

# A PRIVATIZAÇÃO DOS PRESÍDIOS E A CRISE DO SISTEMA PRISIONAL

## THE PRIVATIZATION OF PRISON AND THE CRISIS OF THE PRISON SYSTEM

**Ewerton Ricardo Messias<sup>1</sup>**

Professor nos cursos de Graduação em Direito e Administração  
(UNIMAR, Marília/SP, Brasil)

**Gabriella Argenta Gomes Moraes<sup>2</sup>**

Bacharel em Direito (UNIMAR, Marília/SP, Brasil)

**ÁREA(S):** direitos humanos; direito processual penal; direito comparado.

**RESUMO:** O sistema prisional brasileiro encontra-se falido há décadas. Diante de tal fato, têm se buscado alternativas para solucionar a ineficiência da aplicação da pena privativa de liberdade. A má gestão realizada pelo Estado tem como consequência um baixo índice de ressocialização, o que ocasiona rebeliões, mortes, fugas e imagens de insalubridade no ambiente carcerário,

situações que ficaram notórias em 2006, com as ondas de ataques violentos comandados por organizações criminosas do interior de presídios, e em 2017, com os massacres de presos ocorridos nos Estados do Amazonas, Roraima, Alagoas e Rio Grande do Norte. A presente pesquisa pautar-se-á na premissa de que a privatização das unidades prisionais poderá propiciar melhorias na qualidade dos serviços ofertados, por meio do investimento em novas tecnologias e em novas práticas

---

<sup>1</sup> Doutor e Mestre em Direito pelo Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Marília - UNIMAR. Professor convidado no Programa de Mestrado e Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional da Universidade do Oeste Paulista - UNOESTE, Presidente Prudente, São Paulo, Brasil. *E-mail:* ewerton\_messias@hotmail.com. Currículo: <http://lattes.cnpq.br/1361703878121901>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9175-4865>.

<sup>2</sup> Advogada. *E-mail:* gabriella\_argenta@hotmail.com. Currículo: <http://lattes.cnpq.br/4054909606361647>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1956-8312>.

de gestão, visando aumentar o índice de ressocialização das pessoas submetidas ao cumprimento de penas privativas de liberdade. Será utilizado o método dedutivo, buscando, a partir de pesquisa bibliográfica, demonstrar a importância da privatização dos presídios como alternativa de solução para crise carcerária instalada no Brasil. Em conclusão, aponta-se para a inconstitucionalidade da privatização e para a constitucionalidade da terceirização dos presídios, entendida, esta última, como meio eficiente para resolver a ineficácia e a ineficiência do Estado, visando propiciar maior dignidade aos apenados com uma possível redução de custos aos cofres públicos.

**ABSTRACT:** *The Brazilian prison system has been bankrupt for decades, faced with this fact has been sought alternatives to solve the ineffectiveness of the penalty of deprivation of liberty. The mismanagement carried out by the State has as a consequence a low index of resocialization, which causes rebellions, Deaths, fugues and images of unhealthy conditions in prisons, situations that were notorious in 2006, with waves of violent attacks by criminal organizations inside prisons, and in 2017, with the massacres of prisoners in the states of Amazonas, Roraima, Alagoas and Rio Grande do Norte. The present research will be based on the premise that the privatization of the prison units can provide improvements in the quality of the services offered, by investing in new technologies and new management practices, aiming to increase the resocialization rate of people submitted to the Deprivation of liberty. The deductive method will be used, searching, based on bibliographical research, to demonstrate the importance of the privatization of prisons as an alternative solution to the prison crisis installed in Brazil. In conclusion, we point to the unconstitutionality of privatization and to the constitutionality of the outsourcing of prisons, the latter being understood as an efficient means to solve the inefficiency and inefficiency of the State, aiming to provide greater dignity to the victims with a possible reduction costs to the public coffers.*

**PALAVRAS-CHAVE:** pena privativa de liberdade; qualidade dos serviços; ressocialização.

**KEYWORDS:** *deprivation of liberty; quality of services; resocialization.*

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 Regra-matriz orientadora da conduta da Administração Pública: uma construção a partir do constructivismo lógico-semântico; 2 Caos no sistema prisional brasileiro; 3 A privatização dos presídios: um estudo no direito comparado; 4 Abrangência do termo privatização e o início da privatização do sistema prisional brasileiro; 5 Experiências privatizadoras no Brasil; 6 Obstáculos jurídicos e políticos às privatizações ou às terceirizações dos presídios brasileiros; Conclusão; Referências.

**SUMMARY:** *Introduction; 1 Master rule guiding the conduct of public administration: A construction based on Logical-Semantic Constructivism; 2 Chaos in the Brazilian prison system; 3 The privatization of prisons: a study in comparative law; 4 Extension of the term privatization and the beginning of privatization of the Brazilian prison system; 5 Privatizing experiences in Brazil; 6 Legal and political obstacles to the privatization or outsourcing of Brazilian prisons; Conclusion; References.*

## INTRODUÇÃO

O sistema público prisional vem demonstrando sinais de ineficiência e ineficácia visto o alto custo *per capita* para manutenção dos presos em tal sistema, aliado às baixas condições de segurança e dignidade da pessoa humana, em virtude da má gestão realizada pelo Poder Público, redundando em um baixo índice de ressocialização daqueles que ingressam no sistema prisional brasileiro, bem como na morte de centenas deles.

A privatização do sistema prisional pode se revelar como uma forma de solução à ineficiência estatal, pois a iniciativa privada poderia, por meio do investimento em novas tecnologias, reduzir os custos com pessoais e implementar o trabalho e o estudo em todas as unidades prisionais, possibilitando, aos presos, a remissão da pena por meio da alfabetização, do ensino técnico e do exercício do trabalho humano digno, de forma a cumprir, também, um dos fundamentos da ordem econômica brasileira.

A privatização do sistema prisional pode se revelar também como uma forma de solução à ineficácia estatal, visto que a gestão privada poderá inserir, na gestão do sistema prisional, práticas de gestão pela qualidade, visando à melhoria contínua do processo de ressocialização do preso, por meio do planejamento prévio, do acompanhamento e da checagem de resultados contínuos e da retroalimentação do sistema de gestão com práticas aptas a solucionar eventuais problemas surgidos durante o período avaliado, de forma a atender a uma antiga demanda da sociedade brasileira, qual seja, a ampliação do percentual de ressocialização dos presos.

A ressocialização dos presos contidos no sistema prisional brasileiro trata-se de uma antiga demanda da sociedade brasileira. Os eventos ocorridos em 2006, no Estado de São Paulo, com a chamada “Megarrebalião do sistema prisional paulista”, e em 2017, nos Estados do Amazonas, Roraima, Alagoas e Rio Grande do Norte, com a morte de centenas de presos, mortos com requintes

de crueldade por outros presos, demonstra a falência do sistema prisional brasileiro e a necessidade de alternativas mais eficientes e eficazes na busca do controle do sistema prisional e da ressocialização dos presos, por meio do investimento em novas tecnologias e em novas práticas de gestão, o que poderia ser feito pela iniciativa privada, por meio da privatização do sistema prisional brasileiro.

A justificativa para a pesquisa do tema em tela é a escassez de discussão doutrinária e jurisprudencial acerca da privatização do sistema prisional brasileiro como uma possível oportunidade de resolução dos problemas existentes.

Quanto ao objetivo a ser alcançado, trata-se de uma tentativa de clarificar se a privatização do sistema prisional brasileiro pode se revelar como uma forma de solução à ineficiência e à ineficácia do atual modelo estatal.

A despeito da suma importância da matéria abordada, o tema ainda carece de pesquisa aprofundada sob o prisma que ora se pretende focalizar, lacuna essa que, ao ser preenchida, certamente trará auxílio doutrinário ao intérprete e ao aplicador do Direito, contribuindo para que as normas jurídicas infraconstitucionais, relacionadas ao tema, possam ser aplicadas de forma mais eficaz e em consonância com as normas constitucionais.

Para a obtenção dos resultados almejados pela pesquisa, o método de abordagem a ser seguido será o empírico-dialético<sup>3</sup>, utilizando-se das pesquisas bibliográfica, legislativa e jurisprudencial, tendo como pano de fundo um sistema de referência pautado no giro linguístico, representado por meio do constructivismo lógico-semântico de Paulo de Barros Carvalho<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Para Lourival Vilanova, “os objetos culturais, entre os quais se aloja o direito, são todos aqueles que estão na experiência, tendo existência real, contudo sempre valiosos, positiva ou negativamente. O ato gnosiológico próprio é a ‘compreensão’ e o método da correspondente ciência é o ‘empírico-dialético’” (VILANOVA, Lourival. *Fundamentos do Estado de Direito*. In: VILANOVA, Lourival. *Escritos jurídicos e filosóficos*. São Paulo: IBET/Axis-Mundi, v. I, 2008. p. 82).

<sup>4</sup> Segundo Paulo de Barros Carvalho, “[...] o constructivismo lógico-semântico é, antes de tudo, um instrumento de trabalho, modelo para ajustar a precisão da forma à pureza e à nitidez do pensamento; meio e processo para a construção rigorosa do discurso, no que atende, em certa medida, a um dos requisitos do saber científico tradicional. Acolhe, com entusiasmo, a recomendação de Norberto Bobbio, segundo a qual não haverá ciência ali onde a linguagem for solta e descomprometida. O modelo constructivista se propõe amarrar os termos da linguagem, segundo esquemas lógicos que deem firmeza à mensagem, pelo cuidado especial com o arranjo sintático da frase, sem deixar de preocupar-se com o plano do conteúdo, escolhendo as significações mais adequadas à fidelidade da

## 1 REGRA-MATRIZ ORIENTADORA DA CONDUTA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA CONSTRUÇÃO A PARTIR DO CONSTRUCTIVISMO LÓGICO-SEMÂNTICO

A proposta metodológica indicada na presente pesquisa é tratar o tema seguindo uma concepção epistemológica bem delineada, tendo como referencial teórico o constructivismo lógico-semântico, tratando de forma lógica e semântica suas proposições com o intuito de construir seu objeto.

