZAÇÃO ADOTADO NOS ESTADOS UNIDOS.....	58
4.2 O MODELO DE PRIVATIZAÇÃO ADOTADO NA FRANÇA.....	59
5 A QUESTÃO DA PRIVATIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS RELATIVOS À EXECUÇÃO PENAL SOB A ÓTICA DO DIREITO ADMINISTRATIVO.....	63
5.1 CONCEITO DE SERVIÇO PÚBLICO.....	63
5.2 CONCESSÕES E PERMISSÕES DE SERVIÇO PÚBLICO.....	65
5.3 CONCESSÕES ESPECIAIS.....	66
5.4 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: DELEGABILIDADE DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA PENITENCIÁRIA.....	71
6 EXPERIÊNCIAS NO BRASIL.....	77
6.1 RIBEIRÃO DAS NEVES.....	77
6.2 SÃO PAULO.....	79
6.3 SANTA CATARINA.....	82

7 PRINCIPAIS QUESTIONAMENTOS.....	85
7.1 OBSTÁCULOS ÉTICOS, JURÍDICOS, ECONÔMICOS E PRÁTICOS.....	85
7.2 ARGUMENTOS FAVORÁVEIS À TERCEIRIZAÇÃO.....	87
7.3 CONTROLE DE CUSTOS.....	94
7.4 COMPARAÇÃO DE CUSTOS.....	96
7.4.1 Estabelecimento público.....	96
7.4.2 Estabelecimento terceirizado (Ribeirão das Neves).....	97
8 CONCLUSÃO.....	99
REFERÊNCIAS.....	101
APÊNDICE A - Proposta de Projeto de Lei para o Programa de Terceirização..	105
ANEXO A - Contrato Ribeirão das Neves.....	111

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objeto de estudo a terceirização dos serviços públicos relativos à execução penal. O trabalho aborda as experiências de terceirização de presídios nos Estados Unidos, França e Brasil, atentando para as críticas ao modelo, sob os prismas jurídicos, político e econômico.

Ao final, pretendemos demonstrar a constitucionalidade e a legalidade da operacionalização pela iniciativa privada dos serviços públicos relativos à execução penal, mais especificadamente, a possibilidade de transferência ao setor privado do serviço de administração dos estabelecimentos prisionais, bem como as eventuais vantagens dessa contratação.

A inquestionável ineficácia do sistema prisional brasileiro na execução da pena privativa de liberdade possibilitou o surgimento, no Brasil, da proposta de terceirização dos estabelecimentos prisionais, como opção para a regularização dos problemas constatados no âmbito do sistema prisional, os quais não foram solucionados pelo Estado.

Referida proposta indicará a constitucionalidade e a legalidade de um sistema que possibilitará uma melhoria na qualidade dos serviços ofertados aos presos e, indiretamente, a toda a sociedade.

Oportuno destacar que se observa no meio social, de maneira geral, um descrédito quanto à eficiência dos serviços públicos prestados diretamente pelo Poder Público, o que, associado ao consenso sobre a necessidade de diminuição do papel do Estado, vem contribuindo para uma atuação cada vez maior da iniciativa privada nos serviços públicos.

Pretendemos, pois, proceder a um levantamento técnico-jurídico da matéria e avaliar a possibilidade de privatização ou terceirização dos estabelecimentos prisionais.

O tema em questão, por conseguinte, é de extrema importância doutrinária para o Direito, pois seus contornos, abrangência e delimitações vão refletir na possibilidade de operacionalização pela iniciativa privada dos serviços públicos relativos à execução penal.

Nosso primeiro desafio é reconhecer a situação precária do sistema penitenciário. Esse é o ponto de partida, necessário para a delimitação do cerne do trabalho, que implica reconhecer que o Estado não pode, sozinho, resolver esse problema, que, na verdade, é de toda a sociedade.

O Direito estrangeiro dará suporte ao nosso estudo, sobretudo porque os problemas com a criminalidade e as dificuldades na execução da pena privativa de liberdade, assim como a ineficácia do sistema prisional e sua crise, não são discussões existentes apenas no Brasil.

