



# PUC

**DEPARTAMENTO DE DIREITO**

## **Parcerias Público Privadas no Cumprimento da Pena Privativa de Liberdade**

**por**

**Mariana Santos Montenegro**

**ORIENTADOR: Carlos Raymundo Cardoso**

**2015.1**

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

RUA MARQUÊS DE SÃO VICENTE, 225 - CEP 22453-900

RIO DE JANEIRO - BRASIL

# **Parcerias Público Privadas no Cumprimento da Pena Privativa de Liberdade**

**por**

**Mariana Santos Montenegro**

Monografia apresentada ao  
Departamento de Direito da Pontifícia  
Universidade Católica do Rio de  
Janeiro (PUC-Rio) para a obtenção do  
Título de Bacharel em Direito.

Orientador: Carlos Raymundo Cardoso

**2015.1**

Aos meus pais, por tudo;

À minha irmã, Joana, pelo exemplo de perseverança, disciplina e determinação, e pelo companheirismo de cada dia;

Ao Benjamin, razão do meu sorrir apaixonado, pelo carinho e incentivo.

## **Agradecimentos**

Ao meu orientador, Carlos Raymundo Cardoso, pela paciência, apoio essencial e todo o crescimento proporcionado ao longo da graduação.

Ao professor André Perecmanis pelo imenso aprendizado acadêmico e profissional, desenvolvimento do olhar crítico e constante questionamento.

Ao professor Cláudio Dell’Orto, pelo despertar da minha paixão pelo Direito Penal.

À equipe da Unidade de PPP de Minas Gerais, especialmente à Adriana A. Silva de Almeida, que fez possível minha visita ao presídio de Ribeirão das Neves; à Hamilton Mitre e Luciana Lott, pela recepção, simpatia e disponibilidade; e à André Gonçalves e Leonam por terem dedicado seu tempo em me acompanhar na visita e responder meus questionamentos.

À equipe e aos detentos da APAC de Nova Lima, pelo trabalho desenvolvido e pela calorosa recepção. Meu muito obrigada por terem reacendido em mim a esperança na ressocialização dos apenados.

Aos meus amigos, pelo apoio e incentivo fundamentais, sem os quais não seria possível superar as vicissitudes da vida; e pelos melhores momentos. Um especial agradecimento às amigas da graduação, Camila Abi-Rihan Mesquita, Camila Araújo Maya e Maíra Miranda Fattorelli, que compartilharam da mesma jornada e tanto me acresceram pessoal e profissionalmente.

Especialmente à minha mãe, pela dedicação desmedida à nossa família; e pelo incansável incentivo e patrocínio da minha formação acadêmica e profissional.

“O mundo é uma rede com peixes bons e maus, um campo com trigo e erva daninha. No fundo, é reconfortante o fato de existirem as ervas daninhas e os peixes maus, assim, com todos os nossos defeitos, podemos contudo ter a esperança de dias melhores e de nos encontrarmos ainda no seguimento de Jesus, que chamou precisamente os pecadores”.

– Papa João Paulo II

## **Resumo:**

O presente trabalho, partindo da análise das funções da sanção penal e de sua aplicação ao longo dos anos, debruça-se sobre o tema da falência da pena privativa de liberdade e da calamidade de nosso sistema penitenciário, à luz da Lei de Execuções Penais, da Constituição Federal e de normas internacionais.

Uma vez delineada a decadência das instituições carcerárias públicas, passa-se ao estudo da privatização dos serviços prisionais e das parcerias público-privadas, reguladas pela Lei 11.079/04, no intuito de analisar o contrato de concessão administrativa entre o Estado de Minas Gerais e o Consórcio GPA para a construção e operação do Complexo Penal de Ribeirão das Neves, o primeiro presídio público-privado do Brasil. Serão estudadas as implicações jurídicas, econômicas e sociais do projeto, bem como seus prós e contras, equacionando-se os direitos dos presos e os interesses da iniciativa privada, do Estado e da sociedade. Ademais, serão analisadas as penas alternativas à pena privativa de liberdade e o método APAC, o qual tem mostrado resultados bastante positivos de ressocialização, em meio ao caos do sistema penitenciário comum. Deste modo, pretende-se contribuir para o estudo do cárcere e das privatizações nessa seara, tema atual e bastante controverso, apontando-se, ao longo do trabalho, possíveis meios para a humanização da pena de prisão.

## **Palavras-Chave:**

Sistema Prisional

Cárcere

Pena de Prisão

Privatização

Lucro

Parcerias Público-Privadas

Lei de Execução Penal

Direitos Humanos

Penas Alternativas

APAC

## Sumário

<b>Introdução.....</b>	<b>8</b>
 <b>Primeiro Capítulo: Penologia e Criminalidade</b>	
1.1. A Função da Pena.....	10
1.2. Criminalidade e políticas criminais.....	18
 <b>Segundo Capítulo: A Falência do Cárcere na Teoria e na Prática</b>	
2.1. A Questão Penitenciária.....	24
2.2. O Sistema Penitenciário Brasileiro.....	32
 <b>Terceiro Capítulo: A Privatização do Sistema Penitenciário</b>	
3.1. O Processo e as Formas de Privatização no Cárcere.....	49
3.2. Breve Introdução sobre Parcerias Público-Privadas.....	53
3.3. O Complexo Penal de Ribeirão das Neves.....	58
3.4. Observações da Visita ao Complexo Penal e Análise do Projeto.....	64
3.5. Os Estados Unidos e o encarceramento em massa.....	72
 <b>Quarto Capítulo: Das Penas Alternativas</b>	
4.1. Formas substitutivas da pena privativa de liberdade.....	77
4.2. O método APAC.....	89
 <b>Conclusão.....</b>	 <b>91</b>
 <b>Referências Bibliográficas.....</b>	 <b>95</b>



## INTRODUÇÃO

*“A prison is a trap for catching time. (...) No one who has been inside a prison, if only for a day, can ever forget the feeling. Time stops. A note of attenuated panic, of watchful paranoia— anxiety and boredom and fear mixed into a kind of enveloping fog, covering the guards as much as the guarded. ‘Sometimes I think this whole world is one big prison yard, / Some of us are prisoners, some of us are guards’.”<sup>1</sup>*

Dez anos após a virada do Século, mais de 10.2 milhões de pessoas encontram-se encarceradas ao redor do mundo e a população carcerária mundial continua em evidente ascensão<sup>2</sup>. Ademais, imensuravelmente maior é o número de pessoas diretamente afetadas por estabelecimentos carcerários, seja por conta de familiares presos ou porque estão envolvidas na segurança, planejamento, construção ou manutenção do sistema carcerário. A aplicação da pena privativa de liberdade, portanto, mais do que um instrumento de política social e penal, é um empreendimento industrial e organizacional de enorme impacto sócio-econômico.

No Brasil, o número de encarcerados chega a 715.655.<sup>3</sup> É o terceiro país do mundo em termos de população carcerária, atrás apenas dos Estados Unidos e da China. Entre 1990 e 2012, enquanto a população nacional teve um crescimento de 31%, a população prisional teve um aumento de 508%. Em 2012, a taxa de presos foi de 283 por 100 mil habitantes, considerando-se a população de 193.946.886 habitantes estimada pelo IBGE para 2012. Ou seja,

---

<sup>1</sup> GOPNIK, Adam. A Critic At Large: The Caging of America: Why Do we lock up so many people? *The New Yorker*, Nova York, p. 1-2, 30 Jan 2012.

<sup>2</sup> ICPS. *World Prison Population List (WPPL)*, 10ª Ed., 22 Out 2013. Disponível em: <http://www.prisonstudies.org/news/more-102-million-prisoners-world-new-icps-report-shows>. Acesso em: 05/06/2015.

