

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
Conselho Nacional de política Criminal e Penitenciária

A PRIVATIZAÇÃO DAS PRISÕES

1994

Biblioteca - Ministério da Justiça



MJU00053133D10



F
341.581
O48P
DEP.LEGAL

EXEMPLAR DA BIBLIOTECA DO CAPCP

MJ

A PRIVATIZAÇÃO DAS PRISÕES

Proposta elaborada
pelo Professor
EDMUNDO
OLIVEIRA,
Presidente do
Conselho Nacional
de Política Criminal
e Penitenciária

Secretaria de Administração Geral

João Cabral Neto

Secretaria dos Direitos da Cidadania e Justiça

Paulo Roberto de Faria

BRASÍLIA
1994

MJ - BIBLIOTECA

Nº. 156168

F
341.581

048 p

Dep. Legal

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

Presidente da República

Itamar Franco

Ministro de Estado da Justiça

Alexandre de Paula Dupeyrat Martins

Chefe de Gabinete

Kátia Lopes

Secretário Executivo

Théo Pereira da Silva

Secretária de Administração Geral

João Celso Neto

Secretário dos Direitos da Cidadania e Justiça

Pedro Antonio de Avellar

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA
CRIMINAL E PENITENCIÁRIA

MEMBROS TITULARES

Edmundo Oliveira — Presidente (Pará)
Miguel Frederico do Espírito Santo (Rio Grande do Sul)
Damásio Evangelista de Jesus (São Paulo)
Ariosvaldo de Campos Pires (Minas Gerais) —
Rubens Approbato Machado (São Paulo)
George Francisco Tavares (Rio de Janeiro)
Luiz Alfredo Paim (Rio Grande do Sul)
Maria Eugênia da Silva Ribeiro (Sergipe)
Cláudio Lemos Fonteles (Brasília)
Amauri Serralvo (Brasília)
Eduardo Maneira (Minas Gerais)
Hermes Vilchez Guerreiro (Minas Gerais)
Aparecido Lopes Feltrim (Brasília)

MEMBROS SUPLENTE

Heitor Piedade Júnior (Rio de Janeiro)
Luiz Flávio Borges D'Urso (São Paulo)
Arnaldo Camardelli Agle (Bahia)
Divaldo Theophilo de Oliveira Netto (Brasília)
Mário Júlio Pereira da Silva (Brasília)

Diretor do Departamento de Assuntos Penitenciários
Aparecido Lopes Feltrim

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

**CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA
CRIMINAL E PENITENCIÁRIA**

**RESOLUÇÃO Nº 01, DE 24 DE MARÇO DE 1993
PUBLICADA NO DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO
DE 29 DE MARÇO DE 1993
REFERÊNCIA: A PRIVATIZAÇÃO DAS PRISÕES**

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 24 DE MARÇO DE 1993

O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA, no uso de suas atribuições legais, e considerando a decisão, por unanimidade do CNPCP, reunido em 22-3-93, concernente ao Processo MJ 1.433/92, que trata da Proposta de Regras Básicas para o Programa de Privatização no Sistema Penitenciário Brasileiro, de autoria do Conselheiro Presidente Edmundo A. B. Oliveira,

RESOLVE:

Art. 1º — Reiterar a decisão, por unanimidade do CNPCP sobre a matéria, tomada na Reunião Ordinária, realizada em São Paulo, nos dias 28 e 29 de abril de 1992, quando ficou decidido que:

I — submeter a proposta a amplo debate nacional pelos diversos segmentos da sociedade;

II — deixar que os Governos Estaduais avaliem a iniciativa de adotar ou não a experiência, em conformidade com as peculiaridades regionais.

Art. 2º — Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

EDMUNDO ALBERTO BRANCO DE OLIVEIRA
Presidente do Conselho Nacional de
Política Criminal e Penitenciária.

MIGUEL FREDERICO DO ESPÍRITO SANTO
CONSELHEIRO RELATOR

A Privatização das Prisões

EDMUNDO OLIVEIRA

SUMÁRIO

- A Experiência da privatização no exterior 11
- Alternativa para o Brasil 21
- A Lei de Execução Penal e os serviços prisionais geridos pelo setor privado 25
- Proposta de regras básicas para o programa de privatização no Sistema Penitenciário do Brasil 29

A Experiência da Privatização no Exterior

A prisão é velha como a memória do homem. Mas vamos chegar ao final do século sem que nenhum país possa mostrar, com absoluta clareza, que conseguiu resolver os problemas da prisão, com a prisão ou sem ela.

É verdade que, aqui ou ali, pode-se encontrar uma ou outra experiência bem-sucedida, contudo, no conjunto mundial, o panorama geral é ruim, daí se concluir que, qualquer estabelecimento penal que apareça com resultados positivos, representa apenas uma ilha de graça num mar de desgraças.

Assim sendo, vale a pena ficarmos atentos às alternativas que, vez por outra, surgem para avaliação, diante do anseio geral pela descoberta da solução ideal para o dramático problema carcerário, ou, pelo menos, da melhor forma de se atenuar a superlotação nas penitenciárias.