Segundo Marcelo de Figueiredo Freire, a crise no Sistema Penitenciário tem caráter mundial, e independe da forma de estrutura política dos diversos Estados e da maneira como as atividades de repressão e execução das penas são enquadradas. Nesse particular, não há limites significativos entre ricos e pobres. Países como os EUA, Brasil, Inglaterra, etc. enfrentam, cotidianamente, os mesmos problemas estruturais, logicamente com algumas diferenças de intensidade.¹

Finalmente, as relações entre particulares e Estado encontram-se num período de extrema mutabilidade. Os conceitos do que é competência privativa estatal e o que pode ser feito por particulares estão se transformando a cada dia. E é nesse contexto que o tema da privatização de prisões se torna atual, nada mais do que uma parte (um plano) dentro de um assunto mais genérico, que se refere à forma de cooperação e interação entre os particulares e o Estado, em prol da coletividade.²

1 FREIRE, Marcelo de Figueiredo. Privatização de presídios: uma análise comparada. In: ARAÚJO JUNIOR, João Marcello de (Coord.). *Privatização das prisões*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p.89-119. p. 90.

2 *Ibid. loc. cit.*

8 CONCLUSÃO

1. A pena privativa de liberdade ainda é imprescindível. É preciso, no entanto, adequá-la ao seu fim, funcionando como castigo ou retribuição, não se abandonando a busca pela ressocialização, ou, pelo menos, o cumprimento digno da pena.

2. A inquestionável ineficácia do sistema prisional brasileiro na execução da pena privativa de liberdade possibilitou o surgimento, no Brasil, da proposta de terceirização dos estabelecimentos prisionais, como opção para a regularização dos problemas constatados no âmbito do sistema prisional, os quais não foram solucionados pelo Estado.

3. Não há dúvidas sobre a constitucionalidade e a legalidade da operacionalização pela iniciativa privada dos serviços públicos relativos à execução penal, mais especificadamente, a possibilidade de transferência ao setor privado do serviço de administração dos estabelecimentos prisionais, bem como as eventuais vantagens dessa contratação.

4. De forma geral, portanto, nada impede que os estabelecimentos penais sejam geridos e operados por empresas privadas, ressalvadas, evidentemente, as atividades jurisdicionais e administrativo-judiciárias.

5. A privatização de prisões, não é, de modo algum, algo novo na história do direito penal e tem sido objeto de discussões não só no Brasil como em outras partes do mundo.

6. O modelo francês, que preconiza para o Brasil, o Estado permanece junto à iniciativa privada, numa cogestão. O administrador vai gerir os serviços daquela unidade prisional – alimentação, vestimenta, higiene, lazer, etc. – enquanto o Estado administra a pena, cuidando do homem sob o aspecto jurídico, punindo-o em caso de faltas ou premiando-o quando merecer.

7. O modelo de terceirização adotado nesta tese tomará forma através de um contrato de Parceria Público-Privada (PPP) a ser firmado entre a administração pública e a iniciativa privada, cabendo a esta última, entre outras coisas, a construção, manutenção e funcionamento do estabelecimento prisional.

8. A adoção do sistema de PPPs em presídios pode ser uma realidade interessante no Brasil, ficando a cargo do parceiro privado o investimento para a construção do sistema penitenciário, a operação e manutenção desse sistema. No que diz respeito ao Poder Público, se estabelecem as obrigações de nomear os diretores e chefes de funções-chave do estabelecimento penal; proporcionar segurança interna e externa ao presídio; executar as penas e/ou medidas de segurança em todas as suas acepções; proporcionar o ensino fundamental, bem como, de acordo com o desempenho do trabalho efetivado pelo parceiro privado, arcar com o retorno financeiro a este.

9. Os benefícios estão presentes no sentido de aumentar a capacidade de vagas no sistema prisional; proporcionar um cumprimento de pena de maneira digna ao presidiário; estabelecer parcerias com a sociedade, no sentido de proporcionar trabalho ao apenado e, com isso, facilitar sua ressocialização; além de desonerar o Estado no tocante a investimentos em curto prazo. Havendo o correto cumprimento das obrigações impostas a ambos os lados da parceria, tendo em vista o objetivo de receber, na comunidade, um ex-detento ressocializado, esse novo modelo de gestão prisional poderá trazer muitos benefícios para a sociedade.

10. Um bom exemplo de contrato de PPP no sistema penitenciário é o complexo de Ribeirão das Neves – MG, utilizado como modelo neste trabalho. A parceria tem obtido bons resultados e testemunho que, em visita oficial ao estabelecimento, o que vi foi bastante animador.

11. Finalmente, elaboramos uma proposta de projeto de lei a ser encaminhado ao Congresso Nacional visando estender a experiência de Ribeirão das Neves para todo o país (APÊNDICE A).