<sup>3</sup> Número total de presos no sistema prisional, incluindo-se as 147.937 pessoas em prisão domiciliar. CNJ. *CNJ divulga dados sobre nova população carcerária brasileira*. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/component/acymailing/archive/view/listid-4-boletim-do-magistrado/mailid-5632-boletim-do-magistrado-09062014>. Acesso em: 05/06/2015.

enquanto a população cresceu 1/3, a população carcerária mais que sextuplicou.<sup>4</sup>

O aumento da população carcerária agrava o ambiente inóspito dos ergástulos e a violência entre internos, sobrecarregando um sistema já carente de recursos humanos e financeiros. Com efeito, o déficit atual de vagas no sistema penitenciário brasileiro é de 358 mil, sem contabilizar o número de mandados de prisão em aberto, que chega a assombrosa quantia de 373.991, de acordo com o Banco Nacional de Mandados de Prisão<sup>5</sup>.

Assim, ao contrário do que foi previsto por David Rothman na década de 70, a prática do encarceramento não foi decrescente e menos ainda caiu em desuso. A Penologia continua a investir no encarceramento e em novas estratégias de vigilância e controle, movida por um anseio social de segurança pública, dado que as causas e curas de infrações e infratores permanecem sem solução.

O presente trabalho pretende analisar as principais teorias que justificam a punição estatal e as variadas formas de aplicação da pena privativa de liberdade, de acordo com os fundamentos teóricos que sustentam os sistemas de execução penal de cada país. Após, iremos nos aprofundar no tema da privatização dos presídios, em expansão com a inauguração do primeiro Complexo Penitenciário, no início de 2013, construído e administrado por empresas particulares no Brasil, sob o regime de parceria público-privada (PPP). Faremos um estudo aprofundado deste modelo, a partir de considerações acerca da falência do sistema carcerário brasileiro e da própria pena de prisão. Ademais, realizaremos um estudo comparativo com prisões

---

<sup>4</sup>Instituto Avante Brasil. *O Sistema Penitenciário Brasileiro*. Disponível em: <http://institutoavantebrasil.com.br/sistema-penitenciario-brasileiro/>. Acesso em: 15/06/2014.

<sup>5</sup> CNJ, Op. Cit.

privadas dos Estados Unidos, buscando apontar os prós e contras de tal empreendimento, bem como seus possíveis impactos sócio-econômicos para a sociedade brasileira. Ao final, trataremos do método APAC e das medidas substitutivas ao encarceramento, bem como de seus efeitos humanos e sociais, no trato do problema criminal.

O presente trabalho busca, portanto, investigar a tentativa de reforma penitenciária promovida pelo Governo do Estado de Minas Gerais e analisar se, de fato, qualquer plano de realizar uma reforma penitenciária irá conduzir, em seu bojo, independentemente da forma pela qual for elaborado, a sina do autfracasso, assertiva do ilustre autor Augusto Thompson em “A questão Penitenciária”.

## **Primeiro Capítulo: Penologia e Criminalidade**

### **1.1 A Função da Pena**

“Atribuir uma função à pena é também atribuir uma justificação à imposição de um instrumento formal de controle social como é o Sistema Penal”.<sup>6</sup> A aplicação de uma pena pelo Estado, ou simplesmente pelas autoridades de uma comunidade, acompanha a humanidade desde a antiguidade, bem como o anseio comum por ver castigado, ou punido, àquele que transgredir as regras estabelecidas. De fato, ao lermos uma notícia sobre um crime cometido com grande violência, ou tomarmos conhecimento do cometimento de um crime hediondo, a maioria de nós tende a desejar que o responsável pelo ato venha a receber uma punição. O anseio pela aplicação de uma pena parece ser natural aos seres humanos. Para Sergio Salomão Shecaira,

---

<sup>6</sup> DIAS, Gabriel Bulhões Nóbrega. *A função da pena e sua importância para o Direito brasileiro*, Jun. 2011. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/19414/a-funcao-da-pena-e-sua-importancia-para-o-direito-brasileiro>. Acesso em: 10/06/2014.

portanto, “a função da pena é satisfazer a consciência comum, ferida pelo ato cometido por um dos membros da coletividade”.<sup>7</sup>

A pena se expressa em diversas modalidades, no decorrer do tempo e em cada lugar. A prisão como principal forma de punição só surgiu há cerca de 200 anos atrás, ainda que hoje em dia esteja incrustada como fundamento essencial da justiça criminal. Na Idade média, outras formas de punição, como a execução na forca e a punição corporal, eram muito mais utilizadas, estando a pena de prisão limitada àqueles que aguardavam julgamento ou a execução de sua pena, ou ainda aos devedores. Neste primeiro momento da história, a pena era vista como um meio de retribuir ao condenado o mal por ele causado, em virtude da infração cometida. É a famosa filosofia do “olho por olho, dente por dente”, conhecida formalmente como “Teoria da retribuição, vingança e retaliação”.

Cezar Roberto Bittencourt ensina que, segundo a lógica retribucionista, “é atribuída à pena, exclusivamente, a difícil incumbência de realizar Justiça. A pena tem como fim fazer justiça, nada mais”.<sup>8</sup> Deste modo, a pena seria a imposição de um mal necessário diante de atos negativos que prejudicam a sociedade e a integridade do Estado. A pena justificar-se-ia em si mesma, não pela finalidade a que se presta, mas sim pela realização de um ideal de justiça. Nas palavras do autor Gilberto Ferreira, “a pena é justa em si e sua aplicação se dá sem qualquer preocupação quanto a sua utilidade. Ocorrendo o crime, ocorrerá a pena, inexoravelmente. O importante é retribuir com o mal, o mal praticado”.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> SHECAIRA, Sergio Salomão. *Criminologia*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 221.

<sup>8</sup> BITENCOURT, Cezar Roberto. *Manual de Direito Penal*. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 68.

<sup>9</sup> FERREIRA, Gilberto. *Aplicação da Pena*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2000. p. 25.

Os principais defensores dessa teoria, classificada como “absoluta”, são Immanuel Kant e G. F. Hegel, que atribuíam ao pensamento retribucionista uma influência filosófica de base ética e moral. Kant utilizava-se da premissa de que todos os homens são racionais, autônomos e livres (dotados de livre-arbítrio) para argumentar que cada um merece ter o castigo segundo a conduta ilegal que cometeu, e na medida do mal que causou à coletividade. Assim, para Kant, ainda que a sociedade fosse dissolvida, o último assassino deveria ser ainda executado, para sofrer as consequências dos seus atos e pagar pelo mal cometido.

De acordo com o conceito kantiano de Dignidade Humana, a todos os seres humanos é atribuído um certo *status*, constituído pelo inerente e igual valor de cada um, bem como pela capacidade humana de autonomia e racionalidade. Justamente em virtude desse *status*, todas as pessoas tem de ser tratadas com respeito, de acordo à sua dignidade humana. Com base nesta noção de dignidade humana, a pena de morte, para Kant, deveria ser mandatória em casos de assassinato: *“If an offender has committed murder, he must die. In this case, no possible substitute can satisfy justice. A society that is not willing to demand a life of somebody who has taken somebody else’s life is simply immoral”*.<sup>10</sup>

Ainda de acordo com Kant, a pena nunca poderia ter uma finalidade voltada ao social, pois não seria ético tê-la, uma vez que o homem não é objeto passível de instrumentalização e “nunca deve ser analisado como meio, mas sim como um fim para si mesmo”.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> KANT, Immanuel. *Grounding of the Metaphysics of Morals*. Trans. James W. Ellington. Indianapolis: Hackett Publishing, 1981. p. 40-45.

<sup>11</sup> BITENCOURT, Cezar Roberto. Op. Cit., p. 71.