A propósito, nos deparamos nos dias atuais com sucessivas interrogações sobre a privatização das prisões, tema esse que, no plano teórico, está sujeito a muitas controvérsias,

com amplo repertório de posições conflitantes, enquanto que, na prática, alguns países já ousam submeter à prova a inspiração desse novo modelo de execução penal, envolvendo a administração profissional de instituições privadas.

É preciso deixar bem claro, desde logo, que a idéia não é nova.

No início do mundo, conforme expôs o britânico Charles Darwin, ao apresentar a sua teoria sobre a «Origem das Espécies», em 1859, o homem, ainda na forma de primata, já sentia necessidade de se proteger do inimigo, do invasor, por isso, entre as formas de reação, ele dispunha da opção de prender o inimigo, o invasor, em escavações subterrâneas, nas cavernas. Voltaire, em «O Espírito das Leis» referiu-se às fossas que os bárbaros utilizavam como prisões privadas.

O registro histórico serve somente para ilustrar, pois é óbvio que a prisão privada do início do mundo nada tem a ver com a dimensão do projeto moderno de privatização da prisão, nem quanto à forma, nem quanto ao conteúdo.

O Modelo dos Estados Unidos

Em 1985, nós estudávamos na França realizando o Programa de Pós-doutorado em Direito Penal, no Instituto de Direito Comparado da Universidade de Paris 2, sob orientação do saudoso Mestre Marc Ancel, oportunidade em que pudemos acompanhar os debates que se iniciavam nos meios jurídicos e dos serviços penitenciários franceses, bem como entre os Deputados da Assembléia Nacional, sobre a perspectiva de se privatizar as prisões na França.

A essa altura, nos Estados Unidos, eram ensaiadas as primeiras iniciativas com prisões privatizadas. Experimentos nesse sentido foram a princípio levados a efeito nas chamadas

«prisões de xerifes», existentes nos condados norte-americanos, para acolher jovens presos provisoriamente pela Polícia, por períodos curtos, após cometerem pequenas infrações.

Partindo dessa prática, os Governos locais de alguns Estados norte-americanos resolveram implementar o modelo atual da ideologia do tratamento em penitenciárias administradas pela iniciativa privada, estabelecendo regras contratuais através das quais empresas particulares passaram a administrar estabelecimentos penais de presos condenados a penas mínimas ou médias e, eventualmente, de condenados a penas altas, em estágio de cumprimento dos dois últimos anos de sanção. Essa experiência vem sendo adotada em penitenciárias de vários Estados dos EUA, como, por exemplo, no Texas, Arizona, Califórnia, Colorado, Ohio, Nova Iorque e Flórida, onde grupos particulares dirigem e administram algumas penitenciárias, cuidando da segurança, da saúde, da educação, do lazer e da alimentação dos presos, oferecendo-lhes, ainda, trabalho, assistência social, jurídica e espiritual, prestando contas de suas atividades ao Governo e à Justiça através de relatórios periódicos.

Embora haja contestações, especialmente por parte de Associações de Advogados, a idéia da privatização ganha adeptos nos Estados Unidos, acima de tudo porque é enorme o gasto público para manutenção de estabelecimentos prisionais em um País que conta com cerca de 823.414 presos (dados apontados pelo Statistical Abstract of the United States. New York, World Almanac, 1993).

Ainda não há uma avaliação completa sobre o êxito ou não da participação da iniciativa privada no sistema prisional norte-americano, todavia as empresas privadas têm se esforçado para mostrar que a fórmula é viável, sobretudo porque essas empresas procuram oferecer melhor preparo educacio-

nal e profissionalizante em relação ao ofertado pelos órgãos públicos, além do que o custo de uma prisão, sob a responsabilidade de uma instituição privada, é menor do que os gastos em estabelecimentos prisionais administrados pelo serviço público.

O exemplo de prisão dirigida pela iniciativa privada nos Estados Unidos, que escolhemos para citar neste comentário, é a penitenciária de Kyle, no Texas, construída e administrada pela empresa Wackenhut Corporation.

A prisão de Kyle tem capacidade para 500 presos, e apresenta a peculiaridade de receber somente condenados de outras prisões do Texas para, em Kyle, cumprirem os dois últimos anos de pena, não importando o tipo de crime praticado. Em Kyle, os presos trabalham em laboratórios de computação, aprendendo, através de cursos profissionalizantes, os ensinamentos básicos da informática, com perspectivas de emprego no futuro, fora da prisão. É uma prisão recomendável, inclusive para pessoas envolvidas com drogas, haja vista que lá foi implantado pela Wackenhut um eficiente programa terapêutico para reabilitação de dependentes.

A empresa Wackenhut administra essa prisão com 136 funcionários, incluindo aí o pessoal da segurança, sob seu comando. A empresa recebe do Governo do Texas 25 dólares por preso, por dia, enquanto que, numa prisão pública, o Governo consome em torno de 50 dólares por preso, por dia (cerca de 20 mil dólares por preso, por ano).