Dessa forma, utilizar-se-á de algumas referências do método a fim de encontrar as causas e consequências da crise do sistema prisional brasileiro, bem como a validade da sua eventual privatização, visando orientar a conduta da Administração Pública diante do ordenamento jurídico brasileiro. As referências utilizadas são:

(i) o direito é texto e contexto, construído a partir da linguagem, inspirado pelas premissas do giro linguístico; (ii) as normas jurídicas somente são construídas após a intervenção do intérprete que arquiteta o sentido da norma e a positiva em normas individuais e concretas; (iii) o direito positivo, sob o ângulo ora eleito, é o conjunto de normas jurídicas válidas em um dado sistema 'S'; [...] (v) seguindo as orientações da retórica, não admite interpretações certas ou erradas, mas válidas ou não, sendo a validade uma relação de pertinencialidade ao sistema jurídico e não de correspondência ou coerência; (vi) a norma não incide automática e infalivelmente, mas precisa ser incidida, ou seja, um indivíduo precisa aplicar ou fazer incidir a norma jurídica para que o evento passe a ser fato jurídico.<sup>5</sup>

Para o constructivismo lógico-semântico, o estudo da crise do sistema prisional brasileiro de sua eventual privatização para orientar a conduta da

---

enunciação" (CARVALHO, Paulo de Barros. *Algo sobre o constructivismo lógico-semântico*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Estudos Tributários, 2014. p. 2).

<sup>5</sup> FARIAS, Mayra Andrade Marinho. *Fontes do Direito no constructivismo lógico-semântico e na teoria comunicacional do Direito: dado ou construído?* Revista Teorias do Direito e Realismo Jurídico, Brasília, v.2, n.1, p. 21-43, jan./jun. 2016. p. 8. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/teoriasdireito/article/view/355/355>. Acesso em: 8 ago. 2020.

Administração Pública diante do ordenamento jurídico brasileiro “[...] está voltado primordialmente para o exame dos fatos dentro de um sistema ‘S’ (direito positivo)”<sup>6</sup>. Nessa perspectiva, observa-se uma visão factual do Direito, reduzindo a complexidade por meio de uma organização de acontecimentos do mundo social, o que será feito por meio da construção da regra-matriz da conduta da Administração Pública, aplicando-se a ela os fatos sociais. O contato inicial do cientista no Direito se dá com o acesso ao conjunto dos enunciados prescritivos (o direito posto). A partir dos fatos enunciativos, retrocede-se ao epicentro produtor de normas, que se identifica com a atividade da enunciação.

Nesse sentido, a partir das premissas do constructivismo lógico-semântico, o conceito dos objetos estudados são enunciações, algo totalmente “construído”. Assim, orientando-se por esse método, será possível identificar a validade da privatização do sistema prisional brasileiro para orientar a conduta da Administração Pública em relação ao ordenamento jurídico – sistema “S” do qual fazem parte (ordenamento jurídico brasileiro), por meio da construção da regra matriz da conduta da Administração Pública, aplicando-se a ela os fatos sociais envolvidos nas situações estudadas.

## 1.1 A REGRA-MATRIZ DE INCIDÊNCIA

Para um melhor entendimento e contextualização da importância da regra-matriz de incidência desenvolvida pelo sistema do constructivismo lógico-semântico, mister se faz primeiramente compreender o significado da norma jurídica e sua relação com os fatos sociais.

Os fatos corriqueiros do dia a dia, isoladamente, não geram efeitos jurídicos. Esses efeitos apenas passam a ter espaço e incidência porque uma norma jurídica os toma como proposição antecedente, implicando-lhes consequências. Assim, sem a norma jurídica, não há direitos e deveres na esfera jurídica. Dessa forma, o estudo do Direito volta-se às normas, e não aos fatos ou às relações sociais deles decorrentes, que se estabelecem por influência da linguagem jurídica.

Complementa Lourival Vilanova, esclarecendo que, na linguagem escrita e falada do direito positivo, não se depara com o dever-ser, com a função

---

<sup>6</sup> CARMO, Valter Moura do; ROSA, André Luís Cateli. Validade da tributação em relação à monetização auferida por meio do fornecimento gratuito de dados e do desenvolvimento e disponibilização gratuitos de programas e aplicativos. *Revista Jurídica – UniCuritiba*, Curitiba, v. 04, n. 53, p. 156-189, out./dez. 2018. p. 161. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/3235/371371751>>. Acesso em: 7 ago. 2020.

sintática de modal deôntico neutro, de forma que, “[...] generalizando, obtenho o conceito de norma jurídica. Agora, só formalizando obtenho o conceito de ‘dever ser’: ultrapassando a linguagem da teoria geral do Direito para ingressar na linguagem formal da lógica”<sup>7</sup>.

No processo gerador de sentido dos textos jurídicos, o intérprete, conhecendo a regra matriz (estrutura lógica), sai em busca dos conteúdos significativos do texto posto para completá-la e assim constrói a regra-matriz de incidência (norma jurídica). Aurora Tomazini de Carvalho assevera que:

A regra-matriz, considerada como estrutura lógica, é desprovida do conteúdo jurídico, trata-se de um esquema sintático que auxilia o intérprete no arranjo de suas significações, na construção da norma jurídica. A regra-matriz, enquanto norma jurídica aparece quando todos os campos sintáticos desta estrutura forem semanticamente completados.<sup>8</sup>

A interpretação, segundo o constructivismo lógico-semântico, deve abranger os planos sintático e semântico. O plano sintático é formado pelo relacionamento que os símbolos linguísticos mantêm entre si, sem qualquer alusão ao mundo exterior ao sistema. O semântico diz respeito às ligações dos símbolos com os objetos significados, as quais, tratando-se da linguagem jurídica, são os modos de referência à realidade: qualificar fatos para alterar normativamente a conduta. E o pragmático é tecido pelas formas segundo as quais os utentes da linguagem a empregam na comunidade do discurso e na comunidade social para motivar comportamentos<sup>9</sup>.

A estrutura lógica, que é um esquema sintático, deve ser preenchida pelo intérprete por meio do arranjo das significações que a completam, resultando, assim, na norma jurídica, que é a regra-matriz de incidência. É nessa linha de raciocínio que Paulo de Barros Carvalho propõe uma ocorrência mínima a ser verificada em toda e qualquer norma, que caracteriza a regra-matriz de incidência, a qual serve como ferramenta ao estudioso do Direito para melhor

<sup>7</sup> VILANOVA, Lourival. Fundamentos do Estado de Direito. In: VILANOVA, Lourival. *Escritos jurídicos e filosóficos*. São Paulo: IBET/Axis-Mundi, v. I, 2008. p. 53-54.

<sup>8</sup> CARVALHO, Aurora Tomazini de. *Curso de teoria geral do Direito: o construtivismo lógico-semântico*. 2. ed. São Paulo: Noeses, 2010. p. 378.

<sup>9</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito Tributário: linguagem e método*. São Paulo: Noeses, 2015. p. 286.

compreensão de seu objeto<sup>10</sup>. Resultado disso é a possibilidade de verificação do enquadramento das condutas sociais ao ordenamento jurídico vigente, por meio do preenchimento semântico de todos os campos sintáticos.

A partir da compreensão da norma jurídica (em sentido estrito), pode-se identificar comportamentos prescritos tanto no antecedente quanto no consequente, materializados em seus elementos mínimos e condicionados por critérios lógicos (sintático-semânticos), quais sejam: 1) na hipótese normativa, (a) o critério material (verbo e complemento), (b) o critério espacial (âmbito de incidência normativa – que não se confunde com o âmbito de vigência da norma), que é o local onde se reputa ocorrido o fato social que enseja a relação jurídica obrigacional, e (c) o critério temporal (momento da ocorrência do evento, cuja certificação se dá por meio de linguagem jurídica competente – vertido em fato jurídico – consoante descrito na hipótese normativa); e, 2) no consequente normativo, verificam-se (a) o critério pessoal (sujeitos ativo e passivo da relação obrigacional) e o (b) o critério quantitativo<sup>11</sup>.

Significa dizer que a regra-matriz possibilita ao estudioso do Direito verificar a validade da norma jurídica segundo o sistema de referência utilizado, ou seja, no presente estudo, a validade da privatização do sistema prisional brasileiro como marco argumentativo para o adequado preenchimento lógico-semântico da regra-matriz.

## **1.2 A REGRA-MATRIZ DE CONDUTA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Conforme demonstrado, a regra-matriz representa uma norma de comportamento posta no sistema para disciplinar uma conduta. No caso da Administração Pública, refere-se aos meios pelos quais o sujeito ativo (Administração Pública) deve se comportar perante o sujeito passivo (toda a coletividade), quando do desempenho de suas funções, por meio de todos os Poderes da União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

---

<sup>10</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 235-237.

<sup>11</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 235-237.

Assim, a conduta da Administração Pública perante toda a coletividade possui suas estruturas lógicas iniciais traçadas pelo art. 37 da Constituição Federal de 1988<sup>12</sup>.

### 1.2.1 Critérios da hipótese

A hipótese normativa consiste em proposição antecedente e descritiva de possível evento do mundo social, evento que, no presente estudo, refere-se à conduta da Administração Pública, cujos critérios são o critério da materialidade da conduta da Administração Pública, o critério espacial e o critério temporal.

O critério material da conduta da Administração Pública, contida na regra-matriz constitucional, é a obediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Ou seja, todos os atos executados pela Administração Pública, seja direta, seja indireta, devem obedecer aos princípios acima mencionados. Tem-se, portanto, como verbo obedecer e, como complemento, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Dessa forma, ao elaborar as leis, o Poder Legislativo deve obedecer aos referidos princípios; o mesmo deve ocorrer com o Poder Executivo, quando do exercício de suas funções; da mesma forma, o Poder Judiciário deve obedecê-los, em todas as decisões proferidas, bem como quando da realização do controle de legalidade dos atos administrativos, com base na Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal (STF)<sup>13</sup>.