Na mesma linha, Hegel afirmava que “*Somente através da aplicação da pena trata-se o delinqüente como um ser ‘racional’ e ‘livre’*. Só assim ele será honrado dando-lhe não apenas algo justo em si, mas lhe dando o seu Direito (...)”.<sup>12</sup> Assim, a pena serviria o propósito de retribuir a má conduta do agente e confirmar o querer geral, sendo estabelecida conforme a espécie do delito e na medida do mal causado à coletividade. O delito, portanto, caracterizaria a desordem e o desrespeito à vontade geral da sociedade (a ordem jurídica do Estado). O delito representaria a vontade irracional e particular do agente, uma vez que o Direito é composto da vontade racional e geral da sociedade, sendo aquela uma contradição a esta, exigindo-se desta forma uma punição compensatória, um castigo que restabelecesse a ordem jurídica afetada ou desrespeitada.

Além da “Teoria da retribuição, vingança e retaliação”, temos, no momento seguinte, o surgimento da Teoria da dissuasão (*deterrence*), classificada como “relativa” ou “preventiva”, que atribui à sanção penal um caráter preventivo. Enquanto na primeira teoria, a pena se justifica em si mesma, servindo para retribuir o delinqüente com um castigo, sem qualquer outra utilidade à sociedade, na segunda teoria a pena deixa de ser um fim em si mesma para ser vista como um instrumento apto a prevenir a possível ocorrência e reincidência de crimes.

As punições públicas, incluindo atos simbólicos de vergonha e desonra, ou verdadeiros atos de tortura, tal como narrado na execução de Damiens<sup>13</sup>,

---

<sup>12</sup> HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich, Apud BITENCOURT, Cezar Roberto. *Manual de Direito Penal*. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 73.

<sup>13</sup> Robert-François Damiens tentou assassinar o Rei da França, Luís XV, em 1757, e foi arrastado e esquartejado por cavalos como punição pelo seu ato. Sua hedionda execução pública é descrita na obra de Cesare Beccaria, “Dos Delitos e das Penas”, em “Vigiar e Punir”, de Michel Foucault, assim como em diversos outros volumes.

além do seu caráter altamente ritualístico e teatral, serviam exatamente ao propósito de dissuadir do crime o público reunido.

A teoria “relativa” ou “preventiva” pode ser dividida em preventiva geral (*general deterrence*), cujo objeto é a sociedade, e preventiva especial (*specific or particular deterrence*), que possui como objeto o próprio delinqüente.

A primeira visa intimidar, coagir os demais integrantes da coletividade a não praticar o ilícito, por intermédio do medo ou receio da punição estatal. Eugênio Raúl Zaffaroni e Nilo Batista explicam que “a criminalização assumiria uma função utilitária, livre de toda consideração ética e, por conseguinte, sua medida deveria ser a necessária para intimidar aqueles que possam sentir tentação de cometer delitos”.<sup>14</sup>

No que se refere à Prevenção Especial, esta é direcionada ao indivíduo que já delinqüiu, na busca de um convencimento subjetivo para que o mesmo não volte à prática do ilícito após o cumprimento da pena imposta. Teoricamente, a prevenção especial opera de três diferentes formas: através da intimidação pessoal do condenado, da sua neutralização, decorrente da segregação compulsória do encarceramento ou da execução do condenado (nos países que adotam a pena de morte como sanção) e, por último, da sua ressocialização ou reintegração social.

A perspectiva da teoria “relativa” ou “preventiva” é notadamente utilitarista. Segundo a teoria do utilitarismo, desenvolvida por John Stuart Mill e Jeremy Bentham, o valor moral de uma ação é determinado unicamente pela

---

<sup>14</sup> ZAFFARONI, E. Raúl e BATISTA, Nilo. *Direito Penal Brasileiro I*. Rio de Janeiro: Revan, 2003. p. 117.

sua contribuição para a utilidade geral. A teoria utilitarista apresenta três principais argumentos: (i) é uma teoria consequencialista, segundo a qual as ações são julgadas apenas pelas virtudes de suas conseqüências, e não por intenções; (ii) a busca e produção de felicidade, isto é, a quantidade de felicidade ou infelicidade que se cria na sociedade é a única coisa que importa quando se avalia as conseqüências de uma ação; e, finalmente, (iii) quando se mede a quantidade de felicidade que resulta como conseqüência de uma ação, a felicidade de cada pessoa deve ser contabilizada como igualmente importante<sup>15</sup>.

Em suma, tudo o que aumenta a quantidade de felicidade geral no meio social, é benéfico sob uma ótica utilitarista. Assim, uma sanção penal só pode ser justificada com argumentos utilitários se a quantidade de sofrimento produzida pela punição é menor do que os benefícios revertidos para a sociedade, decorrentes dessa medida punitiva, sob a condição de que a felicidade geral não pode ser produzida por meio de outra forma que não envolva qualquer sofrimento.

Temos, por fim, as teorias mistas ou ecléticas, como por exemplo a de Claus Roxin, que visam conciliar as teorias absolutas e relativas, de tal modo que a pena teria uma dupla função: tanto uma função retributiva como preventiva, geral e especial. Assim, a pena não teria apenas o propósito de compensação da culpa do delinquente, mas também a função de fazer prevalecer a ordem jurídica e de prevenir futuros crimes.

O ordenamento brasileiro adota a teoria eclética, ou mista, o que se depreende da leitura do Artigo 59 do Código Penal:

---

<sup>15</sup> BENTHAM, Jeremy. *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. Oxford: Clarendon Press, 1907. p. 6-7.



*“Art. 59. O juiz, atendendo à culpabilidade, aos antecedentes, à conduta social, à personalidade do agente, aos motivos, às circunstâncias e consequências do crime, bem como ao comportamento da vítima, estabelecerá, conforme seja necessário e suficiente para **reprovação e prevenção do crime**”. (grifo nosso)*

Mas não só. Versam os artigos primeiro e décimo da Lei 7.210 de 11 de julho de 1984 (“Lei de Execução Penal”), *in verbis*:

*“Art. 1º A execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado”.*

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

Vê-se, portanto, que o ordenamento brasileiro propõe como finalidade da pena a obtenção de vários objetivos concomitantes. Não só a punição retributiva do mal causado pelo delinquente e a prevenção da prática de novas infrações, através da intimidação do condenado e de pessoas potencialmente criminosas, mas também a regeneração do condenado, no sentido de transformá-lo de criminoso em não-criminoso.

Essa função da pena de regeneração, reintegração social ou ressocialização encontra-se dentre uma das formas de prevenção especial, dentro da teoria da dissuasão ou preventiva, a fim de que o condenado não volte a delinquir após o cumprimento da pena imposta. Porém, foi ganhando terreno por si mesma, como a principal função da punição estatal. Hoje, temos, portanto, além das teorias absolutas, relativas e mistas, a “Teoria da reabilitação, reforma e correição”, segundo a qual a principal função da pena é a reforma das deficiências do indivíduo para que ele retorne à sociedade como um membro produtivo.

Tal concepção de reintegração social e ressocialização incorporou-se gradativamente à pena principalmente como decorrência das pregações do Positivismo Criminológico. A idéia do caráter utilitário da pena e sua concepção como instrumento de defesa social, acentuada à época do Iluminismo, foi diretamente de encontro à concepção retributiva ou absoluta da pena, enfatizando a ressocialização dos criminosos como o essencial objetivo da execução penal.

O surgimento de cada teoria acima analisada, acerca da funcionalidade da pena, está intrinsicamente relacionado ao contexto histórico em que surgiram. A aplicação de cada concepção teórica está igualmente entrelaçada ao meio histórico e social, de modo que consubstanciam as noções fundamentais que regem uma sociedade e um Estado.