REFERÊNCIAS

ALVES, Alexandre Ferreira de Assunção; SANTOS, Eliane Costa dos Santos; BORGES, Rosângela Maria Sá. Privatização de presídios: um debate necessário. In: ARAÚJO JUNIOR, João Marcello de (Coord.). *O modelo de privatização francês*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.

ANISTIA INTERNACIONAL. Informe 2014/2015 – O Estado dos Direitos Humanos no Mundo. Disponível em <<https://anistia.org.br/direitos-humanos/informes-anuais/o-estado-dos-direitos-humanos-mundo-20142015/>>. Acesso em: 15 de jun. 2015.

A PRIVATIZAÇÃO presídios. Disponível em: <http://super.abril.com.br/ciencia/a-privatizacao-dos-presidios>. Acesso em: 18 fev. 2017.

ARAÚJO JUNIOR, João Marcello de. Apresentação. In: _____. (Coord.). *Privatização das prisões*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 11-21.

BANCO NACIONAL DE MANDADOS DE PRISÃO. CNJ. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/bnmp/#/relatorio>>. Acesso em: 18 fev. 2017.

BECCARIA, Cesar. *Dos delitos e das penas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

BITENCOURT, Cezar Roberto. A falência da pena de prisão. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 80, n. 670. p. 241-53, ago. 1991.

BLASCO, Bernardo del Rosal. *As prisões privadas: um novo modelo em uma nova concepção sobre a execução penal*. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 80, n. 665, p. 243-257, mar. 1991.

BRUNO, Anibal. *Direito penal*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1959.

CABRAL, Sandro; LAZZARINI, Sergio G. *Impactos da participação privada no sistema prisional: evidências a partir da terceirização de prisões no Paraná*. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rac/v14n3/v14n3a02>>. Acesso em: 18 fev. 2017.

CALDAS, Roberto. *Parcerias público privadas e suas garantias inovadoras nos contratos administrativos e concessões de serviços públicos*. Belo Horizonte: Ed. Fórum. 2011.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Da inconstitucionalidade por omissão ao estado de coisas inconstitucional*. 2015. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2015.

CARVALHO, Pedro Armando Egydio de. *É conveniente privatizar os presídios?* *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 2, n. 7 p. 113-116, jul./set. 1994.

CUNHA, Renan Severo Teixeira da. Ministério Público na execução penal. In: JESUS, Damásio Evangelista de. *Curso sobre a reforma penal*. São Paulo: Saraiva, 1985. p. 180-204.

DONAHUE, John D. *Privatização: fins públicos, meios privados*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1992.

DOTTI, René Ariel. Execução penal no Brasil: aspectos constitucionais e legais. *Revista dos Tribunais*, São Paulo. v. 80. n. 664. p.239-49. fev. 1991.

_____. Processo penal executório. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 72, n. 576, p. 309-322, out. 1983.

FARIA, José Eduardo Campos de Oliveira. Políticas públicas e privatização: o caso do sistema prisional. *Ajuris: Revista da Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, v. 19, n. 56, p. 227-234, nov. 1992.

FRATERNIDADE BRASILEIRA DE ASSISTÊNCIA AOS CONDENADOS. Como fazer APAC passo a passo Disponíveis em: <<http://www.fbac.org.br/index.php/pt/apac-passo-a-passo>>. Acesso em: 30 jan. 2017.

FREIRE, Marcelo de Figueiredo. Privatização de presídios: uma análise comparada. In: ARAÚJO JUNIOR, João Marcello de (Coord.). *Privatização das prisões*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 89-119.

_____. Parcerias público-privadas. In: PAVANI, Sergio Augusto Zampol; ANDRADE, Rogerio Emilio de (Coord.). *Visão geral das parcerias público-privadas*. São Paulo: MP Editora. 2004.

FUNDAÇÃO DO ABC. Centro hospitalar do sistema penitenciário. Disponível em: <<http://fuabc.org.br/nossas-unidades/centro-hospitalar-do-sistema-penitenciario-chsp-2/>>. Acesso em 20 fev. 2017.

GOULART, José Eduardo. *Princípios Informadores do direito da execução penal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

GUIMARAES, Fernando Vernalha. *Parcerias público-privadas*. São Paulo: Malheiros, 2011.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Natureza jurídica da execução penal. In: _____. (Coord.). *Execução penal (Lei n. 7210, de julho de 1984): mesas de processo penal: doutrina, jurisprudência e súmulas*. São Paulo: Max Limonad, 1987. p. 5-13.