Ewerton Ricardo Messias e André Luís Cateli Rosa dissertam que:

De acordo com o critério espacial, a conduta da Administração Pública de que cuida o art. 37 da Constituição Federal deve ser observada em todas as esferas, ou seja, por qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, resultando em observância pelos órgãos

<sup>12</sup> “Art. 37. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]”. (BRASIL, 1988)

<sup>13</sup> “Súmula nº 473 – A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.” (STF, 1969)

da Administração Pública direta e indireta, onde quer que estejam. O critério temporal deve corresponder ao momento em que ocorre a materialização do fato no mundo fenomênico.<sup>14</sup>

Assim, em relação ao Poder Legislativo, a materialização ocorre com a publicação de seus atos, que deverão, para tanto, observar os princípios trazidos pelo art. 37 da Constituição Federal. No que tange ao Poder Judiciário, a materialização do fato ocorre com a externalização das decisões dos juízes, em todos os graus de jurisdição, que também deverão observar os mencionados princípios. No que se refere ao Poder Executivo, a materialização ocorre a cada ato de seus representantes na gestão dos órgãos públicos, que deverão sempre estar alinhados com os já mencionados princípios.

Para possibilitar um melhor entendimento, pode-se trazer à baila a distinção feita por Paulo de Barros Carvalho entre o “tempo do fato” e o “tempo no fato”. Segundo o autor:

O tempo *do fato* é aquele instante no qual o enunciado denotativo, perfeitamente integrado como expressão dotada de sentido, ingressa no ordenamento do direito posto, não importando se veiculado por sentença, por acórdão, por ato administrativo ou por qualquer outro instrumento introdutório de normas individuais e concretas. [...] Algo diverso, porém, é o tempo *no fato*, isto é, a ocasião a que alude o enunciado factual, dando conta da ocorrência concreta do evento.<sup>15</sup> (grifos do autor)

Dessa forma, o tempo “no fato” é o momento de ocorrência de um evento no mundo fenomênico que, quando convertido em linguagem competente, transforma-se em tempo “do fato”. Assim, este sempre será posterior àquele. Em relação às condutas da Administração Pública, tem-se a prática de seus

<sup>14</sup> MESSIAS, Ewerton Ricardo; ROSA, André Luís Cateli. A validade da análise econômica do Direito nas decisões judiciais: uma análise à luz do constructivismo lógico-semântico. *Revista Brasileira de Estudos Jurídicos*, Montes Claros/MG, v. 14, n. 2, maio/ago. 2019. p. 135-136. Disponível em: <<https://direito.fasa.edu.br/k/bej/7105494.pdf>>. Acesso em: 8 ago. 2020.

<sup>15</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito tributário: fundamentos jurídicos da incidência*. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 194.

atos como indicador do tempo no fato. Quando esse fato é traduzido em linguagem competente, ou seja, enquadra-se dentre aqueles previstos em lei, é que se considera ocorrido o fato gerador e permitida a instauração da relação jurídica reveladora da obrigação de observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, trazidos pelo art. 37 da Constituição Federal<sup>16</sup>.

### 1.2.2 Critérios do consequente

O consequente normativo funciona como prescritor de condutas intersubjetivas, envolvendo dois ou mais sujeitos de direito em torno de uma conduta regulada como proibida, permitida ou obrigatória. No presente estudo, que aborda a conduta da Administração Pública, tem-se a constituição dos seguintes critérios do consequente: o critério pessoal e o critério quantitativo.

Em relação ao critério pessoal, necessário apontar os sujeitos passivos e ativos da relação jurídica, que, no caso da conduta da Administração Pública, consubstanciam-se da seguinte forma: (i) sujeito passivo são todos os indivíduos que fazem parte do Estado Democrático de Direito promulgado pela Constituição Federal, conforme consta em seu preâmbulo; (ii) como sujeito ativo, figuram todos os integrantes da Administração Pública, direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Assim, a Constituição Federal delimita a norma de incidência das condutas da Administração Pública em aspecto pessoal, externalizando quais as pessoas que possuem relação com o fato imponível.

Ao estabelecer no art. 37 da Constituição Federal que a Administração Pública, direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, evidenciou-se que, independente de qualquer meio de mensuração dos atos da Administração Pública, tais princípios deverão ser obedecidos.

Decorrente disso, sob o critério quantitativo, tem-se que toda e qualquer conduta da Administração Pública encaixar-se-á na regra-matriz aqui construída,

<sup>16</sup> MESSIAS, Ewerton Ricardo; ROSA, André Luís Cateli. A validade da análise econômica do Direito nas decisões judiciais: uma análise à luz do constructivismo lógico-semântico. *Revista Brasileira de Estudos Jurídicos*, Montes Claros/MG, v. 14, n. 2, maio/ago. 2019. p. 135-136. Disponível em: <<https://direito.fasa.edu.br/k/bej/7105494.pdf>>. Acesso em: 8 ago. 2020.

independentemente de mensuração, e conseqüentemente deverá observar os mencionados princípios, caso preenchidos seus demais critérios.

## 2 CAOS NO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO

O Estado tem a principal função de exercer o controle social, que é realizado através das leis e suas sanções. O crime, quando praticado, leva o criminoso a sofrer a sanção que lhe é imposta; em grande parte dos casos, a sanção é a prisão. A função dessa pena, que restringe a liberdade, é propiciar a correção do infrator, visando à reabilitação para o convívio em sociedade.

A crise que o sistema prisional brasileiro enfrenta não é atual, e uma possível solução vem sendo debatida há muito tempo. O problema do sistema prisional inicia-se na superlotação carcerária, a qual desencadeia outros inúmeros problemas. Segundo dados coletados pelo Infopen, no Brasil existem 607.371 pessoas encarceradas, sendo que existem apenas 376.669 vagas. Outra informação preocupante é a taxa de presos sem condenação, que é de 41%, sendo aproximadamente quatro entre dez presos<sup>17</sup>.

A reincidência e o aumento da criminalidade colaboram para a superlotação das cadeias, dos Centros de Detenção Provisória e dos presídios brasileiros, conforme indicam os números acima demonstrados<sup>18</sup>. A realidade dos presídios brasileiros é descrita nos motivos da criação da Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI do Sistema Carcerário:

Rebeliões, motins freqüentes (*sic*) com destruição de unidades prisionais; violência entre encarcerados, com corpos mutilados e cenas exibidas pela mídia; óbitos não explicados no interior dos estabelecimentos; denúncias de torturas e maus-tratos; presas vítimas de abusos sexuais; crianças encarceradas; corrupção de agentes públicos; superlotação; reincidência elevada; organizações criminosas controlando a massa carcerária, infernizando a sociedade civil e encurralando

<sup>17</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Levantamento nacional de informações penitenciárias*. Brasília: Departamento Penitenciário Nacional, 2014. p. 11; 13.

<sup>18</sup> GELINSKI NETO, Francisco; FRANZ, Giovane. A crise carcerária e a privatização do sistema prisional, p. 2. Disponível em: <[http://www.apec.unesc.net/V\\_EEC/sesoes\\_tematicas/Temas%20Especiais/A%20CRISE%20CARCER%20E%20A%20PRIVATIZA%20C3%87%20C3%83O%20DO%20SISTEMA%20PRISIONAL.pdf](http://www.apec.unesc.net/V_EEC/sesoes_tematicas/Temas%20Especiais/A%20CRISE%20CARCER%20E%20A%20PRIVATIZA%20C3%87%20C3%83O%20DO%20SISTEMA%20PRISIONAL.pdf)>. Acesso em: 30 abr. 2019.

governos; custos elevados de manutenção de presos; falta de assistência jurídica e descumprimento da Lei de Execução Penal, motivaram o Deputado Domingos Dutra a requerer a criação da CPI sobre o sistema carcerário brasileiro.<sup>19</sup>

O problema enfrentado no sistema carcerário não é atribuído à ausência de leis, pois, no que se refere à execução penal, especificamente a Lei de Execução Penal – Lei nº 7.210/1984, o ordenamento jurídico é considerado satisfatório, porém o Estado falha ao colocar em prática o que está disposto na legislação.

A falsa percepção da sociedade brasileira de que o aprisionamento diminui a criminalidade reforça a falta de interesse por parte do Estado em investir em políticas públicas relacionadas à execução da pena, resultando em total abandono dos estabelecimentos prisionais. É o que pontua Silva:

[...] é a falsa crença do povo brasileiro que somente se reduz a criminalidade com a edição de novas leis, ou seja, com a definição de novos tipos penais, com o agravamento das penas, com a supressão de garantias do réu durante o processo e a acentuação da severidade da execução das sanções.<sup>20</sup>

O abandono dos estabelecimentos prisionais foi retratado no livro publicado pelo Conselho Nacional de Justiça, fruto do projeto “Mutirão Carcerário”, que objetiva garantir o devido processo legal revendo as prisões de presos definitivos e provisórios, assim como realizar inspeção nos estabelecimentos prisionais. Tal publicação evidenciou a infraestrutura precária dos presídios de vários Estados, pois, conforme relatou o Juiz Douglas Melo, ao descrever as condições de um dos presídios do Estado do Amazonas, “as grades estão soltas, paredes

<sup>19</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. Centro de Documentação e Informação. Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. Brasília: Edições Câmara, 2009. p. 41.

<sup>20</sup> SILVA, Luzia Gomes da. Análise histórica do sistema penitenciário: subsídios para a busca de alternativas à humanização do sistema prisional. *Conteúdo Jurídico*, Brasília, 24 nov. 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.40751&seo=1>>. Acesso em: 1º maio 2019.

balançam, há infiltrações em todas as partes do presídio. Há risco grave de que a laje desmorone sobre os presos a qualquer momento”<sup>21</sup>.