A pena, portanto, está intrinsecamente relacionada às disputas políticas e ideológicas em todos os lugares e épocas. Analisando-se o emprego e a funcionalidade do confinamento carcerário nesse sentido, percebemos que, enquanto a pena de prisão tinha, originalmente, a função de castigo, repressão, a partir do século passado passou a objetivar também, e com certa ênfase, a reabilitação dos encarcerados.

Analisaremos a seguir as reflexões acerca do fenômeno da criminalidade e as consequentes respostas punitivas às práticas delitivas, no decorrer do tempo. Veremos que as ideologias acima discutidas acerca da função da pena, em especial a pena privativa de liberdade, foram aplicadas de forma diferenciada no tempo e no espaço, à variação de interesses políticos, econômicos e sociais vigentes.

## 1.2 Criminalidade e Políticas Criminais

Como ensina a autora Rosa Del Olmo “nenhuma ciência nasce espontaneamente; qualquer inovação teórica cumpre uma determinada função e é manifestação de uma mudança necessária e já realizada na práxis social e vice-versa”.<sup>16</sup> Para o surgimento de uma ciência, portanto, necessita-se de uma série de condições simultâneas que permitam seu desenvolvimento e difusão. A ciência da Criminologia não foi diferente: teoricamente, teria surgido na Itália do século XIX para questionar a tradição italiana do Direito e corroborar “cientificamente” a inferioridade dos italianos sulistas.

Na época, o conceito de pena foi desenvolvido como instrumento de coibição da liberdade individual transgressora do homem delinquente. A punição era entendida, portanto, como uma resposta à uma violação do pacto social, no limite da responsabilidade individual, sendo clara a correlação entre a liberdade individual e a responsabilidade individual. Ao longo da história, na medida em que diversos estudiosos como Norbert Elias (1939), Pavarini (1977) e Spierenburg (1984) debruçaram-se sobre o tema do encarceramento e da pena, a concepção do crime como opção individual (responsabilidade individual) se modificou. O delito passou a ser entendido como produto de uma série de fracassos no ambiente social.

Rusche e Kirchheimer (1939) foram os primeiros a apontar que a aplicação da pena tinha como base o sistema capitalista e a disputa de classes. Mas foi apenas com o desenvolvimento da sociologia e das reflexões de Émile Durkheim acerca do tema que uma nova forma de se compreender o fenômeno da criminalidade e a funcionalidade da pena ganharam terreno.

---

<sup>16</sup> OLMO, Rosa del. *A América Latina e sua criminologia*. Tradução: Francisco Eduardo Pizzolante, Sylvia Moretzsohn. Rio de Janeiro: Revan, 2004. p. 40.

A partir dessa nova forma de se compreender o fenômeno da criminalidade, impulsionada por Émile Durkheim, o delito passou a ser entendido como algo que não deriva de uma decisão pessoal de cada indivíduo, mas de causas que devem ser buscadas em outros fatos sociais. Nas palavras de Paulo Vieira Abramovay, “*a compreensão sobre o delito envolve múltiplos fatores, e todos eles se relacionam com a forma como os indivíduos interagem, ficando superada a ideia de que o delito provém de uma decisão individual*”.<sup>17</sup>

Essas novas proposições acerca de como se deveria encarar a questão da criminalidade encontraram apoio e impulso na conjuntura política da pós crise de 1929, marcada por políticas estatais intervencionistas do New Deal e pela ascensão do Estado de bem-estar social. Em meados da década de 1970, a criminologia crítica já havia construído um forte consenso no sentido de deslegitimar o sistema penal como solução à conflitividade social.

*“Indeed, beginning in the mid-1960s through the early 1970s, the imprisonment rate in this country [USA] began a slow but consistent decline, which seemed to signify a new horizon in penology that moved corrections away from isolated total institutions and back into less restrictive community settings”.*<sup>18</sup>

Assim, a prisão passou a ser encarada como uma instituição de declínio inevitável, destinada a ser substituída no médio prazo por instrumentos de controle social mais difusos, discretos e diversificados. O debate penal voltou-se, então, para as implicações do ‘desencarceramento’ e para a implementação de sentenças comunitárias<sup>19</sup> (“*community corrections*” ou “*community-based control*”), baseadas no total comprometimento da comunidade – famílias,

<sup>17</sup> ABRAMOVAY, Pedro Vieira. *O grande encarceramento como produto da ideologia (neo)liberal*. In: Depois do grande encarceramento. ABRAMOVAY, Pedro Vieira e MALAGUTI, Vera (orgs.). Rio de Janeiro: Revan, 2010. p. 16.

<sup>18</sup> LYNCH, Mona. *Sunbelt Justice: Arizona and the Transformation of American Punishment*. Stanford, California: Stanford Law Books, 2010. p. 1.

<sup>19</sup> WACQUANT, Loïc. *Punir os pobres*. 3ª ed., Rio de Janeiro: Revan, 2007. p. 32.

escolas, vizinhos, polícia e uma série de profissionais – com manter os infratores “na linha”, dentro da comunidade, ao invés de isolá-los em instituições penais.

Em suma, pelo sistema comunitário, a execução penal compete à própria comunidade que, através de associações, civis sem fins lucrativos ou organizações não-governamentais, promovem o cumprimento da pena privativa de liberdade, inclusive gerenciando os recursos provenientes do Estado.<sup>20</sup> Em que pese o fato desse sistema comunitário não sequer ameaçar ser uma forma de punição substitutiva à prisão, haviam claros sinais, à época, de que os índices de encarceramento iriam continuar estáveis, ou quiçá em declínio, uma vez que havia certo consenso quanto à aplicabilidade da pena de prisão como último recurso.

O encarceramento firmou-se como o reflexo das relações sociais, demográficas e econômicas de uma sociedade. O desenvolvimento e uso das prisões provaram estar intrinsicamente conectados à estrutura de uma sociedade e às relações econômicas de suas classes sociais.

Aos fins de 1970, contudo, a concepção do crime como opção individual (responsabilidade individual), desvinculada do ambiente social, foi retomada com a escalada do Estado neoliberal, marcado pela mínima intervenção do Estado na economia e no mercado de trabalho. Com o desmantelamento do *welfare state*, o que antes era entendido como um direito do cidadão, uma rede coletiva de segurança, passou a ser interpretado como caridade. Ocorre uma mudança no que diz respeito ao papel dos indivíduos e do Estado na sociedade, na medida em que passa a imperar a responsabilidade

---

<sup>20</sup> CORDEIRO, Gecianny Carvalho. *A Privatização do Sistema Prisional Brasileiro*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2006. p. 87.

individual irrestrita do indivíduo e, por consequência, a irresponsabilidade coletiva e, portanto, política do Estado.<sup>21</sup>

Com a mudança no entendimento acerca das raízes do crime e do ofensor, a política de desencarceramento durou muito pouco. Já ao final dos anos 70, a população carcerária dos Estados Unidos pôs-se em contínua ascensão, a qual, ainda que de intensidade variável, perdura até os dias de hoje. Consequentemente, 25 anos depois do que parecia ser o fim, ou pelo menos a drástica diminuição, do encarceramento, o índice nacional de encarcerados quase quintuplicou, à razão de 410 prisioneiros para 100.000 habitantes. A população carcerária federal, *em apenas 25 anos*, cresceu em assombrosos 1.1 milhão.<sup>22</sup>

Interessante observar, quase concomitantemente com o início do “boom do encarceramento”, um notável descrédito da função ressocializadora atribuída à instituição penal. Como vimos, durante os anos 70, a pena de prisão foi fortemente criticada por inúmeros juristas, acadêmicos e políticos, convencidos de sua ineficácia e incongruência, e certos de seu inevitável declínio como instituição. Percebe-se aí uma infeliz ironia: a expansão de uma prática que, quase simultaneamente, perdeu quase a totalidade do seu significado e propósito.