Conversando com os presos, em Kyle, nota-se que, a despeito dos estigmas que a vida prisional impõe, eles se julgam aliviados depois de passarem por prisões públicas, principalmente porque sentem, em Kyle, maior preocupação

com o preparo pedagógico e profissional para o retorno à sociedade livre.

O Modelo da França

Por outro lado, na França, o sistema de privatização prisional é diferente do modelo norte-americano.

Enquanto nos Estados Unidos a iniciativa privada assume a responsabilidade completa pela direção, gerenciamento e administração da prisão, inclusive pelo serviço de segurança, na França foi implantado um modelo de dupla responsabilidade, cabendo ao próprio Estado e ao grupo privado o gerenciamento e a administração conjunta do estabelecimento prisional.

Como dissemos, no início deste comentário, a privatização das prisões na França começou a ser discutida em 1985, tanto em nível de Parlamento, como nos meios jurídicos e dos serviços penitenciários controlados pelo Ministério da Justiça. Em 1987, o presidente François Mitterrand sancionou a Lei nº 87.432, de 22-6-87 aprovada pela Assembleia Nacional e pelo Senado, que dispõe sobre a participação da iniciativa privada no serviço público penitenciário francês. Em 1988, o ministro da Justiça Pierre Arpaillange aprovou o Projeto intitulado «Programme 13.000», pelo qual o Governo, com a participação do capital de empresas privadas, deveria construir 13.000 celas, distribuídas por 25 penitenciárias, edificadas pelas várias regiões da França. O Governo francês recorreu ao setor privado para sanar o problema da superlotação nos estabelecimentos prisionais.

Feita a concorrência pública, quatro grupos de empresas francesas se comprometeram a construir as penitenciárias, distribuídas pelas seguintes zonas geográficas:

- a) empresa Sogep-Fougerolle, zona oeste;
- b) empresa Spie Batignolle, zona norte;
- c) empresa GTM Entrepose, zona sul;
- d) empresa Dumez, zona leste.

Esses quatro grupos privados são os que compartilham com o Governo o compromisso da administração dos estabelecimentos vinculados ao *Programme 13.000*, envolvendo a edificação e manutenção das 25 penitenciárias, variando a capacidade de cada entre 400 e 600 celas individuais.

Os principais pontos do sistema de duplo comando, no modelo de privatização prisional na França, estão estipulados em contrato, através do qual:

- a) ao Estado compete a indicação do Diretor-Geral do estabelecimento, relacionamento com o juízo da execução penal e responsabilidade pela segurança interna e externa da prisão;
- b) à empresa privada incumbe as tarefas de promover, no estabelecimento prisional, o trabalho, a educação, o transporte, a alimentação, o lazer, bem como a assistência social, jurídica, espiritual e à saúde física e mental do preso;
- c) pelas atividades acima indicadas, o Estado paga por preso, por dia, à empresa privada, cerca de 150 francos (25 dólares).

Com apoio do Departamento de Assuntos Penitenciários do Ministério da Justiça da França, no mês de setembro de 1991, realizamos um estágio para conhecer, pessoalmente, o «Programme 13.000».

Uma amostragem da efetivação desse *Programme* pode ser revelada com o que vimos na prisão de Osny, localizada

ao norte da França, em Val d'Oise, onde o Governo conta com a participação do Grupo Empresarial Spie Batignolle para administrar o estabelecimento.

A prisão de Osny, para presos condenados a penas mínimas e médias, foi construída pela própria Spie Batignolle, em 1990, com capacidade de 600 presos. Lá, os presos têm disposição cursos de nível médio, desenvolvem tarefas fissionais no campo da eletrônica e da computação e atividades relacionadas à pintura contemporânea. A prisão tem um ambulatório médico muito bem equipado, sendo os casos de doenças graves tratados em hospital especializado fora da prisão. A ala de recreação contém campo de futebol, salas de jogos e uma quadra polivalente para tênis, vôlei, basquete e futebol de salão. Os presos contam também com setores para receberem assistência social, jurídica e espiritual, sendo interessante anotar que há na prisão um serviço bancário interno para movimentação do dinheiro que recebem pelo trabalho, cerca de 100 francos por mês (167 dólares), podendo ainda os presos adquirirem objetos de consumo, inclusive aparelhos eletrônicos, em um magazine instalado no interior do estabelecimento.

Para os dirigentes do Departamento de Assuntos Penitenciários do Ministério da Justiça da França, a privatização no ambiente carcerário representa uma revolução, porém está sob intensa observação, sendo que por isso os franceses só querem emitir um juízo conclusivo sobre o *Programme 13.000*, quando fizerem uma avaliação completa do mesmo após cinco anos de efetivo funcionamento.

Mas, enquanto essa avaliação não ocorre, as discussões se multiplicam em torno desse tema polêmico, não só na França, mas no mundo todo.