Há dupla penalização da pessoa do condenado, pois, além de sofrer a pena imposta, ele ainda passa pela situação de superlotação das celas, má alimentação e falta de higiene, estando sujeito ao contágio de doenças. Nesse sentido, Assis afirma que:

Acaba ocorrendo é uma dupla penalização na pessoa do condenado: a pena de prisão propriamente dita e o lamentável estado de saúde que ele adquire durante a sua permanência no cárcere. Também pode ser constatado o descumprimento dos dispositivos da Lei de Execução Penal, a qual prevê, no inciso VII do art. 41, o direito à saúde por parte do preso como uma obrigação do Estado.<sup>22</sup>

O indivíduo preso deve ter seus direitos fundamentais garantidos; no entanto, esta não é a realidade no sistema carcerário brasileiro. Os estabelecimentos prisionais tornaram-se depósitos humanos, indo na contramão do que dispõe a Constituição Federal acerca das garantias fundamentais, bem como a Lei de Execução Penal, em seus arts. 40 e 41.

Nessa mesma linha de raciocínio, em decisão liminar da arguição de preceito fundamental, o Ministro Marco Aurélio concluiu que:

No sistema prisional brasileiro, ocorre violação generalizada de direitos fundamentais dos presos no tocante à dignidade, higidez física e integridade psíquica. A superlotação carcerária e a precariedade das instalações das delegacias e presídios, mais do que inobservância, pelo Estado, da ordem jurídica correspondente, configuram tratamento degradante, ultrajante e indigno a pessoas que se encontram sob custódia. As penas privativas de liberdade aplicadas

---

<sup>21</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Mutirão carcerário: raio-x do sistema penitenciário brasileiro*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2012. p. 29.

<sup>22</sup> ASSIS, Rafael Damaceno de. A realidade atual do sistema penitenciário brasileiro. *Revista CEJ*, Brasília, a. XI, n. 39, p. 74-78, out./dez. 2007. p. 75.

em nossos presídios convertem-se em penas cruéis e desumanas. Os presos tornam-se “lixo digno do pior tratamento possível”, sendo-lhes negado todo e qualquer direito à existência minimamente segura e salubre. Daí o acerto do Ministro da Justiça, José Eduardo Cardozo, na comparação com as “masmorras medievais”.<sup>23</sup>

A evidência da crise do sistema prisional também se dá com a ocorrência de rebeliões, e entre elas se destacam as ocorridas em 2006, quando ondas de ataques violentos ocorreram por ordens de facções criminosas do interior de presídios, e em 2017, com o massacre ocorrido entre os presos nos estados do Amazonas, Roraima, Alagoas e Rio Grande do Norte. A traçar um paralelo entre as rebeliões ocorridas e a situação em que se encontram os presos no sistema carcerário brasileiro, Assis afirma que as rebeliões “[...] nada mais são do que um grito de reivindicação de seus direitos e de uma forma de chamar a atenção das autoridades quanto à situação subumana na qual eles são submetidos dentro das prisões”<sup>24</sup>.

A função ressocializadora da pena de prisão foi banalizada, pois, aos olhos da sociedade, a pena tem apenas como função a punição, o que diverge do objetivo do nosso ordenamento jurídico, o qual é totalmente voltado à recuperação do condenado e do egresso do cárcere. Conforme consta da CPI do Sistema Carcerário, a taxa de reincidência no Brasil é alta, o que ratifica a ideia de ineficiência<sup>25</sup> e ineficácia do sistema prisional:

<sup>23</sup> MILANEZ, Bruno Augusto Vigo. “Estado de coisas inconstitucional” e o sistema penitenciário brasileiro. Disponível em: <<https://canalcienciascriminais.com.br/estado-de-coisas-inconstitucional-e-o-sistema-penitenciario-brasileiro/>>. Acesso em: 20 abr. 2019.

<sup>24</sup> ASSIS, Rafael Damaceno de. A realidade atual do sistema penitenciário brasileiro. *Revista CEJ*, Brasília, a. XI, n. 39, p. 74-78, out./dez. 2007. p. 76.

<sup>25</sup> O termo ineficiência tem significado justamente oposto ao termo eficiência – este, por sua vez, possui diversas concepções, como a eficiência de Pareto e a eficiência de Kaldor-Hicks; no entanto, por motivo de corte metodológico, neste artigo adotar-se-á a concepção de que a eficiência relaciona-se com a maximização de ganhos e de externalidades positivas e com a minimização de prejuízos e de externalidades negativas. Assim, haverá maximização da eficiência se houver possibilidade de aumentar e internalizar a lucratividade, gerar desenvolvimento social e propiciar a proteção do equilíbrio ambiental – externalidades positivas – e, ao mesmo tempo, evitar prejuízos, retrações sociais e danos ambientais – externalidades negativas, sendo que, caso ocorram, estes também deverão ser internalizados, pelos empreendimentos econômicos, nos custos de produção. (COOTER, Robert;

[...] Inexistem estatísticas oficiais sobre a taxa de reincidência. Segundo apontou o Sr. Maurício Kuehne, diretor do Depen, enquanto se observa uma taxa de reincidência de 60% a 65% nos países do Primeiro Mundo, a taxa de recidiva penal no Brasil oscila de 70% a 85%.<sup>26</sup>

Ao tratar sobre a alta taxa de reincidência, Assis afirma que:

Essa realidade é um reflexo direto do tratamento e das condições a que o condenado foi submetido no ambiente prisional durante o seu encarceramento, aliadas ainda ao sentimento de rejeição e de indiferença sob o qual ele é tratado pela sociedade e pelo próprio Estado ao readquirir sua liberdade. O estigma de ex-detento e o total desamparo pelas autoridades faz com que o egresso do sistema carcerário torne-se marginalizado no meio social, o que acaba o levando de volta ao mundo do crime, por não ter melhores opções.<sup>27</sup>

Atribui-se também a alta taxa de reincidência ao fato de a grande maioria dos presos não trabalharem. Segundo levantamento realizado pelo Infopen, apenas 16% da população prisional do país trabalha<sup>28</sup>, sendo, este, um direito e dever do preso, previsto no art. 28 da Lei de Execução Penal, que tem por objetivo a reeducação do preso por meio do desenvolvimento de uma atividade laboral, visando a atingir a sua ressocialização<sup>29</sup>.

Diante das circunstâncias apontadas, é inegável que o cenário prisional brasileiro é caótico, necessitando de medidas eficazes e emergenciais, visto que se encontra à beira de um colapso.

---

ULEN, Thomas. *Law and Economics*. Addison Wesley. 6. ed. Berkeley: Berkeley Law Books, 2016. p. 14; 42-43)

<sup>26</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. Centro de Documentação e Informação. *Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário*. Brasília: Edições Câmara, 2009. p. 277.

<sup>27</sup> ASSIS, Rafael Damaceno de. A realidade atual do sistema penitenciário brasileiro. *Revista CEJ*, Brasília, a. XI, n. 39, p. 74-78, out./dez. 2007. p. 77.

<sup>28</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias*. Brasília: Departamento Penitenciário Nacional, 2014. p. 127.

<sup>29</sup> CABRAL, Luísa Rocha; SILVA, Juliana Leite. O trabalho penitenciário e a ressocialização do preso no Brasil. *Revista do Centro Acadêmico Afonso Pena*, Belo Horizonte, n. 1, p. 157-184, p. 8, jan./jun. 2010.

### 3 A PRIVATIZAÇÃO DOS PRESÍDIOS: UM ESTUDO NO DIREITO COMPARADO

É sempre muito importante utilizar experiências estrangeiras, porém, ao utilizar o direito comparado, devem ser tomados alguns cuidados, visto que se trata de realidades diferentes em diferentes sistemas jurídicos nacionais.

O Projeto de Lei nº 3.123/2012, que dispõe sobre a privatização dos estabelecimentos penitenciários, apresenta as experiências vivenciadas em outros países, como justificção para a privatização dos presídios brasileiros:

Seguindo o exemplo de diversos países, a medida da privatização virá contribuir para desafogar a máquina estatal e desonerar os cofres públicos, tornando a execução das penas mais humanitárias, feita em condições mais dignas e, por conseguinte, atingindo um nível maior de ressocialização e reintegração do condenado, assim como demonstrado nos processos atualmente existente.<sup>30</sup>

Assim, a iniciativa legislativa em busca da privatização dos presídios brasileiros tem como esteio as experiências internacionais acerca de tal tema, motivo pelo qual se faz mister o estudo de tais experiências internacionais para, em seguida, verificar a possibilidade legal da privatização de presídios, diante do sistema jurídico brasileiro. Em razão de corte metodológico, serão estudados os modelos americano e francês de privatização do sistema prisional.

#### 3.1 MODELO AMERICANO

Os Estados Unidos foram quem deram início à onda de privatizações de presídios, a qual foi iniciada na década de 80, durante o governo de Ronald Reagan, com a justificativa de resolver o problema carcerário com a redução dos gastos públicos<sup>31</sup>.

O problema carcerário intensificou-se com o encarceramento em massa, levado a efeito como uma forma de política para afastar os incômodos do meio

<sup>30</sup> BRASIL. Projeto de Lei nº 3.123, de 2012, p. 4. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/966123.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2019.

<sup>31</sup> CORDEIRO, Greicianny Carvalho. *Privatização do sistema prisional brasileiro*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2006. p. 91.

social, a qual ficou conhecida como “a passagem do Estado Social para o Estado Penal”<sup>32</sup>.

Ao dissertar acerca da elevação do aprisionamento nos Estados Unidos, Wacquant afirma que “a política de encarceramento em massa estimulou também o ressurgimento e a expansão exponencial de cadeias e prisões construídas e/ou administradas por operadores privados [...]”, tendo como justificativa a insuficiência de recursos do Estado<sup>33</sup>.

Os presídios privatizados não são unanimidade no País, pois, em decorrência do seu modelo federativo, apenas alguns estados adotaram tal medida. O modelo de privatização dos presídios estadunidenses encontra-se dividido em três espécies: a primeira, o arrendamento das prisões, espécie na qual a empresa privada constrói a prisão e depois a arrenda ao Poder Público por um tempo estipulado em contrato de arrendamento, após o qual a propriedade predial passa a ser do Estado; a segunda espécie é a administração privada das penitenciárias, na qual a iniciativa privada tanto constrói quanto administra o presídio; a terceira espécie é a contratação com empresas privadas para a execução de serviços específicos, como alimentação, vestimentas etc., e em troca o apenado fornece seu trabalho<sup>34</sup>.