A aparente aceitação da falência da instituição prisional, em seu caráter sociológico e regenerador do infrator, parece ter dado margem à novas (e severas) políticas criminais. No final dos anos 70 e 80, a segurança pública substituiu a preocupação com o tratamento e reabilitação dos presos, antes dominante nos anos 50 e 60. Como consequência, as instalações e condições

---

<sup>21</sup> RIBEIRO, Darcy. *O Povo Brasileiro*, 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 41-42.

<sup>22</sup> LYNCH, Mona. Op. Cit., p. 2.

prisões se deterioraram (King and McDermott 1989) e agravaram-se as penas, inclusive contra ofensas de menor potencial ofensivo, pautadas por uma política de controle social e dura repressão. Autores como James Q. Wilson e George L. Kelling pregavam a aplicação de penas intimidatórias, que deveriam ser rigorosamente aplicadas e suficientemente duras para desestimular os criminosos potenciais.

*“Many contemporary prisons have become, by design, little more than human warehouses filled with a segment of the population for which there is no investment in reformation or rehabilitation (Robertson, 1997). Within these new ‘no-frills’ prisons, policies and procedures are implemented that aim to punish more deeply than the sentence of imprisonment itself”<sup>23</sup>.*

Atendência norte-americana de punições mais severas e de deterioração das instituições prisionais, com cada vez menos investimentos em programas educacionais, laborativos e recreativos em prol da regeneração do apenado, fez-se sentir também no Brasil.

Curioso observar que, com base em diversas pesquisas realizadas acerca do tema, em todas as sociedades, a população carcerária é sempre majoritariamente composta de minorias étnicas e classes sociais mais baixas. David Garland, ao estudar o sistema prisional da Califórnia, por exemplo, desvela o caráter extremamente seletivo das prisões norte americanas, nas quais 63% dos presos pertencem às minorias negra e hispânica, *que não chegam a 25% da população total*. Os dados investigados por Garland indicam que o encarceramento se tornou parte do processo de socialização de jovens negros e hispânicos, cuja maioria, ou cumpriu pena, ou tem familiares, amigos ou vizinhos encarcerados.

---

<sup>23</sup>LYNCH, Mona. Op. Cit., p. 3.

No Brasil, não é diferente. Em razão do enorme abismo social existente entre as classes, a ciência criminológica acaba sendo aplicada contra as parcelas mais carentes da sociedade, que, com menos oportunidades, estão muito mais propensas ao cometimento de ilícitos penais, em especial crimes contra o patrimônio e tráfico de drogas, que se apresenta como uma alternativa bastante lucrativa em contraste ao labor sofrido e pesado do trabalhador pobre. Com efeito, o aparato repressivo do Estado brasileiro recai sobre os excluídos sociais, os pobres ou, nas palavras de Zygmunt Bauman, os “consumidores falhos”.

Ademais, a impunidade das classes mais favorecidas e a corrupção, incrustada na corporação policial e no próprio Judiciário, faz da aplicação da lei penal um instrumento de repressão e marginalização social. Cabe ressaltar que os crimes de prevaricação e descaminho são punidos de forma menos severa que os crimes patrimoniais e de tráfico, este último inclusive equiparado à crimes hediondos.

O modelo político-econômico instaurado no Brasil durante o regime militar e vigente até hoje sustenta-se na constante ameaça do encarceramento, no endurecimento das penas e no isolamento, controle e repressão de populações marginalizadas, contra as quais são admitidas humilhações desnecessárias e até mesmo execuções sumárias, justificadas como “excessos inevitáveis”. A atuação dos agentes policiais contra a parcela marginalizada da sociedade revela-se no tratamento de áreas populares como território inimigo, hostil e perigoso, o que é impulsionado por construções midiáticas e pelo apelo à segurança pública.

*“In truth, there are more black men in the grip of the criminal-justice system—in prison, on probation, or on parole—than were in slavery then. (...) Alexander’s grim*



*conclusion: “If mass incarceration is considered as a system of social control—specifically, racial control—then the system is a fantastic success”<sup>24</sup>.*

## **Segundo Capítulo: A Falência do Cárcere na Teoria e na Prática**

### **2.1. A Questão Penitenciária**

Na obra “A questão Penitenciária”, Thompson se aprofunda no que denomina “sistema social da prisão” para concluir que “a *penitenciária não pode recuperar criminosos nem pode ser recuperada para tal fim*”<sup>25</sup>.

Esse sistema, ou estrutura social da prisão, “uma sociedade interna, não prevista e não estipulada, com fins próprios e cultura particular”<sup>26</sup>, seria uma similitude básica em todas as prisões ao redor do mundo. Trata-se de um grupamento humano submetido a um regime de controle total ou quase total, no qual o poder é concentrado nas mãos de poucos, os quais mantêm sob constante vigilância os demais, existindo um enorme abismo entre os grupos.

Longe de atingir somente os detentos, o *processo de prisionização* atinge toda a população penitenciária: presos, guardas, membros da direção, assistentes sociais e todos os outros especialistas, igualmente confinados nessa intimidade estreita que é o espaço prisional.

Inicialmente instituído por Donald Clemmer, na década de 1940, o termo “prisonização” refere-se à assimilação, ou adaptação, dos padrões

---

<sup>24</sup> GOPNIK, Adam. A Critic At Large: The Caging of America: Why Do we lock up so many people? *The New Yorker*, Nova York, p. 5, 30 Jan 2012.

<sup>25</sup> THOMPSON Augusto. *A questão Penitenciária*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1991. Prefácio à 1ª ed.

<sup>26</sup> Ibid., p. 20.

vigorantes na penitenciária. Assim como todas as pessoas assimilam as normas e os costumes da sociedade na qual estão inseridos, o mesmo ocorre no “sistema social da prisão”, onde valores, normas e comportamentos são, muitas vezes, conflitantes com os da sociedade extra-muros. Um aspecto singular da prisão, destacado por Thompson, diz respeito à:

*“multiplicidade de fins a que ela se propõe, os quais, ligados, oferecem espantosa combinação: confinamento, ordem interna, punição, intimidação particular e geral, regeneração – tudo dentro de uma estrutura severamente limitada pela lei, pela opinião pública e pelos próprios custodiadores”.*<sup>27</sup>

Os objetivos punição, intimidação e regeneração podem fracassar, sem que isso provoque qualquer reação quer do público quer do Governo, ao passo que um, ainda que, acidental insucesso nos alvos *custódia* e *ordem interna* determinará consequências graves ou gravíssimas à direção do presídio. A rigor, não se lhe dá oportunidade de opção, pois que o caminho a seguir não pode ser outro senão o de preferir os últimos em prejuízo dos primeiros.<sup>28</sup>

Assim, as metas sérias da prisão acabam por ser evitar fugas e manter a ordem interna. As demais, sobretudo a referente à recuperação, ficam em plano inferior, ou abandonadas ou adiadas para quando aquelas forem definitivamente resolvidas (o que, na prática, significa postergadas *ad aeternum*).<sup>29</sup>

Além da pressão do Governo e dos problemas de caráter administrativo-burocrático, a direção dos estabelecimentos prisionais se vê diante de uma ordem instável e precária, ameaçada pelo risco constante de súbitos e inesperados colapsos ou rebeliões.

---

<sup>27</sup> Ibid. p. 22.

<sup>28</sup> Ibid. p. 33.

<sup>29</sup> Ibid. p. 38.