HUMAN RIGHTS WATCH. *Relatório mundial 2015: Brasil*. Disponível em: <<https://www.hrw.org/pt/world-report/2015/country-chapters/268103>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

LAZARINNI, Sérgio. Serviços públicos, gestão privada. *Jornal o Estado de São Paulo*, São Paulo, 30 de julho de 2015. Economia e Negócios.

LEONE, Giovanni. *Trattato di Diritto Processuale Penale*. Napoli: Eugenio Jovene, 1961.

LEWANDOWSKI, Ricardo. Discurso proferido em 14 abril de 2015. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/discurso-ricardo-lewandowski-durante.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2017.

MARCEL, Edgar. *Especialistas analisam na FIESP as parcerias públicos-privadas em infraestrutura*. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/noticias/especialistas-analisam-na-fiesp-as-parcerias-publico-privadas-em-infraestrutura/>>. Acesso em: 18 fev. 2017.

MARQUES, Hugo. *'Presídios comuns são escolas do crime', diz goleiro Bruno*. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/brasil/presidios-comuns-sao-escolas-do-crime-diz-goleiro-bruno/>>. Acesso em: 30 jan. 2017.

MAIEROVITCH, Walter Fanganiello. *Apontamentos sobre o direito da execução penal*. RT 687/271

MARCÃO, Renato. *Curso de Execução Penal*. São Paulo: Saraiva, 2008

MARQUES, José Frederico. *Tratado de direito penal*. Rio de Janeiro. Forense, 1966, v. 3.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MENDES, Gilmar Ferreira. Segurança pública e justiça criminal. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 4 abr. 2015. Disponível em: <<http://conjur.com.br/2015-abr-04/observatorio-constitucional-seguranca-publica-justica-criminal>>. Acesso em: 18 fev. 2017.

MESQUITA JÚNIOR, Sidio Rosa de. *Manual de execução penal*. São Paulo: Atlas, 1999.

MORAES, Alexandre de. *Direitos humanos fundamentais*. São Paulo: Atlas, 1998.

MINHOTO, Laurindo Dias. *Privatização de presídios e criminalidade: a gestão da violência no capitalismo global*. São Paulo: Max Limonad, 2000.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Departamento Penitenciário Nacional. *Levantamento nacional de informações penitenciárias INFOPEN-junho/2014*. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopen-nesta-terca-feira/relatorio-depen-versao-web.pdf>>. Acesso 20 fev. 2017.

MIOTTO, Arminda Bergamini. *Curso de ciência penitenciária*. São Paulo: Saraiva, 1975. v. 2.

MIRABETE, Julio Fabbrini. A privatização dos estabelecimentos penais diante da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal). *Justitia*, São Paulo, v. 54, n. 158, p. 9-16, abr./jun. 1992.

_____. *Execução penal*. São Paulo: Atlas, 2017.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Curso de direito do trabalho*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MAGADI NETTO, Guilherme. (Re)privatização do sistema penal. *OAB: Revista da Ordem dos Advogados do Brasil*, Brasília, v. 20, n. 55, p. 171-174, set./dez. 1991.

OLIVEIRA, Edmundo. *A privatização das prisões*. Brasília: Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, 1994.

OSTERMANN, Fabio Maia. A privatização de presídios como alternativa ao caos prisional. *Revista Científica dos Estudantes de Direito da UFRGS*, Porto Alegre, v. 2, n. 1, maio 2010. <Disponível em <http://seer.ufrgs.br/index.php/resseveraverumgaudium/article/view/64733/37397>>. Acesso 17 out. 2015.

PIMENTEL, Manoel Pedro. *O crime e a pena na atualidade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

PRIVATIZAÇÃO das prisões. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 4 de abril 1992.

RODRIGUES, Geisa de Assis. Privatização de presídios: um debate necessário. In: ARAÚJO JUNIOR, João Marcello de (Coord.). *Privatização das prisões*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 23-33.

SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Destabilization Rights: How Public Law Litigation Succeeds. *Harvard Law Review*, [Boston?] n. 117, p. 1016-1101, Feb. 2004.

SCHULER, Fernando Luís. Sob velha direção. *Jornal Estado de São Paulo*, São Paulo, 29 de junho de 2014. Caderno Aliás.

SHECAIRA, Sérgio Salomão; JUNIOR, Alceu Corrêa. *Pena e Constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

SUNDFELD, Carlos Ari. Guia jurídico das parcerias público-privadas. In: _____. (Coord.). *Parcerias-público-privadas*. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 15-44

TOLEDO, Francisco de Assis. A missão do direito penal e a crise da justiça criminal. *Ciência Penal: doutrina, jurisprudência, legislação*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 47-53, 1981.