Neste ponto, interessante explicitar que o trabalho do apenado nos Estados Unidos, diferente do que é previsto no Brasil, é tido como um dever e não só como um direito do apenado. As grandes corporações americanas usam desta mão de obra em virtude de os apenados não desfrutarem de nenhum direito trabalhista, sendo que, quando se recusam a trabalhar, perdem os poucos privilégios que são concedidos a eles. Aliado a isso, o salário por hora para mão de obra qualificada nas prisões privadas varia de US\$ 0,13 a US\$ 0,50. Por tudo isso, a exploração da mão de obra dos apenados nos Estados Unidos sofre duras críticas<sup>35</sup>. Nesta última espécie de privatização, apesar dos aspectos positivos,

---

<sup>32</sup> SILVA, José Adaumir Arruda da. *A privatização de presídios: uma ressocialização perversa*. Rio de Janeiro: Revan, 2016. p. 76.

<sup>33</sup> WACQUANT, Loic. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos [a onda punitiva]*. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007. p. 119-120.

<sup>34</sup> ASSIS, Rafael Damaceno de. A realidade atual do sistema penitenciário brasileiro. *Revista CEJ*, Brasília, a. XI, n. 39, p. 74-78, out./dez. 2007. p. 2.

<sup>35</sup> MELO, João Ozorio de. Trabalho de presos nos EUA está mais forte e controverso do que nunca. *Revista Eletrônica Consultor Jurídico*, set. 2014. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2014-set-13/fimde-trabalho-presos-eua-forte-controverso-nunca>>. Acesso em: 26 abr. 2019.

como a redução dos gastos estatais, o governo americano sofre muitas críticas, em virtude da exploração do trabalho do preso por parte dos gestores das prisões privatizadas<sup>36</sup>.

Foram três os fatores que favoreceram o crescimento da interferência privada no sistema prisional norte-americano: o primeiro foi a superpopulação carcerária; o segundo foi a necessidade de se fazer grande investimento no sistema prisional, e a obtenção de “tamanho” verba somente seria possível por intermédio de plebiscito, porém a recusa da sociedade norte-americana em custear isso fez o Poder Público buscar a alternativa de contratar empresas para administrar estabelecimentos penitenciários<sup>37</sup>; e o terceiro foi a adoção de uma legislação de tolerância zero, com endurecimento das leis penais e agravamento das penas, em decorrência do aumento da violência, fazendo o índice de encarceramento aumentar<sup>38</sup>.

Apesar de ter sido considerada uma solução quando de sua implementação, em 2016 o Departamento de Justiça dos Estados Unidos decidiu que deixaria de usar prisões privadas; neste sentido, manifestou-se a subsecretária de Justiça Sally Yates, a qual justificou tal decisão afirmando que os presídios privados “não oferecem o mesmo nível de serviços correccionais, programas e recursos, não apresentam redução significativa de custos e não mantêm o mesmo nível de segurança e proteção”<sup>39</sup>.

### 3.2 MODELO FRANCÊS

Assim como na maioria dos países, a França também recorreu à privatização dos presídios em decorrência da crise que afligia seu sistema prisional. Nesse sentido, segundo Maria Cristina de Souza Trulio:

[...] a proposta de privatização de presídios nasceu a partir da constatação da superpopulação carcerária e devido à falta de recursos para o Estado em implantar,

<sup>36</sup> ASSIS, Rafael Damaceno de. A realidade atual do sistema penitenciário brasileiro. *Revista CEJ*, Brasília, a. XI, n. 39, p. 74-78, out./dez. 2007. p. 3.

<sup>37</sup> MINHOTO, Laurindo Dias. *Privatização dos presídios e criminalidade*. São Paulo: Max Limonad, 2000. p. 55.

<sup>38</sup> CORDEIRO, Greicianny Carvalho. *Privatização do sistema prisional brasileiro*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2006. p. 99.

<sup>39</sup> CORREA, Alessandra. Por que os EUA decidiram deixar de usar prisões privadas. BBC Brasil, 2016. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/internacional-37195944>>. Acesso em: 26 abr. 2019.

com as suas dotações orçamentárias, um programa de construção de estabelecimentos prisionais que pudesse atender à demanda.<sup>40</sup>

Sendo assim, surgiram vários movimentos acerca do assunto, até que foi aprovada a Lei nº 87.432, de 22 de junho de 1987, oportunidade em que a maioria do Parlamento, comandado por François Mitterrand, era de direita no país<sup>41</sup>. Diferente da forma como ocorre nos Estados Unidos, na França a iniciativa privada participa do gerenciamento prisional junto com o Estado, mediante uma cogestão, em que o Estado e a empresa atuam em parceria, firmada mediante contrato, gerenciando e administrando o estabelecimento prisional<sup>42</sup>.

No modelo francês, a criação de um estabelecimento penitenciário privado exige a realização de licitação pública<sup>43</sup>. Esse modelo sofreu críticas de duas esferas da sociedade: a primeira, integrada pelos sindicatos de trabalhadores, que consideravam a realização do trabalho dentro dos presídios uma forma desleal de concorrência laboral com a massa de desempregados que não se encontravam presos; a segunda, integrada pela própria população, que discordava do fato de o sistema prisional apenas se preocupar com a exploração da mão de obra do preso em detrimento de sua ressocialização<sup>44</sup>. Acerca das funções desenvolvidas por cada parte contratante no modelo francês de privatização, Cordeiro afirma que:

Ao Estado compete a responsabilidade pela segurança externa da prisão, além de indicar o diretor geral do estabelecimento. À iniciativa privada cabe, além da

---

<sup>40</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. 146f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Cândido Mendes. Rio de Janeiro, p. 105.

<sup>41</sup> CABRAL, Sandro. “Além das grades”: uma análise comparada das modalidades de gestão do sistema prisional. 2006. 291f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal da Bahia. Salvador, p. 170.

<sup>42</sup> CORDEIRO, Greicianny Carvalho. *Privatização do sistema prisional brasileiro*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2006. p. 109.

<sup>43</sup> ANZELIERO, Ana Carolina Alves. Privatização do sistema prisional brasileiro. 2008. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito) – Instituto Paranaense de Ensino. Maringá, p. 8.

<sup>44</sup> ASSIS, Rafael Damaceno de. A realidade atual do sistema penitenciário brasileiro. *Revista CEJ*, Brasília, a. XI, n. 39, p. 74-78, out./dez. 2007. p. 4.

responsabilidade pela segurança interna da prisão, organizar todas as tarefas relacionadas aos presos (trabalho, educação, alimentação, assistência médica e jurídica, lazer etc.).<sup>45</sup>

No modelo francês, há uma gestão compartilhada do sistema prisional, em que o Estado, juntamente com a iniciativa privada, atua para a execução da pena de forma mais eficiente, tanto no que tange ao cumprimento das leis atinentes à execução penal, quanto no que se refere à redução dos custos públicos com a manutenção do sistema prisional.

#### **4 ABRANGÊNCIA DO TERMO PRIVATIZAÇÃO E O INÍCIO DA PRIVATIZAÇÃO DO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO**

Para se analisar a possibilidade jurídica de privatização dos presídios no Brasil, faz-se necessária a análise do termo “privatização”, o qual, segundo o conceito amplo, trata-se dos casos em que o Estado delega o serviço público a um particular, compreendendo a privatização em sentido estrito e a terceirização.

Importante salientar que a divergência doutrinária acerca da privatização dos presídios brasileiros reside na diferenciação entre a privatização em sentido estrito e a terceirização. Em síntese, a privatização em sentido estrito refere-se à transferência de ativos ou de ações de empresas estatais para o setor privado, enquanto a terceirização abrange os contratos de gestão, permissão e concessão<sup>46</sup>. Nesse sentido, Cordeiro explica que “a privatização dos presídios afasta o Estado e, portanto, seus servidores públicos da execução da pena, cabendo ao particular a tarefa de realizá-la, o que poderá ocorrer numa maior ou menor intensidade, inserindo-se, nessa última hipótese, a terceirização”<sup>47</sup>. Sendo assim, a transferência das funções referentes ao sistema prisional do Estado ao particular pode se dar pela terceirização de determinados serviços ou pela privatização total.

<sup>45</sup> CORDEIRO, Greicianny Carvalho. *Privatização do sistema prisional brasileiro*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2006. p. 109.

<sup>46</sup> MAURICIO, Celia Regina Nilander. *A privatização do sistema prisional*. 2011. 167f. Dissertação (Mestrado em Direito Penal) - Pontifícia Universidade Católica. São Paulo, p. 89.

<sup>47</sup> CORDEIRO, Greicianny Carvalho. *Privatização do sistema prisional brasileiro*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2006. p. 133.

O Estado, desde muito tempo, não vem cumprindo o seu papel nas políticas públicas relacionadas ao sistema prisional, violando os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana e contrariando os objetivos da pena, previstos na Lei de Execuções Penais (Lei nº 7.210/1984). Esse sistema falido faz com que a principal finalidade da pena não seja cumprida, qual seja, a ressocialização do apenado<sup>48</sup>.

Assim como ocorreu em diversas áreas de responsabilidade do Estado, diante de sua incapacidade administrativa, o sistema prisional brasileiro também tem sido foco de discussões acerca de privatizações. Em decorrência da incapacidade supracitada, a ideia de privatização no Brasil começou a tomar forma na década de noventa, pois funções exclusivas do Estado foram sendo passadas à iniciativa privada, com o objetivo de “[...] diminuir a dívida pública e fornecer algum tipo de liberdade econômica”<sup>49</sup>.