O diretor do presídio, “imprensado entre guardas e presos, enfrenta o mais sério dos problemas penitenciários”.<sup>30</sup> “Na cadeia, o administrador anda no fio da navalha e deve sempre ser o fiel da balança. Qualquer aparente favorecimento a um lado, ou ao outro, compromete o frágil equilíbrio nas relações entre presos e guardas”.<sup>31</sup> A direção deve continuamente buscar manter um equilíbrio entre custodiadores e custodiados, julgando as irregularidades observadas ora a favor dos guardas – impondo uma penalidade ao preso –, ora a favor do detento, o que, informalmente, significa dizer que estará punindo o funcionário que apontou a irregularidade, “no sentido de desmoralizar-lhe a palavra e arranhar-lhe a autoridade.”<sup>32</sup>

Outra “classe social” analisada por Thompson é a dos agentes penitenciários. Afirma o autor que “os fins múltiplos a que visa a prisão – quais sejam (i) punir; (ii) intimidar; e (iii) regenerar – divergem, mais do que nunca, quanto ao papel atribuído à guarda”.<sup>33</sup>

Uma vez que o agente penitenciário é encarregado da disciplina e segurança carcerárias, a função ressocializadora da pena fica obviamente reservada a segundo plano. Com efeito, a ocorrência de quaisquer episódios de fuga e desordem acarreta em críticas ferozes contra os agentes, que podem ser punidos, correndo, inclusive, o risco de perder seu “ganha-pão”. O fim de regenerar o preso, portanto, sob nosso entender, não deve ser papel atribuído à guarda, em que pese ser o tratamento individualizador e respeitoso da guarda para com os detentos um essencial fator para a regeneração.

---

<sup>30</sup>Ibid. 35.

<sup>31</sup> LEMGRUBER, Julita; PAIVA, Anabela. *A Dona das Chaves: Uma mulher no comando das prisões do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2010, p. 91.

<sup>32</sup> THOMPSON, Augusto. *Op.Cit.* p. 34.

<sup>33</sup> THOMPSON, Augusto. *Op.Cit.* p. 40.

De fato, são prerrogativas dos agentes, verificar as celas como medida de segurança e contabilizar os detentos, “mantendo-os encarcerados contra a vontade”, que é justamente a punição que lhes foi imposta, após o devido processo legal, por um Juiz de Direito. À guarda não cabe, ao contrário do que indica o autor, “fazer sofrer”, já que a punição pelo cometimento de um crime deve restringir-se tão somente à perda da liberdade.

Assim, a nosso ver, se os agentes forem instruídos a respeitar o preso em sua dignidade física e moral e os apenados receberem o adequado acompanhamento de outros profissionais, da área de saúde, assistência jurídica e social, a regeneração desses condenados se faria ao menos *possível*.

A questão torna-se complexa considerando-se a imensa desproporcionalidade entre o número de custodiantes e custodiados, os primeiros tendo que impor aos segundos – um contingente irreverente e muito maior – o cumprimento das inúmeras regras do estabelecimento prisional. Em razão disso, os agentes penitenciários, para manter a ordem no sistema, buscam o apoio das lideranças da massa carcerária e passam a influir nas punições e recompensas dos presos, surgindo assim uma farta rede de corrupção e troca de favores dentro do presídio.

“O guarda depende dos internos para um desempenho satisfatório de seus deveres e, como muitos agentes da autoridade, o guarda é avaliado em termos da conduta dos homens que controla”<sup>34</sup>. Com efeito, o agente fica na dependência da cooperação dos internos para realizar seu trabalho e assegurar a ordem e disciplina no ambiente carcerário, mesmo porque encontram-se inferiorizados numericamente e desarmados, enquanto que os detentos, em sua

---

<sup>34</sup> Lloyd W. McCorkie, *Guard-Inmate Relationships*. In: *The Sociology, Punishment and Correction*, p. 421 Apud THOMPSON, Augusto. *A questão Penitenciária*, p. 47.

maioria, não são intimidados pelas penalidades que porventura podem lhe ser impostas.

Curioso observar que a mesma relação de dependência pode ser observada em outros casos na vida civil, como na relação professor-aluno. O professor só consegue realizar seu dever de ensinar e, por consequência, ser bem avaliado por seus superiores, se é capaz de impor respeito aos alunos. Se a massa de estudantes, obviamente em maior número, não obedecer e não for minimamente intimidada pela presença do tutor, impossível torna-se o ensino e vazia a função do professor. Não são poucos os casos de alunos que, em nada intimidados com a punição que possam receber, agridem verbal ou fisicamente seus professores.

Tal como o agente penitenciário, o professor se vê obrigado a atender algumas das demandas dos estudantes e até mesmo buscar “alianças” com os líderes dos grupos mais inquietos, ou providenciar, junto à direção da instituição, a pulverização desses grupos em classes diferentes. Assim, aponta-se apenas que essa cooperação entre detentos e guardas não seja exclusiva do “sistema social da prisão”, podendo ser percebida até mesmo na relação entre pais e filhos.

Voltando ao tema da dependência nas relações intramuros entre guardas e apenados, constata Thompson que, na prática, o poder dos agentes mostra-se extremamente vulnerável, caracterizando-se o sistema social da penitenciária “pela rebeldia dos dominados e pela relutância dos dominadores”<sup>35</sup>.

As duas partes tendem, portanto, a estabelecer compromissos. O sistema funcionabasicamente de acordo com os padrões ou critérios fornecidos pelos

---

<sup>35</sup> Sykes, p. 58 Apud THOMPSON, Augusto. A questão Penitenciária, p. 50.

próprios condenados, ainda que estes tenham de se conformar com os rigores do encarceramento. Como argumenta Thompson, se a guarda aceita e endossa as regras sociais instituídas pelos presos, baseadas no poder e na exploração, estes asseguram que a ordem comunitária seja mantida em nível satisfatório, permitindo o funcionamento relativamente pacífico da cadeia.<sup>36</sup>

Por meio do acima mencionado processo de “prisonização”, o apenado, ao ser inserido no sistema social da penitenciária, assimila os padrões instituídos *pelos detentos*, de poder e exploração, de modo que termina aprimorando sua tendência criminosa, ao invés de ser ressocializado ou regenerado. Daí, frequentemente se ouvir dizer que a prisão funciona como “escola do crime” e “fator criminógeno, (...) tornando o indivíduo que a ela foi submetido mais desajustado à convivência social e mais propenso à delinquência.”<sup>37</sup>

O preso vive sob um regime de rigoroso controle e disciplina, o que faz com que se sinta no mais baixo grau de degradação, identificando-se como algo que não merece mais que indiferença, descaso, desprezo. O preso se vê privado de intimidade, autonomia, recursos, bens e serviços de caráter pessoal, iniciativa, relações heterossexuais (quando não tem direito à visita íntima), segurança e de sua família.

O insucesso ressocializador da pena privativa de liberdade se deve, em parte, ao reduzido nível cultural e baixo grau de escolaridade dos guardas, consequência dos baixos salários dispensados ao cargo, bem como a falta de instruções corretamente orientadas sobre o tipo de relacionamento que devem manter com os internos.

---

<sup>36</sup> THOMPSON, Augusto. Op. Cit., p. 90.

<sup>37</sup> RIBEIRO, Bruno de Moraes. A Função de Reintegração social da Pena Privativa de Liberdade. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008, p. 19.