Argumentos Contrários à Privatização

Os opositores à privatização das prisões começam por questionar se os contratos de privatização oferecem garantia de continuidade, o que para eles não é confiável. Levantam a questão da moralidade, uma vez que, no contexto capitalista, a preocupação maior da iniciativa privada, no setor penitenciário, será o lucro, com o risco até do trabalho escravo, sem a fiança da reinserção social do delinqüente. Ainda com relação ao aspecto ético, destacam que a privatização é temerária, uma vez que as prisões poderão cair nas mãos de empresas particulares controladas por segmentos do crime organizado. Acentuam os críticos que os grupos privados não têm nenhum interesse em diminuir a superlotação carcerária, porque recebem por preso e o contrato em base *per capita* garante a margem de lucro oriundo da própria existência da criminalidade.

Com o pensamento fixo no lucro, enfatizam os adversários da privatização, os grupos particulares não terão o cuidado de contratar pessoal qualificado e bem treinado, uma vez que é mais vantajoso pagar menos, ainda que o servidor não tenha preparo científico para o trabalho que vai desempenhar na prisão. O último argumento contrário à privatização das prisões reside no fato de que compete ao Estado a determinação política de exercer o dever constitucional, assegurando o monopólio estatal de impor ao condenado o cumprimento da sanção penal estipulada pelo juiz na sentença condenatória. Desse modo, arrematam os críticos, passar a execução penal para o controle dos mutáveis interesses privados de empresas concessionárias, fazendo da prisão um negócio, atenta contra o dever constitucional do Estado administrar os serviços penitenciários. Finaliza o Professor norte-americano Nils Christie, em sua monografia intitulada «Os Limites da Dor»

(Oxford, 1982): «É intolerável que exista quem enriqueça sobre a base do *quantum*, em função do castigo que seja capaz de infligir».

Argumentos Favoráveis à Privatização

Em contrapartida, os partidários da privatização argumentam que o Estado há muito tempo não investe devidamente no sistema penitenciário. Assim sendo, dizer não à privatização, precipitadamente, é concordar com o caos instalado em prisões que são verdadeiras universidades do crime, constituindo um sistema antiético, desumano, caótico. Sublinham os defensores da privatização que as empresas particulares dispõem de maior agilidade, uma vez que estão liberadas da morosa e difícil burocracia, que muito prejudica a lenta rotina das instituições estatais. A par dessa peculiaridade, sustentam que os grupos particulares, na competição de mercado, além de oferecerem trabalho remunerado para os presos — o que não ocorre comumente na prisão estatal — têm agudo interesse em otimizar os serviços, reduzindo as despesas para poder manter eficiente posição, preocupação essa que não é relevante no serviço público, que gasta demasiadamente, está envolto de escândalos de corrupção e vem fracassando, através dos tempos, como detentor do monopólio no âmbito da execução penal.

Ademais, na penitenciária privada, o trabalho produtivo do preso, gerando recursos em benefício do próprio sistema, vai possibilitar que as verbas, hoje destinadas para a construção de penitenciárias e manutenção dos presos, no falido sistema penitenciário estatal, sejam carreadas para a área da política educacional como uma das formas de prevenção da delinqüência. Para se ter idéia do elevado custo de um moderno estabelecimento prisional com capacidade para 500 presos, sua edificação consome atualmente cerca de 15 mi-

lhões de dólares, dinheiro esse que o Governo precisaria destinar para outros setores que exigem, com urgência, a melhoria da qualidade de vida do novo. Enfim, salientam os defensores da privatização: por que temer, *a priori*, a administração de uma prisão, por empresa particular, se o Estado estará sempre vigilante para evitar desvios no cumprimento das obrigações contratuais? A própria empresa terá interesse em mostrar zelo e eficiência, concluem, não só para garantir a manutenção do contrato, como também para merecer a credibilidade pública.

Como se vê, o tema está emaranhado em controvérsias. Mas, como dissemos no início desta análise, ao lado dos questionamentos teóricos é extremamente oportuno sentir a experiência na prática, sem conclusões apressadas ou apaixonadas.

Foi exatamente com apoio nesse raciocínio que resolvemos apresentar ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária uma proposta alternativa de regras básicas para o programa de privatização no sistema penitenciário do Brasil.

Importa então partirmos, primeiramente, para uma experimentação em nosso país, com prudência, após uma ampla discussão do tema pelos diversos segmentos da sociedade, para sabermos, finalmente, se a privatização nas prisões convém ou não ao sistema de execução penal, no Brasil.

Alternativa para o Brasil

As experiências pioneiras com a iniciativa privada na administração penitenciária, além dos Estados Unidos e da França, já se estenderam para a Inglaterra e Austrália. Em outros países, o tema já está sendo objeto de análise, como, por exemplo, na Itália, na Espanha, no Canadá e no México.

É evidente que cada país parte para a absorção do sistema, adaptando-o às peculiaridades internas, às conveniências administrativas e às disponibilidades financeiras, sobretudo considerando que não será sempre possível adotar em países pobres as regras convenientes aos países ricos.