No Brasil, deu-se início às privatizações dos presídios com a participação da iniciativa privada na execução penal, não pela privatização em sentido estrito, mas pela parceria entre Estado e iniciativa privada, por meio de terceirização. Porém, nos últimos anos, o que vem sendo denominado como terceirização do sistema prisional brasileiro, na verdade, revela-se como privatização em sentido estrito, dada a transferência de serviços e atribuições relacionadas à execução da pena à iniciativa privada<sup>50</sup>.

Na CPI do Sistema Carcerário, realizada pela Câmara dos Deputados em 2009, Moreira manifestou seu entendimento acerca dessa transferência de atribuições do Estado à iniciativa privada, oportunidade em que afirmou não ser contrário à privatização, mas deixando claro ser contrário à terceirização

---

<sup>48</sup> GONÇALVES, Diego Vitor; MELNICK, Fernando de Lucas S., BOZZA, Fábio, DOBJENSKI, Sandra Mara. Privatização do sistema penitenciário brasileiro: uma forma paliativa de mistificação ou uma solução? Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/53857/privatizacao-do-sistema-penitenciario-brasileiro>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

<sup>49</sup> SILVA, Luzia Gomes da. Análise histórica do sistema penitenciário: subsídios para a busca de alternativas à humanização do sistema prisional. *Conteúdo Jurídico*, Brasília, 24 nov. 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.40751&seo=1>>. Acesso em: 1º maio 2019.

<sup>50</sup> CORDEIRO, Greicianny Carvalho. *Privatização do sistema prisional brasileiro*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2006. p. 140.

da execução da pena pelo Governo, pois tal atribuição é exclusiva do Estado brasileiro, *não podendo, portanto, ser transferida à iniciativa privada*<sup>51</sup>.

Nesse sentido, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária editou a Resolução nº 8, de 9 de dezembro de 2002, recomendando a rejeição de quaisquer propostas tendentes à privatização do sistema penitenciário brasileiro, dispondo, ainda, que somente “[...] 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 [...]”<sup>52</sup> poderiam ser exercidos por empresas privadas.

Diante de toda essa problemática, necessária faz-se a análise das experiências privatizadoras existentes no Brasil, o que se fará no item seguinte.

## 5 EXPERIÊNCIAS PRIVATIZADORAS NO BRASIL

Conforme já dito anteriormente, a ideia privatizadora surgiu em decorrência do caos<sup>53</sup> em que vive o sistema prisional e foi inspirado nos modelos internacionais de implantação.

Assim como fez em diversas áreas, no sistema prisional não foi diferente: o Estado optou por delegar suas políticas de natureza pública à iniciativa privada, adotando uma postura de mínima intervenção. Nesse sentido, Ghader afirma que

[...] a incapacidade comprovada do Estado para administrar o sistema prisional, assegurando aos presos em sua custódia os direitos humanos, e em face da sua total impossibilidade de dar meios para que a pena possa cumprir seus objetivos de prevenção, retribuição e de ressocialização, é que têm surgido

<sup>51</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. Centro de Documentação e Informação. *Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário*. Brasília: Edições Câmara, 2009. p. 114.

<sup>52</sup> BRASIL. Resolução nº 8, de 9 de dezembro de 2002. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, 11 dez. 2002, Seção 1, p. 127, p. 1.

<sup>53</sup> Para a teoria do caos, não há caos absoluto, assim como não há ordem estável, pois o que há é um sistema dinâmico, caracterizado pelo movimento circular, aberto e contínuo entre ordem - desordem - interação - nova ordem. Segundo Leonardo Boff, “esse processo, na medida em que avança, tende a criar mais e mais diversidade e, com isso, a reforçar a complexidade” (BOFF, Leonardo. *A águia e a galinha*. 34. ed. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 53). Assim, o caos é generativo, pois a desordem que o acompanha incentiva o surgimento de sucessivas novas ordens.

algumas experiências quanto à forma de gerenciamento prisional.<sup>54</sup>

No que se refere à terceirização dos serviços penitenciários, “[...] apesar de 92% das unidades serem geridas por ente público, 58% apresentam algum tipo de serviço terceirizado. Aproximadamente, seis em cada dez unidades do país têm algum tipo de serviço terceirizado”, segundo dados coletados pelo Levantamento de Informações Penitenciárias<sup>55</sup> acerca do tema. Esses serviços variam entre alimentação, limpeza, saúde, serviços administrativos, segurança, assistência educacional, assistência social, assistência jurídica, assistência laboral e/ou lavanderia.

Um pouco diferente dessas terceirizações, a primeira experiência de administração prisional, que teve significativa participação da iniciativa privada, foi a do Presídio Industrial de Guarapuava, no Estado do Paraná, que foi inaugurado em 12 de novembro de 1999<sup>56</sup>. Nessa experiência pioneira, segundo Cabral, “o governo paraense contratou uma empresa para a construção da unidade e, uma vez finalizada a obra, transferiu sua administração para uma empresa privada, a Humanitas Administração Prisional S/C Ltda. [...]”<sup>57</sup>.

Na parceria de cogestão, a empresa ficou responsável pela alimentação, necessidades de rotina, assistência médica, psicológica e jurídica dos presidiários e ao Estado coube a nomeação do diretor, do vice-diretor e do diretor de disciplina, que supervisionavam a qualidade de trabalho da empresa contratada e faziam valer o cumprimento da Lei de Execuções Penais.

A reincidência registrada dos egressos desse presídio, em 2005, era de 6%<sup>58</sup>, uma realidade bem diferente da média nacional dos presídios sob total

---

<sup>54</sup> GHADER, Miza Tânia Ribeiro Marinho. A privatização do sistema prisional brasileiro. *Revista Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIV, n. 86, mar. 2011.

<sup>55</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias*. Brasília: Departamento Penitenciário Nacional, 2014. p. 86.

<sup>56</sup> OSTERMANN, Fábio Maia. A privatização de presídios como alternativa ao caos prisional. *Revista Científica dos Estudantes de Direito da UFRGS*, Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. 13, maio 2010.

<sup>57</sup> CABRAL, Sandro. “Além das grades”: uma análise comparada das modalidades de gestão do sistema prisional. 2006. 291f. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal da Bahia. Salvador, p. 185.

<sup>58</sup> DOS SANTOS, Jorge Amaral. A utilização das parcerias público-privadas pelo sistema prisional brasileiro em busca da ressocialização do preso. Uma perspectiva possível. *Revista Jus Navigandi*,

responsabilidade do Poder Público, a qual foi estimada em 2009 entre 70% e 85%<sup>59</sup>. Importante ressaltar que grande parte dos apenados trabalhava no presídio, sendo que os que não trabalhavam na fábrica trabalhavam na cozinha, faxina ou lavadeira, recebendo remuneração e tendo direito à remição de pena<sup>60</sup>.

Após a experiência pioneira, surgiram outras no Brasil, como a Penitenciária Industrial Regional de Cariri, no Estado do Ceará, e a Penitenciária Industrial de Cascavel, no Estado do Paraná<sup>61</sup>. Tal prática foi se expandindo para outros Estados, como, por exemplo, o Estado da Bahia, onde tal experiência ocorre no Conjunto Penal de Valença, no Conjunto Penal de Juazeiro, no Conjunto Penal de Serrinha, no Conjunto Penal de Itabuna e no Conjunto Penal de Lauro de Freitas; e no Estado do Amazonas, onde tal experiência ocorre no Complexo Penitenciário Unidade Prisional do Puraquequara, no Instituto Penal Antonio Trindade e no Complexo Penitenciário Anísio Jobim.

Com a expansão da prática, foi publicada a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, instituindo normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada - PPP no âmbito da Administração Pública. Nesse contexto, surge o primeiro presídio privado no Brasil, que ocorreu pela parceria do Estado com a iniciativa privada para construção e gerenciamento do Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves<sup>62</sup>. Paula Sacchetta esclarece que o Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves

[...] é uma PPP (parceria público-privada) desde sua licitação e projeto, enquanto as outras eram unidades

---

Teresina, a. 14, n. 2338, nov. 2009. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/13906>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

<sup>59</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. Centro de Documentação e Informação. *Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário*. Brasília: Edições Câmara, 2009. p. 277.

<sup>60</sup> MAURICIO, Celia Regina Nilander. *A privatização do sistema prisional*. 2011. 167f. Dissertação (Mestrado em Direito Penal) - Pontifícia Universidade Católica. São Paulo, p. 116.

<sup>61</sup> MONTEIRO, Ingrid Maria Sideaux Bararf. *Sistema penitenciário: cogestão, uma realidade*. 2007. 53f. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Especialização em Direito Penal e Direito Processual Penal) - Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza, p. 14.

<sup>62</sup> SILVA, José Adaumir Arruda da. *A privatização de presídios: uma ressocialização perversa*. Rio de Janeiro: Revan, 2016. p. 98.

públicas que em algum momento passaram para as mãos de uma administração privada.<sup>63</sup>

A empresa que conquistou o direito de ser parceira do Estado nesse projeto foi a Gestores Prisionais Associados – GPA. Acerca do funcionamento de tal PPP, a empresa esclarece que:

O Estado é responsável por: vias de acesso, facilidades e utilidades públicas; questões disciplinares e de segurança (Poder de Polícia); controle da execução da pena; segurança externa e de muralhas; transporte de presos (escoltas); fiscalização do contrato de PPP.

A GPA é responsável por: construção, administração e manutenção física do complexo prisional; projeto arquitetônico; planos operacionais e de ressocialização; financiamento do empreendimento; prestação de serviços assistenciais (jurídico, educacional, de saúde, material, de trabalho, cultural e profissionalizante); uso de tecnologia de última geração (controles eletrônicos de segurança); gestão de todo o complexo prisional; entrega do empreendimento ao Estado, ao fim do contrato, em excelentes condições; prestação de contas bimestral ao Estado acerca da qualidade na execução dos serviços.<sup>64</sup>

Uma das justificativas utilizadas pelo Poder Público para as terceirizações e privatizações dos presídios foi “retirar dos ombros da sociedade o pesado ônus arcado com a manutenção dos presos”<sup>65</sup>, aliado à redução dos custos para com o sistema prisional e a insuficiência de recursos para arcar com investimentos nessa área.