É preciso, portanto, que esses funcionários sejam selecionados de forma mais criteriosa, tenham uma melhor formação acadêmica, frequentem cursos especiais de treinamento e percebam salários condignos. O próprio Thompson reconhece que:

*“após experiência que ultrapassa de um século, ainda não se conseguiu implantar tais requisitos, continua-se a lutar por eles, havendo pouca ou nenhuma preocupação em investigar, se acaso atendidos, conduziriam, seguramente, à obtenção dos resultados almejados”.*<sup>38</sup>

Outrossim, poucos são os resultados obtidos com relação aos demais funcionários do estabelecimento prisional, tais como psicólogos, assistentes sociais e professores. Em razão da falta de interesse político e déficit orçamentário, essas categorias de profissionais são extremamente escassas no meio prisional. Ainda que, até hoje, não se tenha comprovado a capacidade de tais especialistas de transformar criminosos em não-criminosos, até porque cada caso deve ser analisado individualmente, acreditamos ser comprovadamente positivos os efeitos da assistência médica, social, educacional e psicológica na vida dos detentos.

Decerto, acaba recaindo à esses especialistas o compromisso com a ressocialização e regeneração do apenado, uma vez que, como vimos, a direção do presídio e os guardas acabam tendo de priorizar, com mais frequência do que deveriam, e por uma questão de segurança, a ordem interna e a disciplina dos estabelecimentos prisionais. Assim, conforme afirma Thompson, o sistema social da penitenciária dificulta a ação destes profissionais, na medida em que o trabalho ressocializador em prol do apenado é constantemente mitigado pelas regras de funcionamento da instituição prisional.

---

<sup>38</sup> THOMPSON, Augusto. Op. Cit., p. 39.

Nesse sentido, a solução encontrada pelo Complexo de PPP em Ribeirão das Neves para a constante circulação dos internos da cela à oficina de trabalho, à sala de aula, à enfermaria, à assistência jurídica e etc., foi dividi-los em “Vivências”. Todos os detentos que trabalham na oficina de sapatos, por exemplo, são alojados no mesmo grupo de celas, na Vivência de No 2, por exemplo. Os presos que frequentam a oficina de pintura, por sua vez, ficam todos na Vivência de No 4. Do mesmo modo, os detentos da mesma Vivência são normalmente atendidos pelo setor jurídico, ou social, no mesmo dia, para facilitar a movimentação, sendo sempre deslocados em grupo de três. Ademais, os presos são instados a caminhar por um espaço delimitado, pelo canto do largo corredor do presídio, equipado com detectores de metal e demarcado por uma faixa vermelha. Ao passar por um funcionário ou visitante, o detento é obrigado a encarar a parede, a menos que seja autorizado a caminhar normalmente.

Assim, essa disciplina na movimentação dos presos, torna possível seu atendimento pelos profissionais das mais diversas áreas, diminuindo-se o risco do deslocamento e as queixas dos agentes penitenciários. Segundo o chefe de segurança do presídio, são realizadas mais de 2.000 movimentações de presos por dia, dentro do Complexo de PPP. Estudaremos melhor o projeto no Capítulo seguinte.

Por ora, cabe ressaltar a conclusão de Thompson no sentido de que “*se a penitenciária tem que atender às exigências de segurança e disciplina, deve ser encarada como uma instituição custodial e não como uma instituição reformativa*”.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> THOMPSON, Augusto. Op.Cit., p. 96.



Destarte, segundo o autor, mesmo que uma parcela considerável de recursos públicos seja destinada à execução da pena privativa de liberdade, quaisquer mudanças só levariam à nova frustração.

Daí se ouvir dizer que o problema da prisão é a própria prisão. Aqui, como em outros países, “avilta, desmoraliza, denigre e embrutece o apenado”<sup>40</sup>, constituindo-se num trágico equívoco histórico.

*“A prisão em si é uma violência à sombra da lei. A violência não é um desvio da prisão: violenta é a própria prisão. A ressocialização é incompatível com o encarceramento, o qual implica na ruptura de laços familiares e outros vínculos humanos. O que se observa, portanto, em toda parte, é que a prisão exerce um efeito devastador sobre a personalidade, reforça valores negativos, cria e agrava distúrbios de conduta. O isolamento forçado, o controle total da pessoa do preso não podem constituir treinamento para a vida livre, posterior ao cárcere. Longe de prevenir delitos, a prisão convida à reincidência: é fator criminogênico”.*<sup>41</sup>

A privação de liberdade, portanto, vivencia, desde o século XIX, uma crise generalizada, sendo considerada pelos pensadores como o “grande fracasso da justiça penal”, na medida em que as prisões não diminuem a taxa de criminalidade e fabricam delinquentes, pelo próprio tipo de existência a que os submete.<sup>42</sup>

## 2.2. O Sistema Penitenciário Brasileiro

Como vimos, segundo dados recentes divulgados pelo ICPS (Centro Internacional de Estudos Prisionais)<sup>43</sup>, o Brasil possui, atualmente, a terceira

---

<sup>40</sup> GOMES, Luiz Flávio. Prefácio à 2ª Ed. BITENCOURT, Cezar Roberto. Falência da Pena de Prisão: Causas e Alternativas. 4ª Ed., São Paulo: Editora Saraiva, 2011, p. 18.

<sup>41</sup> HERKENHOFF, João Batista. Crime: Tratamento sem Prisão, Relato da Experiência de uma Justiça Criminal Alternativa. 3ª ed., Porto Alegre: Ed. Livraria do Advogado 1998, p. 37.

<sup>42</sup> FOUCAULT, Michel. Vigiar e Punir: nascimento da prisão. Tradução de Raquel Ramalhete. 39ª Ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2011, p. 251/252.

<sup>43</sup> ICPS. *World Prison Population List (WPPL)*, 10ª Ed., 22 Out 2013. Disponível em: <http://www.prisonstudies.org/news/more-102-million-prisoners-world-new-icps-report-shows>. Acesso em: 05/06/2015.

maior população carcerária do mundo, com 711.463 presos (incluindo-se as prisões domiciliares). A superlotação – o déficit de vagas no sistema prisional ultrapassa 350 mil – e as precariedades de infraestrutura e condições da maioria dos presídios fazem com que o sistema carcerário brasileiro seja bastante problemático.

O Estado do Rio de Janeiro tem a terceira maior população carcerária do país, depois de São Paulo e Minas Gerais. Existem hoje, segundo dados fornecidos pela SEAP (Secretaria de Administração Penitenciária)<sup>44</sup>, 42 unidades prisionais no Estado, excluindo-se os hospitais e instituições psiquiátricas. As unidades estão divididas em três Coordenações: Gericinó; Frei Caneca e isoladas; e Niterói e Interior.

O Complexo de Gericinó é composto de 21 unidades prisionais: Instituto penal Plácido de Sá Carvalho, Penitenciária Alfredo Tranjan, Penitenciária industrial Esmeraldino Bandeira, Penitenciária Laércio da Costa Pelegrino, Penitenciária Moniz Sodré, Penitenciária Talavera Bruce, Instituto penal Vicente Piragibe, Penitenciária Dr. Serrano Neves, Penitenciária Jonas Lopes de Carvalho, Cadeia pública Jorge Santana, Cadeia pública Pedro Melo da Silva, Presídio Elizabeth Sá Rego, Presídio Nelson Hungria, Cadeia pública Paulo Roberto Rocha, Penitenciária Gabriel Ferreira Castilho, Instituto penal Benjamin de Moraes Filho, Cadeia pública Joaquim Ferreira de Souza, Penitenciária Lemos Brito, Cadeia pública Pedrolino Werling de Oliveira, Cadeia pública Bandeira Stampa e Cadeia pública José Frederico Marques.

As unidades prisionais de Niterói e da Região Norte/Noroeste do Estado são 11: Casa do Albergado Cel. PM Francisco Spargoli Rocha (Niterói),

---

<sup>44</sup>SEAP. *Administração Penitenciária: Unidades.* Disponível em: <http://www.rj.gov.br/web/seap/exibeconteudo?article-id=473780>. Acesso em 01/05/2015.