Em decorrência desse aspecto, é que os modelos de privatização adotados nos Estados Unidos e na França não são, a bem dizer, apropriados para o sistema brasileiro. Naqueles países, o Governo paga por preso, por dia, para a empresa privada, e isso, em países ricos, é facilmente compreensível. Mas em países pobres como o Brasil, um dos pontos que mais se questiona, no âmbito da administração

penitenciária, é o fato de o Governo gastar de quatro a cinco salários mínimos por mês, por preso, em prisões superlotadas, enquanto o povo vive sufocado, com baixíssimos salários e ainda pagando pesados impostos.

Transferir os encargos da administração penitenciária ao particular, ficando, entretanto, o Governo com o ônus de pagar às empresas, por preso, para execução de um serviço que o Estado realiza, em nada iria aliviar o fardo que hoje o sistema penitenciário representa para os cofres públicos. Grande parte do dinheiro gasto, atualmente, sem retorno, em estabelecimentos penais brasileiros — onde os presos nada produzem e vivem sem perspectiva de reintegração social — poderia muito bem ser utilizado em atividades pedagógicas de prevenção da criminalidade.

Tendo em vista essas preocupações, idealizamos um modelo de privatização penitenciária para o Brasil, segundo o qual o Governo não tem o compromisso de pagar, continuamente, por preso, para a iniciativa privada. Vencendo a concorrência pública, um dos direitos da empresa, de acordo com o nosso projeto, é o de auferir os lucros obtidos com o produto dos investimentos na prisão, deduzidas as despesas de gerenciamento, prestação de serviços, manutenção, funcionamento do estabelecimento e remuneração condigna do trabalho dos presos.

Por outro lado, uma das mais veementes objeções que se tem feito à privatização das prisões, é de ser uma proposta inconstitucional, na medida em que a execução penal se fundamenta, essencialmente, no monopólio estatal de impor ao condenado o cumprimento da sanção penal fixada na sentença.

Em atenção a essa observação, evitamos elaborar um projeto, atribuindo plena delegação de poderes à iniciativa

privada. De acordo com a nossa proposta, a função jurisdicional do Estado em comandar e controlar a execução penal fica preservada, uma vez que idealizamos uma fórmula de gestão mista envolvendo a administração pública e a iniciativa privada, cabendo ao Estado dirigir o estabelecimento, cuidar da vigilância, da segurança e ainda supervisionar as atividades materiais de reinserção social e moral do preso, levadas a efeito pela instituição privada.

Adiante, apresentamos a nossa proposição de regras básicas para o programa de privatização no sistema penitenciário do Brasil, mas, primeiro, torna-se oportuna a análise da questão perante a Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984).

A Lei de Execução Penal e os Serviços Prisionais Geridos pelo Setor Privado

Uma das novidades da Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984) foi a previsão, no art. 4º, de o Estado recorrer à cooperação da comunidade para abrir novos caminhos na execução penal.

Efetivamente, em vários momentos, a LEP busca a participação dos diversos segmentos da sociedade, como por exemplo:

- na instalação do Conselho de Comunidade (art. 80 da LEP),
- na criação de Patronato Particular (art. 78 da LEP),
- na assistência à saúde do preso (art. 14, § 2º da LEP),
- no convênio com entidades particulares para atividades educacionais (art. 20 da LEP),
- na assistência religiosa (art. 24 da LEP),
- na assistência jurídica (art. 15 da LEP),

- na atribuição de trabalho ao preso (art. 36 da LEP),

A título de ilustração, urge realçar que a natureza jurídica da execução penal envolve três ramos de atividades:

a) *Atividade jurisdicional*, que compete ao juiz da execução penal, na qualidade de comandante da execução, para garantir o cumprimento das disposições legais fixadas pelo Direito Penal, pelo Direito Processual Penal e pela Constituição Federal (ver o art. 66 da LEP).

b) *Atividade administrativa-judiciária*, a qual é exercida pelo servidor público, para os fins da relação jurídica estabelecida entre o preso e o Estado, que é o titular do *jus puniendi*. Situam-se, nesse conjunto, as tarefas pertinentes ao Ministério Público, ao Conselho Penitenciário e ao Departamento Penitenciário (ver os arts. 67, 69 e 71 da LEP).

c) *Atividade administrativa extrajudicial*, que pode ser exercida por órgãos do próprio Estado ou por entidades privadas, conforme previsão em lei federal ou estadual. É o caso da promoção de trabalho e da assistência religiosa, jurídica, educacional e à saúde do preso (ver os arts. 14, 15, 20, 24 e 36 da LEP).

O exame da Lei de Execução Penal produz a clara conclusão de que, ressalvadas as *atividades jurisdicionais e as atividades administrativas-judiciárias*, não há nenhum impedimento para a atuação de empresas, órgãos ou entidades privadas no gerenciamento ou realização de obras ou serviços, que envolvam qualquer *atividade administrativa extrajudicial* na execução da pena.

Desse modo, é plenamente viável a alternativa de implementar a iniciativa privada, no setor prisional, através de normas federais ou estaduais, que disciplinem a concessão de obras públicas, bem como a concessão e permissão de servi-

ços públicos. Se a iniciativa privada for capaz de melhorar a assistência ao preso e reduzir custos, não tem por que gerar conflitos ou trazer complicações materiais para o desempenho do Poder Judiciário e do Poder Executivo na administração prisional.