UMA PESSOA é assassinada por dia em prisões do país. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 5 de janeiro de 2017. Caderno Cotidiano.

APÊNDICE A

PROPOSTA DE PROJETO DE LEI PARA O PROGRAMA DE TERCEIRIZAÇÃO

Ao término do trabalho, elaboramos uma proposta de projeto de lei para o programa de terceirização, seguindo o modelo do projeto apresentado por Edmundo de Oliveira na reunião ordinária do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, realizada no Ministério da Justiça, em Brasília, no dia 27 de janeiro de 1992¹³⁹ e anexando a análise de custos *per capita* apurados mês a mês em 2016 nos presídios de São Paulo e o contrato de parceria público-privada (PPP) entre o Governo de Minas Gerais e a Gestores Prisionais Associados (GPA).

139 Fonte: GPA, p. 29-39.

TEXTO DO PROJETO DE LEI

Art. 1º O processo de terceirização no sistema penitenciário brasileiro será implantado sob a forma de gestão mista, envolvendo a administração pública e a administração privada representada por grupo ou empresa particular instalada no país;

Art. 2º O Estado delegará, mediante concessão administrativa, a construção, manutenção e funcionamento do estabelecimento prisional;

§ 1º A delegação poderá ser exclusivamente para a construção, ou manutenção ou funcionamento do estabelecimento.

§ 2º O contrato de concessão administrativa será celebrado em conformidade com a Lei Federal nº 11.079/04 (Lei Federal de Parcerias Público-Privadas) e, subsidiariamente, com a Lei Federal nº 8.666/93 (Lei Geral de Licitações), a Lei Federal nº 8.987/97 (Lei Geral de Concessões) e demais normas que regem a matéria.

Art. 3º Ao parceiro privado incumbirá:

I - a responsabilidade pela hotelaria, envolvendo: higiene pessoal, vestuário, alimentação e lavanderia;

II - propiciar escolaridade e cursos de formação profissional aos internos;

III - prestar serviços nas áreas jurídica, psicológica, médica, odontológica, psiquiátrica, assistencial, pedagógica, esportiva, social e religiosa, para o desenvolvimento e acompanhamento dos sentenciados, em conformidade com o disposto na Lei de Execução Penal (Lei nº 7210, de 11/07/84 e suas alterações posteriores);

IV - tratamento médico-ambulatorial dentro do estabelecimento e em hospital público, em caso de doenças graves;

V - disponibilizar trabalho remunerado;

VI - implantar todos os equipamentos e instalações necessários à prestação, continuidade e modernização das atividades e serviços consoantes especificações do contrato de concessão;

VII - manter e conservar todos os bens, equipamentos e instalações empregados na concessão administrativa em perfeitas condições de funcionamento, bem como as substituições demandadas em função do desgaste ou superação tecnológica; ou ainda promover os reparos ou modernizações necessárias à boa execução e à preservação da adequação de atividades e serviços, conforme determinado no contrato de concessão;

VIII - prover o monitoramento interno da unidade, efetuando o controle e a inspeção nos postos de vigilância;

IX - cumprir os mandados de soltura, após exame e autorização do Diretor Público de Segurança da unidade;

X - não permitir a utilização de qualquer tipo de armamento, aparelhos celulares ou similares, rádios transmissores/receptores, cigarros, fósforos e isqueiros por parte dos empregados encarregados do monitoramento interno;

XI - prover a guarda dos valores dos sentenciados;

XII - assumir a total responsabilidade por todas as despesas decorrentes da operacionalização e gestão da unidade prisional.

Art. 4º À administração pública competirá:

I - a direção geral do estabelecimento prisional;

II - nomear servidor para ocupar o cargo de diretor da unidade penal;

II - destinar pessoal necessário à segurança e vigilância do estabelecimento;

III - o controle disciplinar do estabelecimento e a instauração de sindicâncias, na hipótese do cometimento de faltas disciplinares.

IV - responsabilizar-se pela segurança externa do estabelecimento, de sua muralha e áreas adjacentes;

V - exigir o cumprimento das obrigações assumidas pelo grupo ou empresa privada, aplicando, quando for o caso, as sanções previstas no contrato de concessão;

VI - garantir a transferência e o transporte de sentenciados;

VII - remunerar a concessionária através de uma contraprestação pecuniária mensal.

Parágrafo único. No caso de concessão para construção, a administração deverá disponibilizar o imóvel onde será construído o complexo penal objeto do contrato.