---

<sup>63</sup> SACCHETTA, Paula. Quanto mais presos, maior o lucro. *Revista Eletrônica Carta Capital*, São Paulo, maio 2014. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/quanto-mais-presos-maior-o-lucro-3403.html>>. Acesso em: 29 abr. 2019.

<sup>64</sup> GESTORES PRISIONAIS ASSOCIADOS. *O que é uma PPP?* Minas Gerais: Site da Empresa Gestores Prisionais Associados, 2015. Disponível em: <<http://www.gpapp.com.br/index.php/br/component/content/article?id=64>>. Acesso em: 29 abr. 2019.

<sup>65</sup> CORDEIRO, Greicianny Carvalho. *Privatização do sistema prisional brasileiro*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2006. p. 158.

Nos presídios de Cariri e Guarapuava, o Estado paga em torno de R\$ 1.200,00 por preso à empresa que administra o presídio<sup>66</sup>. Segundo Harumi Visconti, no Complexo de Ribeirão das Neves, a iniciativa privada recebe R\$ 2.700,00 por preso, sendo que esse valor pode sofrer desconto caso ocorram violações de direitos, fugas ou rebeliões dentro do presídio<sup>67</sup>.

No 4º Encontro do Pacto Integrador de Segurança Pública Interestadual e 64ª Reunião do Colégio Nacional de Secretários de Segurança Pública, a Ministra Carmen Lúcia, do STF, fazendo uma clara crítica ao modelo de administração penitenciária brasileiro, disse que há algo de errado, pois “um preso no Brasil custa R\$ 2,4 mil por mês e um estudante do ensino médio custa R\$ 2,2 mil por ano”<sup>68</sup>.

Tal crítica demonstra que a terceirização ou a privatização de presídios no Brasil revela-se como uma atividade econômica mais lucrativa que a atividade de educação no ensino médio. Nesse aspecto, interessante o raciocínio de Mariana Lins de Carli Silva, para quem:

O preso é categorizado como produto de um negócio altamente lucrativo, cuja lógica de investimento é simples: quanto mais presos, mais verbas estatais serão repassadas para as empresas. De sua operacionalidade percebe-se a finalidade real: o lucro de empresas privadas a partir da expansão do encarceramento em massa.<sup>69</sup>

---

<sup>66</sup> MAURICIO, Celia Regina Nilander. A privatização do sistema prisional. 2011. 167f. Dissertação (Mestrado em Direito Penal) – Pontifícia Universidade Católica. São Paulo, p. 115-117.

<sup>67</sup> VISCONTI, Harumi. A privatização do sistema penitenciário é um caminho sem volta. *Revista Eletrônica Brasil de Fato*, São Paulo, 22 de outubro de 2014. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/node/30231/>>. Acesso em: 29 abr. 2019.

<sup>68</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Cármen Lúcia diz que preso custa 13 vezes mais do que um estudante no Brasil. Brasília: Agência CNJ de Notícias, 2016. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/83819-carmen-lucia-diz-que-presos-custa-13-vezes-mais-do-que-um-estudante-no-brasil>>. Acesso em: 30 abr. 2019.

<sup>69</sup> SILVA, Mariana Lins de Carli. Privatização de presídios: o lucro que vem dos massacres. *Revista Eletrônica Jusbrasil*, Salvador, 2015. Disponível em: <<https://portal-justificando.jusbrasil.com.br/noticias/220542948/privatizacao-de-presidios-o-lucro-que-vem-dos-massacres>>. Acesso em: 30 abr. 2019.

Diante das citadas experiências, as discussões acerca da possibilidade jurídica das privatizações ou terceirizações dos presídios brasileiros tornam-se cada vez mais frequentes, conforme se verá adiante.

## 6 OBSTÁCULOS JURÍDICOS E POLÍTICOS ÀS PRIVATIZAÇÕES OU ÀS TERCEIRIZAÇÕES DOS PRESÍDIOS BRASILEIROS

No âmbito jurídico, questiona-se a constitucionalidade da terceirização ou da privatização do sistema prisional brasileiro, pois, apesar de não existir vedação expressa na legislação, o Estado não está autorizado legalmente a transferir o seu poder de coação, o qual é exclusivamente seu, vez que viola o direito fundamental à liberdade<sup>70</sup>.

Em outro giro, a Lei de Execuções Penais deixa claro o caráter jurisdicional da atividade de execução da pena, portanto, indelegável, devendo ser exercida exclusivamente pelo Estado<sup>71</sup>. Nesse ponto, importante se faz observar que, para alguns doutrinadores, a terceirização não afronta o texto constitucional ou infraconstitucional, pois o que ocorre não é a delegação do poder jurisdicional de execução da pena, mas tão somente a terceirização da administração penitenciária. Assim entende Luiz Flávio Borges D'Urso, ao afirmar que:

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

Já a função jurisdicional, indelegável, permanece nas mãos do Estado que, por meio de seu órgão-juiz, [...]

---

<sup>70</sup> SILVA, Luzia Gomes da. Análise histórica do sistema penitenciário: subsídios para a busca de alternativas à humanização do sistema prisional. *Conteúdo Jurídico*, Brasília, 24 nov. 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.40751&seo=1>>. Acesso em: 1º maio 2019.

<sup>71</sup> ASSIS, Rafael Damaceno de. A realidade atual do sistema penitenciário brasileiro. *Revista CEJ*, Brasília, a. XI, n. 39, p. 74-78, out./dez. 2007. p. 75.

que é o único legitimado para o uso da força, dentro da observância da lei.<sup>72</sup>

Dessa forma, fica clara a necessidade da distinção entre os termos terceirização e privatização, pois, na terceirização, o particular não exerce atividade de execução penal, como ocorre na privatização.

O segundo obstáculo é o político, que pode ser analisado por dois aspectos. O primeiro refere-se ao fato de que a privatização tornou-se um negócio para as empresas, e a preocupação reside na “[...] possibilidade desse rentável mercado de controle do crime propiciar um incentivo cada vez maior à criminalidade e também à adoção de políticas de encarceramento”<sup>73</sup>. O segundo aspecto diz respeito à forma como o Estado contrata e fiscaliza tais contratações: o massacre ocorrido no mês de fevereiro em Manaus, no Complexo Penitenciário Anísio Jobim, chamou a atenção por ser um presídio terceirizado, administrado pela empresa Umanizzare, o qual revelou a inabilidade do Estado de gerenciar e fiscalizar os contratos realizados com a iniciativa privada<sup>74</sup>.

Portanto, fica evidente que o Estado, ao transferir a administração dos presídios ao particular, não deve fazê-lo por meio da privatização, mas sim da terceirização, não se eximindo de suas responsabilidades previstas na Constituição Federal de 1988 e na legislação infraconstitucional brasileira, devendo manter o monopólio estatal da execução penal e uma rigorosa fiscalização dos contratos de terceirização à iniciativa privada.

## CONCLUSÃO

A situação em que se encontra o sistema prisional brasileiro é conturbada, em um cenário de superlotação, proliferação de doenças e abusos, físicos e psíquicos, em que não se cumpre a principal função da pena, qual seja, a função ressocializadora.

<sup>72</sup> D'URSO, Luiz Flávio Borges. *Direito criminal na atualidade*. São Paulo: Atlas, 1999. p. 75.

<sup>73</sup> CORDEIRO, Greicianny Carvalho. *Privatização do sistema prisional brasileiro*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2006. p. 78.

<sup>74</sup> CABRAL, Sandro. Crise em presídios prova que setor público não sabe gerenciar PPPs. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/empreendedorsocial/colunas/2017/03/1866014-cri-se-em-presidios-prova-que-setor-publico-nao-sabe-gerenciar-ppps.shtml>>. Acesso em: 30 abr. 2019.

Diante de tal panorama fático, uma das alternativas adotadas como solução no Brasil foi a terceirização ou a privatização dos presídios. Nesse sentido, a maior parte das experiências brasileiras foi realizada com base no modelo francês, conhecido como gestão mista ou cogestão.

No início, ocorreram algumas terceirizações de serviços básicos dos presídios, porém, com o passar do tempo, a prática ampliou-se, de forma que, em alguns casos, reconhece-se a chamada privatização em sentido estrito, o que se revela inconstitucional, diante da impossibilidade de delegação da execução penal ao particular, visto esta ser um monopólio constitucional do Estado.

Conclui-se, assim, que a privatização dos presídios, com a transferência da gestão da execução penal do Estado para a iniciativa privada, revela-se inconstitucional, portanto, o modelo possível de ser adotado, visando a resolver a ineficácia e a ineficiência do Estado e propiciando maior dignidade aos apenados com uma possível redução de custos aos cofres públicos, é o modelo da terceirização dos presídios, no qual o Estado transfere à iniciativa privada somente a administração dos recursos materiais e humanos do presídio, mantendo-se no exercício da função de gestor da execução da pena, conforme preconizam a Constituição Federal e a Lei de Execução Penal.

Contudo, é imprescindível cautela por parte do Estado, pois ele deve assegurar que as disposições contratuais estejam sendo cumpridas pela iniciativa privada, para garantir que o preso cumpra sua pena sem a violação de seus direitos fundamentais, possibilitando a sua ressocialização, visto que, apesar de, na maioria dos casos, não delegar a atividade de execução penal à iniciativa privada, ao se ausentar, mesmo que parcialmente, de seu papel enquanto Poder Público, estará o Estado realizando tal delegação.

As experiências que já ocorreram apresentaram bons resultados quanto à execução penal, apesar de existirem algumas falhas/lacunas a serem consertadas/preenchidas. Como a prática já foi inserida em larga escala no Brasil, compete ao Estado fazer o sistema prisional recompor-se e que as experiências sejam exitosas.

## REFERÊNCIAS

ANZELIERO, Ana Carolina Alves. Privatização do sistema prisional brasileiro. 2008. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito) - Instituto Paranaense de Ensino. Maringá.