O essencial é saber organizar a conjugação inteligente da função jurisdicional e da administração pública com a iniciativa privada, em condições de dar à execução penal o caráter de formação da cidadania, capaz de fundamentar a dignidade da pessoa presa, como ente apto a prover sua subsistência com autonomia e criatividade.

Proposta de Regras Básicas para o Programa de Privatização no Sistema Penitenciário do Brasil

Proponente: *Professor Edmundo Oliveira*
Presidente do Conselho Nacional de Política Criminal
e Penitenciária do Ministério da Justiça.

Proposta apresentada na Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, realizada no Ministério da Justiça, em Brasília, no dia 27 de janeiro de 1992.

Justificativa

O presente projeto da privatização no sistema penitenciário brasileiro é oriundo de reflexões sobre as modernas e recentes experiências que, nesse sentido, vêm sendo colocadas em prática em estabelecimentos prisionais dos Estados Unidos, da França, da Inglaterra, da Bélgica e da Austrália.

A proposta parte da premissa da dualidade de estabelecimentos penais vinculados aos Governos Estaduais e estabelecimentos penais vinculados ao Governo Federal.

Convém, então, preliminarmente, chamar a atenção, desde logo, para a reflexão em torno da idéia de se viabilizar a criação do Sistema Penitenciário Federal do Brasil. Com a implantação desse sistema, aos Governos Estaduais, comportaria a responsabilidade pelo cumprimento da pena privativa de liberdade em regime médio, semi-aberto (colônia agrícola, industrial ou estabelecimento similar) e, em regime aberto (casa de albergado ou estabelecimento adequado), enquanto que, ao Governo Federal, caberia a responsabilidade pelo cumprimento da pena privativa de liberdade em regime fechado (estabelecimento de segurança máxima). O cumprimento das penas altas, em regime fechado, onde incidem delinquentes considerados socialmente perigosos, como traficantes e seqüestradores, deve realmente ficar sob a égide do Governo Federal, não só pela necessidade de maior rigor intimidativo, como pelo fato de incidência, nessa esfera, de crimes que têm envolvimento além das fronteiras do território nacional.

A fórmula de privatização de atividades e serviços prisionais, no Brasil, que temos a oportunidade de apresentar, a seguir, traz o sentido de uma retomada de sonhos para:

a) atender aos preceitos constitucionais da individualização da pena (art. 5º, XLV da Constituição da República) e de respeito à integridade física e moral do preso (art. 5º, XLIX da Constituição da República);

b) lançar uma política ambiciosa de reinserção social e moral do detento, destinada a confiar nos efeitos da reabilitação e a refrear a reincidência;

c) introduzir, no sistema penitenciário, um modelo administrativo de gestão moderna, suscetível de produzir efeitos duráveis na evolução dessa gestão;

d) reduzir os encargos e gastos públicos, atualmente, na vida prisional ociosa, onde um preso custa, em média, cerca de 4 (quatro) a 5 (cinco) salários mínimos por mês, no Brasil.

e) favorecer o desenvolvimento de salutar política de prevenção de criminalidade mediante a participação organizada da comunidade nas tarefas de execução da pena privativa de liberdade;

f) aliviar, enfim, a dramática situação de superpovoamento no conjunto do parque penitenciário nacional, considerando que, em dados aproximativos, atualmente:

120.000 (cento e vinte mil) presos formam a população prisional do Brasil;

a capacidade de lotação é apenas de 51.000 (cinquenta e uma mil) vagas nos estabelecimentos prisionais do país;

há mais de 150.000 (cento e cinquenta mil) mandados de prisão expedidos pelas autoridades judiciais, mas não cumpridos;

aproximadamente 400.000 (quatrocentas mil) pessoas estão sendo processadas criminalmente, no Brasil, à espera de uma sentença que pode determinar o cumprimento da pena de prisão.

Texto do Projeto

Art. 1º— O processo de privatização no sistema penitenciário brasileiro será implantado sob forma de gestão mista, envolvendo a administração pública e a administração

privada representada por grupo ou empresa particular instalada no país.

Art. 2º — À administração pública competirá:

I — a direção geral do estabelecimento prisional;

II — a supervisão das atividades de reinserção moral e social do interno, observando os preceitos estabelecidos na Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210 de 1984) e as determinações da autoridade judicial;

III — destinar o pessoal necessário à segurança, à vigilância, ao controle e ao registro de ocorrências;

IV — a assistência jurídica aos presos carentes;

V — exigir o cumprimento das obrigações assumidas pelo grupo ou empresa privada, aplicando, quando for o caso, as sanções previstas no contrato de funcionamento do programa de gestão mista.