Art. 5º A contraprestação pecuniária mensal será paga a partir da entrada em funcionamento da unidade penal e visa a remunerar a concessionária pelos serviços prestados, conforme apuração de índice de desempenho a ser definido em contrato.

§ 1º A contraprestação pecuniária mensal será paga pelo poder concedente, mediante recursos oriundos do próprio orçamento.

§ 2º No cálculo do valor da contraprestação, será considerado o desempenho da concessionária aferido por um Verificador Independente, conforme regras estabelecidas em contrato;

Art. 6º A remuneração do trabalho do preso será destinada a gastos pessoais, pecúlio, auxílio-família, contribuição na manutenção do estabelecimento e reparação do dano causado pelo crime.

Art. 7º O programa de gestão mista pode ser implantado em estabelecimentos prisionais de regime fechado ou semiaberto.

Art. 8º A admissão do grupo ou empresa privada será feita através de seleção, em concorrência pública realizada pelo Governo Federal ou pelo Governo Estadual, dependendo da vinculação do estabelecimento ao Poder Executivo Federal ou Estadual.

Parágrafo único. Para essa finalidade, uma comissão especial, auxiliada por consultores e especialistas, será formada, em nível federal ou estadual, com a incumbência de emitir relatório consubstancial e deliberar sobre as propostas apresentadas.

Art. 9º Os critérios de seleção observarão:

I - viabilidade prática do projeto;

II - modelo de concepção da estrutura arquitetônica, em caso de construção do estabelecimento;

III - capacidade do grupo ou da empresa privada de dominar o conjunto de tarefas programadas, não só no que diz respeito à construção arquitetônica, destinação de equipamentos, gerenciamento e manutenção do ambiente físico, como também de demonstrar condições para prestar adequadamente os serviços essenciais aos estabelecimentos prisionais;

IV - disponibilidade financeira do grupo ou da empresa privada;

V - comprovação de experiência, na área de construção de obras públicas, em caso de construção do estabelecimento;

VI - as fontes de receitas dos investimentos, de forma clara e objetiva.

Art. 10. O vencedor da concorrência pública assinará, com o Governo Federal, através do Ministério da Justiça, ou com o Governo Estadual, por intermédio da Secretaria da Justiça, o contrato de concessão administrativa, cujas cláusulas serão submetidas, previamente, a exame e aprovação pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, em se tratando de estabelecimento federal, ou pelo Conselho Estadual de Política Criminal e Penitenciária, no caso de estabelecimento vinculado ao Governo Estadual.

Art. 11. O grupo ou empresa privada manterá, no estabelecimento prisional, uma equipe de gestão de suas atividades, composta de um gerente, assistido por um adjunto administrativo e um adjunto financeiro, que contarão com pessoal de apoio necessário para o desempenho das atividades;

Art. 12. A concessão será de, no mínimo, 27 anos de funcionamento, conforme previsão em cláusula contratual, período em que os bens de construções, benfeitorias e equipamentos introduzidos no estabelecimento prisional ficarão indisponíveis.

Art. 13. Os estabelecimentos deverão ser construídos para abrigar o limite máximo de 500 presos.

Art. 14. Em cada estabelecimento prisional funcionará um Conselho de Administração composto pelos seguintes membros:

Diretor Geral do Estabelecimento Prisional;

Diretor do grupo ou empresa privada;

Representante do Juízo das Execuções Criminais;

Representante do Ministério Público;

Representante da Defensoria Pública;

Art. 15. Caberá ao Conselho de Administração:

I - deliberar sobre as questões relativas à gerência de pessoal e incumbências administrativo-financeiras da concessão;

II - observar o cumprimento dos preceitos estabelecidos na Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210, de 1984);

III - elaborar relatório bimestral sobre o programa de concessão.

Art. 16. O relatório bimestral do programa de concessão ficará sujeito a aprovação final do Ministério da Justiça, em se tratando de estabelecimento prisional federal, ou do Secretário de Assuntos Penitenciários, no caso de estabelecimento estadual.

Art. 17. No cumprimento do programa de concessão, serão observados, no que couber, a Constituição da República, o Código Penal, o Código de Processo Penal, a Lei de Execução Penal e os preceitos da Organização das Nações Unidas (ONU) referentes ao tratamento das pessoas presas.

Art. 18. Os recursos do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) poderão ser utilizados para prestar garantias em contratos de PPP celebrados pelas Unidades Federadas.

Brasília, 15 de maio de 2017.

ANEXO A

CONTRATO RIBEIRÃO DAS NEVES