ASSIS, Rafael Damaceno de. A realidade atual do sistema penitenciário brasileiro. *Revista CEJ*, Brasília, a. XI, n. 39, p. 74-78, out./dez. 2007.

BOFF, Leonardo. *A águia e a galinha*. 34. ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 8 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 3.123, de 2012. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/966123.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 8, de 9 de dezembro de 2002. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, 11 dez. 2002, Seção 1, p. 127.

CABRAL, Luísa Rocha; SILVA, Juliana Leite. O trabalho penitenciário e a ressocialização do preso no Brasil. *Revista do Centro Acadêmico Afonso Pena*, Belo Horizonte, n. 1, p. 157-184, jan./jun. 2010. Disponível em: <https://revistadoacaop.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/277/274>. Acesso em: 8 ago. 2020.

CABRAL, Sandro. “Além das grades”: uma análise comparada das modalidades de gestão do sistema prisional. 2006. 291f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal da Bahia. Salvador. Disponível em: [http://www.adm.ufba.br/sites/default/files/publicacao/arquivo/tese\\_sandro\\_cabral.pdf](http://www.adm.ufba.br/sites/default/files/publicacao/arquivo/tese_sandro_cabral.pdf). Acesso em: 8 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Crise em presídios prova que setor público não sabe gerenciar PPPs. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/empreendedorsocial/colunas/2017/03/1866014- crise-em-presidios-prova-que-setor-publico-nao-sabe-gerenciar-ppps.shtml>. Acesso em: 30 abr. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Centro de Documentação e Informação. Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. Brasília: Edições Câmara, 2009.

CARMO, Valter Moura do; ROSA, André Luís Cateli. Validade da tributação em relação à monetização auferida por meio do fornecimento gratuito de dados e do desenvolvimento e disponibilização gratuitos de programas e aplicativos. *Revista Jurídica – UniCuritiba*, Curitiba, v. 04, n. 53, p. 156-189, out./dez. 2018. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/3235/371371751>. Acesso em: 7 ago. 2020.

CARVALHO, Aurora Tomazini de. *Curso de teoria geral do Direito: o construtivismo lógico-semântico*. 2. ed. São Paulo: Noeses, 2010.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Algo sobre o constructivismo lógico-semântico*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Estudos Tributários, 2014.

\_\_\_\_\_. *Curso de direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 2002.

\_\_\_\_\_. *Direito tributário: fundamentos jurídicos da incidência*. São Paulo: Saraiva, 2012.

\_\_\_\_\_. *Direito Tributário: linguagem e método*. São Paulo: Noeses, 2015.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Cármen Lúcia diz que preso custa 13 vezes mais do que um estudante no Brasil. Brasília: Agência CNJ de Notícias, 2016. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/83819-carmen-lucia-diz-que-presos-custa-13-vezes-mais-do-que-um-estudante-no-brasil>. Acesso em: 30 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. *Mutirão carcerário: raio-x do sistema penitenciário brasileiro*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2012.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. *Law and Economics*. Addison Wesley. 6. ed. Berkeley: Berkeley Law Books, 2016.

CORDEIRO, Greicianny Carvalho. *Privatização do sistema prisional brasileiro*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2006.

CORREA, Alessandra. Por que os EUA decidiram deixar de usar prisões privadas. BBC Brasil, 2016. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/internacional-37195944>. Acesso em: 26 abr. 2019.

D'URSO, Luiz Flávio Borges. *Direito criminal na atualidade*. São Paulo: Atlas, 1999.

FARIAS, Mayra Andrade Marinho. *Fontes do Direito no constructivismo lógico-semântico e na teoria comunicacional do Direito: dado ou construído?* Revista Teorias do Direito e Realismo Jurídico, Brasília, v.2, n.1, p. 21-43, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/teoriasdireito/article/view/355/355>. Acesso em: 8 ago. 2020.

GELINSKI NETO, Francisco; FRANZ, Giovane. A crise carcerária e a privatização do sistema prisional. Disponível em: [http://www.apec.unesc.net/V\\_EEC/sesoes\\_tematicas/Temas%20Especiais/A%20CRISE%20CARCER%20C3%81RIA%20E%20A%20PRIVATIZA%20C3%87%20C3%83O%20DO%20SISTEMA%20PRISIONAL.pdf](http://www.apec.unesc.net/V_EEC/sesoes_tematicas/Temas%20Especiais/A%20CRISE%20CARCER%20C3%81RIA%20E%20A%20PRIVATIZA%20C3%87%20C3%83O%20DO%20SISTEMA%20PRISIONAL.pdf). Acesso em: 30 abr. 2019.

GESTORES PRISIONAIS ASSOCIADOS. *O que é uma PPP?* Minas Gerais: Site da Empresa Gestores Prisionais Associados, 2015. Disponível em: <http://www.gpapp.com.br/index.php/br/component/content/article?id=64>. Acesso em: 29 abr. 2019.

GHADER, Miza Tânia Ribeiro Marinho. A privatização do sistema prisional brasileiro. *Revista Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIV, n. 86, mar. 2011. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-penal/a-privatizacao-do-sistema-prisional-brasileiro/>. Acesso em: 8 ago. 2020.

GONÇALVES, Diego Vitor; MELNICK, Fernando de Lucas S.; BOZZA, Fábio; DOBJENSKI, Sandra Mara. Privatização do sistema penitenciário brasileiro: uma forma paliativa de mistificação ou uma solução? Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/53857/privatizacao-do-sistema-penitenciario-brasileiro>. Acesso em: 28 abr. 2019.

MAURICIO, Celia Regina Nilander. A privatização do sistema prisional. 2011. 167f. Dissertação (Mestrado em Direito Penal) – Pontifícia Universidade Católica. São Paulo. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/5526/1/Celia%20Regina%20Nilander%20Mauricio.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2020.

MELO, João Ozorio de. Trabalho de presos nos EUA está mais forte e controverso do que nunca. *Revista Eletrônica Consultor Jurídico*, set. 2014. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-set-13/fimde-trabalho-presos-eua-forte-controverso-nunca>. Acesso em: 26 abr. 2019.

MESSIAS, Ewerton Ricardo; ROSA, André Luís Cateli. A validade da análise econômica do Direito nas decisões judiciais: uma análise à luz do constructivismo lógico-semântico. *Revista Brasileira de Estudos Jurídicos*, Montes Claros/MG, v. 14, n. 2, maio/ago. 2019. Disponível em: <https://direito.fasa.edu.br/k/bej/7105494.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2020.

MILANEZ, Bruno Augusto Vigo. “Estado de coisas inconstitucional” e o sistema penitenciário brasileiro. Disponível em: <https://canalcienciascriminais.com.br/estado-de-coisas-inconstitucional-e-o-sistema-penitenciario-brasileiro/>. Acesso em: 20 abr. 2019.

MINHOTO, Laurindo Dias. *Privatização dos presídios e criminalidade*. São Paulo: Max Limonad, 2000.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias*. Brasília: Departamento Penitenciário Nacional, 2014.

MONTEIRO, Ingrid Maria Sideaux Barath. *Sistema penitenciário: cogestão, uma realidade*. 2007. 53f. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Especialização em Direito Penal e Direito Processual Penal) – Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/ESMP/monografias/d.penal-d.proc.penal/sistema.penitenciario.co-gestao.uma.realidade%5B2007%5D.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2020.

OSTERMANN, Fábio Maia. A privatização de presídios como alternativa ao caos prisional. *Revista Científica dos Estudantes de Direito da UFRGS*, Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. 1-32, maio 2010. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/ressevera/wp-content/uploads/2010/08/v02-n01-artigo02-privatizacao.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2020.

SACCHETTA, Paula. Quanto mais presos, maior o lucro. *Revista Eletrônica Carta Capital*, São Paulo, maio 2014. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/quanto-mais-presos-maior-o-lucro-3403.html>. Acesso em: 29 abr. 2019.

SANTOS, Jorge Amaral dos. A utilização das parcerias público-privadas pelo sistema prisional brasileiro em busca da ressocialização do preso. Uma perspectiva possível. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, a. 14, n. 2338, nov. 2009. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/13906>. Acesso em: 28 abr. 2019.

SILVA, José Adaumir Arruda da. *A privatização de presídios: uma ressocialização perversa*. Rio de Janeiro: Revan, 2016.

SILVA, Luzia Gomes da. Análise histórica do sistema penitenciário: subsídios para a busca de alternativas à humanização do sistema prisional. *Conteúdo Jurídico*, Brasília, 24 nov. 2012. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.40751&seo=1>. Acesso em: 1º maio 2019.

SILVA, Mariana Lins de Carli. Privatização de presídios: o lucro que vem dos massacres. *Revista Eletrônica Jusbrasil*, Salvador, 2015. Disponível em: <https://portal-justificando.jusbrasil.com.br/noticias/220542948/privatizacao-de-presidios-o-lucro-que-vem-dos-massacres>. Acesso em: 30 abr. 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Súmula nº 473, de 3 dezembro de 1969. Brasília: Plenário, 1969. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1602>. Acesso em: 8 ago. 2020.

TRABALHO apresentado no I Curso Internacional de Teoria Geral do Direito. Veneza: IBET/Università Ca'Foscari Venezia, 2016. Disponível em: <https://www.ibet.com.br/hotsites/tgdvенеza/artigos/mayra-andrade-marinho-farias.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2020.

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. 146f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Cândido Mendes. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp109051.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2020.

VILANOVA, Lourival. Fundamentos do Estado de Direito. In: VILANOVA, Lourival. *Escritos jurídicos e filosóficos*, São Paulo: IBET/Axis-Mundi, v. I, 2008.

VISCONTI, Harumi. A privatização do sistema penitenciário é um caminho sem volta. *Revista Eletrônica Brasil de Fato*, São Paulo, 22 de outubro de 2014. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/node/30231/>. Acesso em: 29 abr. 2019.

WACQUANT, Loic. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos [a onda punitiva]*. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

Submissão em: 01.05.2019

Avaliado em: 26.06.2019 (Avaliador A)

Avaliado em: 07.08.2020 (Avaliador E)

Aceito em: 20.08.2020