Art. 3º — Ao grupo ou empresa privada incumbirá:

I — implementar o fim pedagógico de reinserção moral e social do detento, observando os preceitos estabelecidos na Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210, de 1984) e as determinações da autoridade judicial;

II — a construção, a manutenção e o funcionamento do estabelecimento prisional em prazos pré-fixados;

III — o fornecimento do mobiliário e equipamentos, mantendo-os em bom estado de funcionamento, e renovando-os, quando necessário;

IV — aplicar técnicas de auxílio à segurança e à vigilância, exercidas pela administração pública, no estabelecimento;

V — a responsabilidade pela hotelaria, envolvendo: higiene pessoal, vestuário, alimentação (café da manhã, almoço e jantar), lavanderia e cantina;

VI — a comercialização, na cantina, de mercadorias de uso pessoal e consumo, vendidas aos internos;

VII — manter o serviço de transporte;

VIII — propiciar escolaridade e cursos de formação profissional aos internos;

IX — oferecer assistência social e psicológica aos internos;

X — cuidar da saúde dos internos oferecendo tratamento médico-ambulatorial dentro do estabelecimento, sendo aos casos de doenças graves sujeitos à internação, em estabelecimento hospitalar público;

XI — oferecer trabalho remunerado com o objetivo de formação ou aprimoramento profissional do interno;

XII — proporcionar atividades de lazer e entretenimentos aos internos;

XIII — exigir o cumprimento das obrigações assumidas pela administração pública, conforme as regras estabelecidas no contrato de funcionamento do programa de gestão mista.

Art. 4º — O trabalho remunerado será diferenciado de acordo com o tipo de estabelecimento e avaliado através de relatório semestral, indicando os objetivos atingidos progressivamente pelo preso.

Parágrafo único — O não-cumprimento dessa exigência implicará em penalidades que podem atingir à rescisão contratual.

Art. 5º — A remuneração do trabalho será destinada para gastos pessoais, pecúlio, auxílio à família, contribuição na manutenção do estabelecimento e reparação do dano causado pelo crime, caso seja determinada na sentença judicial de condenação.

Art. 6º — O programa de gestão mista pode ser implantado tanto em estabelecimentos para presos provisórios, como em estabelecimentos destinados a presos condenados por sentença transitada em julgado.

Art. 7º — A admissão do grupo ou empresa privada, no programa de gestão mista, 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. 8º — 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 das tarefas programadas, não só no que diz respeito à construção arquitetônica, destinação de equipamentos, gerenciamento e manutenção do ambiente físico, como também demonstrar condições para prestar adequadamente os serviços essenciais ao estabelecimento prisional, na área da hotelaria, do trabalho com formação profissional, da

educação, da saúde, da assistência social, psicológica e do lazer do preso.

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 — comprovação de experiência em setores de prestação de serviços especializados;

VII — prazo de implantação das atividades no sistema de gestão mista;

VIII — atividades que serão exercidas pelos detentos, horário de trabalho e remuneração condigna;

IX — as fontes de receita dos investimentos, de forma clara e objetiva.

Art. 9º — O vencedor da concorrência pública assinará com o Governo Federal, através do Ministério da Justiça, ou com o Governo Estadual, por intermédio da Secretaria de Justiça, o contrato de funcionamento do programa de gestão mista, cujas cláusulas serão submetidas previamente para exame e aprovação pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, em se tratando de estabelecimento prisional federal, ou pelo Conselho Estadual de Política Criminal e Penitenciária, no caso de estabelecimento vinculado ao Governo Estadual.

Art. 10 — Os lucros obtidos com o produto dos investimentos serão auferidos pelo grupo ou empresa privada, deduzidas as despesas de gerenciamento, prestação de serviços, manutenção, funcionamento do estabelecimento e remuneração condigna do trabalho dos presos.

§ 1º Caberá ao grupo ou empresa privada definir, no contrato celebrado com o Governo Federal ou Estadual, a fonte de receita própria para a operacionalização do disposto no *caput* deste artigo.

§ 2º Na fase inicial da gestão mista, o Governo Federal ou Estadual poderá repassar recursos ao grupo ou empresa privada para atendimento de despesas emergenciais relacionadas com a manutenção dos internos de forma decente, excluídos os gastos de gerenciamento.

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 previamente selecionado, segundo a qualificação exigida para desempenho da função no estabelecimento prisional.

Parágrafo único — Os administradores e pessoal de apoio serão indicados pelo próprio grupo ou empresa privada e nomeados pelo Ministro da Justiça, em se tratando de estabelecimento prisional federal, ou pelo Secretário de Justiça, no caso de estabelecimento vinculado ao Governo Estadual.

Art. 12 — Qualquer proposta de alteração do contrato de funcionamento ficará sujeita à aprovação pelo Conselho de Política Criminal e Penitenciária, Federal ou Estadual, que poderá solicitar parecer de consultores e especialistas sobre o assunto.

Art. 13 — Nenhum contrato será superior ao período de 10 (dez) anos, prazo imprescindível para avaliação da experiência e promoção dos ajustes necessários com vistas à

renovação ou processamento de novo contrato com outro grupo ou empresa privada.

Art. 14 — Os terrenos para construção de novos estabelecimentos prisionais, ou para a ampliação dos existentes, serão cedidos ao grupo ou empresa privada pelo Governo Federal ou Estadual.

Parágrafo único — Em caso de doação, se a destinação do terreno não for efetivada exclusivamente para a construção ou ampliação de estabelecimento prisional, a propriedade voltará de pleno direito ao poder público.

Art. 15 — As construções e benfeitorias realizadas no terreno destinado ao estabelecimento prisional poderão ser incorporadas ao patrimônio do grupo ou empresa privada, conforme dispuser o contrato de funcionamento.

Art. 16 — O regime de gestão mista entre o poder público e a iniciativa privada será de, no mínimo, 10 (dez) anos de funcionamento, conforme previsão em cláusula contratual, período em que os bens de construções, benfeitorias e equipamentos introduzidos no estabelecimento prisional ficarão indisponíveis.

Parágrafo único — A indisponibilidade desses bens não incide sobre relações jurídicas preexistentes e nem implica em limitação aos poderes de administração.

Art. 17 — A adaptação e reestruturação de estabelecimentos prisionais existentes no país, com vistas à implementação do programa de gestão mista, ficarão a cargo do grupo ou empresa privada que vencer a concorrência pública.

Art. 18 — Constarão, necessariamente, do contrato:

I — os meios pelos quais o Governo e o grupo ou empresa privada realizarão suas obrigações no programa de gestão mista;

II — as especificações orçamentárias de ambas as partes contratantes;

III — as sanções para o descumprimento das obrigações contratuais.

Art. 19. — O número de internos em cada estabelecimento será de acordo com os objetivos pedagógicos do programa de gestão mista, não devendo, em nenhuma hipótese, ultrapassar o limite de 500 (quinhentos) presos.

Art. 20 — Em cada estabelecimento prisional, funcionará um Conselho de Administração composto pelos seguintes membros:

I — Superintendente do Sistema Penal — Presidente;

II — Diretor-Geral do estabelecimento;

III — Diretor do grupo ou empresa privada;

IV — Gerente do grupo ou empresa privada, no estabelecimento;

V — Representante do Conselho de Política Criminal e Penitenciária;

VI — Representante do Juízo das Execuções Penais;

VII — Representante de associação ou entidade comunitária;

VIII — Representante do Ministério Público;

IX — Representante da Ordem dos Advogados do Brasil.

Parágrafo único — Os membros do Conselho de Administração serão nomeados pelo Ministro da Justiça, em se

tratando de estabelecimento prisional federal, ou pelo Secretário de Justiça, no caso de estabelecimento vinculado ao Governo Estadual.

Art. 21 — Caberá ao Conselho de Administração:

I — deliberar sobre as questões relativas à gerência de pessoal e incumbências administrativo-financeiras do programa de gestão mista;

II — observar o cumprimento das determinações da autoridade judicial e dos preceitos estabelecidos na Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210, de 1984);

III — aprovar, em primeiro estágio, o relatório semestral do programa de gestão mista.

Art. 22 — O relatório semestral do programa de gestão mista ficará sujeito à aprovação final do Conselho de Política Criminal e Penitenciária Nacional ou Estadual.

Art. 23 — Os funcionários envolvidos na administração penitenciária do programa de gestão mista ficarão sujeitos ao Estatuto do Servidor Penitenciário.

Art. 24 — Competirá ao Ministério da Justiça implantar a Escola Penitenciária Nacional, com núcleos regionais, em convênio com os Governos Estaduais, para disciplinar o ingresso e evolução na carreira do servidor penitenciário.

Art. 25 — A Escola Penitenciária Nacional será responsável pelos planos acadêmicos de formação, treinamento e aperfeiçoamento de recursos humanos penitenciários, indispensáveis ao êxito do programa de gestão mista.

Art. 26 — No cumprimento do programa de gestão mista, serão observados, no que couber, a Constituição da República, o Código Penal, o Código de Processo Penal, a Lei da Execução Penal em vigor e os preceitos da Organização das

Nações Unidas (ONU) referentes ao tratamento das pessoas presas.

Brasília, 27 de janeiro de 1992

Edmundo Oliveira, Prof. Dr.

MJ - BIBLIOTECA

ESTA OBRA FOI COMPOSTA,
FORMATADA
(VENTURA PUBLISHER 4.1)
E IMPRESSA
PELA IMPRENSA NACIONAL,
SIG, QUADRA 6, LOTE 800,
70604-900, BRASÍLIA, DF,
EM 1994, COM UMA TIRAGEM
DE 2.000 EXEMPLARES

MJ - BIBLIOTECA

ESTA OBRA FUE COPIADA
FORMANDO
VENTURA PUBLISHERS & D.
E. IMPRESA
LA ALFONSO NACON
NO QUEDAR COPIA
JORDAN DE VASCO
EN 1981 CON UNA TIRADA
DE 1000 EJEMPLARES



ESTE LIVRO DEVE SER DEVOLVIDO NA
ÚLTIMA DATA CARIMBRADA

MJ - BIBLIOTECA