Instituto Penal Edgard Costa (Niterói), Penitenciária Vieira Ferreira Neto (Niterói), Instituto Penal Ismael Pereira Sirieiro (Niterói), Colônia Agrícola Marco Aurélio Vergas Tavares de Mattos (Magé), Cadeia Pública Hélio Gomes (Magé), Cadeia Pública Romeiro Neto (Magé), Presídio Diomedes Vinhosa Muniz (Itaperuna), Cadeia Pública Dalton Crespo de Castro (Campos), Presídio Carlos Tinoco da Fonseca (Campos) e Presídio Nilza da Silva Santos.

Por último, são 10 as unidades isoladas: Presídio Evaristo de Moraes (São Cristóvão), Instituto penal Cândido Mendes (Centro), Patronato Magarinos Torres (Benfica), Casa do albergado Crispim Ventino (Benfica), Instituto penal Oscar Stevenson (Benfica), Presídio Ary Franco (Água Santa), Cadeia Pública Cotrim Neto (Japeri), Penitenciária Milton Dias Moreira (Japeri), Presídio João Carlos da Silva (Japeri) e Cadeia pública Franz de Castro Holzwarth.

Conforme o art. 33 do Código Penal, *“a pena de reclusão deve ser cumprida em regime fechado, semi-aberto ou aberto. A de detenção, em regime semi-aberto, ou aberto, salvo necessidade de transferência a regime fechado”*. De acordo com o parágrafo primeiro do mesmo dispositivo, considera-se regime fechado a execução da pena em estabelecimento de segurança máxima ou média; regime semi-aberto a execução da pena em colônia agrícola, industrial ou estabelecimento similar; e regime aberto a execução da pena em casa de albergado ou estabelecimento adequado.

Por isso, os diferentes tipos de unidades prisionais percebidos acima: as Penitenciárias e os Presídios para os detentos cumprindo pena em regime fechado; os Institutos Penais e a Colônia Agrícola Marco Aurélio Vergas Tavares de Mattos (Magé) para atender aos presos em regime semi-aberto; e,

por fim, as Casas de Albergado Cel. PM Francisco Spargoli Rocha (Niterói) e Crispim Ventino (Benfica) para o cumprimento da pena em regime aberto. Além disso, observa-se também a existência de 12 Cadeias Públicas no Estado, destinadas à custódia de presos provisórios.

O Patronato Magarinos Torres (Benfica), por sua vez, destina-se a prestar assistência aos albergados e aos egressos, além de orientar e fiscalizar os condenados à pena restritiva de direitos, às condições da suspensão e em livramento condicional (artigos 78<sup>45</sup> e 79<sup>46</sup> da Lei 7.210/84).

De acordo com a Lei de Execução Penal (Lei 7.210/84), as Penitenciárias, frise-se, destinadas ao cumprimento da pena de reclusão em regime fechado, devem alojar os condenados em cela individual, que contém dormitório, aparelho sanitário e lavatório. A salubridade do ambiente e uma área mínima de 6m<sup>2</sup> são fixados como “requisitos básicos da unidade celular”, conforme disposição do artigo 88, *caput* e parágrafo único.

Já nas colônias agrícolas, industriais ou similares, destinadas ao cumprimento da pena em regime semi-aberto, o condenado pode ser alojado em compartimento coletivo, observada a condição de salubridade das instalações. São “requisitos básicos das dependências coletivas”, segundo o parágrafo único do art. 92, a seleção adequada dos presos e o limite de capacidade máxima da unidade celular.

---

<sup>45</sup> Art. 78. “O Patronato público ou particular destina-se a prestar assistência aos albergados e aos egressos (artigo 26)”.

<sup>46</sup> Art. 79. “Incumbe também ao Patronato: I - orientar os condenados à pena restritiva de direitos; II - fiscalizar o cumprimento das penas de prestação de serviço à comunidade e de limitação de fim de semana; III - colaborar na fiscalização do cumprimento das condições da suspensão e do livramento condicional”.

As casas de albergado, por sua vez, que atendem aos presos em regime aberto e aos condenados à pena de limitação de fim de semana, devem ser situadas em centros urbanos, separadas dos demais estabelecimentos, caracterizando-se pela ausência de obstáculos físicos contra a fuga. A segurança nesses locais é mínima, já que é de inteira responsabilidade do condenado o dever de se recolher ao estabelecimento prisional à noite e nos dias de folga, desempenhando seus afazeres durante os dias úteis. As casas de albergado devem conter instalações adequadas para cursos, palestras e serviços de fiscalização e orientação dos condenados. É o que dispõe os artigos 93 a 95 da mesma Lei de Execução Penal. Por fim, destaca-se que as Cadeias Públicas, de acordo com o art. 104 da LEP, também devem ser instaladas próximas de centros urbanos, sendo a elas aplicadas as mesmas exigências mínimas das Penitenciárias.

O regime inicial de cumprimento de pena do condenado (fechado, semi-aberto ou aberto) determina-se pela duração da pena, à razão do art. 33, parágrafo 2º, do Código Penal<sup>47</sup>, e pelos critérios do já mencionado art. 59 do Código Penal, como culpabilidade, antecedentes, conduta social, personalidade do agente e circunstâncias e consequências do crime, à razão dos artigos 33, parágrafo 3º<sup>48</sup> e 59, inciso III<sup>49</sup>, do Código Penal.

---

<sup>47</sup> Art. 33. § 2º - “As penas privativas de liberdade deverão ser executadas em forma progressiva, segundo o mérito do condenado, observados os seguintes critérios e ressalvadas as hipóteses de transferência a regime mais rigoroso: a) o condenado a pena superior a 8 (oito) anos deverá começar a cumpri-la em regime fechado; b) o condenado não reincidente, cuja pena seja superior a 4 (quatro) anos e não exceda a 8 (oito), poderá, desde o princípio, cumpri-la em regime semi-aberto; c) o condenado não reincidente, cuja pena seja igual ou inferior a 4 (quatro) anos, poderá, desde o início, cumpri-la em regime aberto”.

<sup>48</sup> § 3º - “A determinação do regime inicial de cumprimento da pena far-se-á com observância dos critérios previstos no art. 59 deste Código”.

<sup>49</sup> Art. 59. “O juiz, atendendo à culpabilidade, aos antecedentes, à conduta social, à personalidade do agente, aos motivos, às circunstâncias e consequências do crime, bem como ao comportamento da vítima, estabelecerá, conforme seja necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime: (...) III - o regime inicial de cumprimento da pena privativa de liberdade”.

O ordenamento brasileiro adota o Sistema Progressivo e Regressivo de cumprimento de pena, conforme se depreende da leitura do parágrafo 2º, art. 33 do Código Penal: “*As penas privativas de liberdade deverão ser executadas em forma progressiva, segundo o mérito do condenado, observados os seguintes critérios e ressalvadas as hipóteses de transferência a regime mais rigoroso”.*

Assim, o apenado tanto pode progredir de regime, sendo transferido de um regime mais gravoso para um menos gravoso, com base em um critério objetivo e subjetivo de progressão, quanto o inverso, podendo regredir de regime, caso não se adapte ou desrespeite as imposições do regime aberto ou semiaberto, ou ainda nas hipóteses do art. 118 da Lei de Execução Penal<sup>50</sup>.

O requisito objetivo para a progressão de regime refere-se ao lapso temporal de 1/6 da reprimenda, que o apenado deve cumprir antes de progredir para um regime mais brando. Nos crimes hediondos ou equiparados, essa fração passa a ser de 2/5 para os detentos primários e de bons antecedentes, e de 3/5 para os reincidentes (art. 2º, parágrafo 2º da Lei 8.702/90, com redação dada pela Lei 11.464/2007). O requisito subjetivo, por sua vez, é o bom comportamento carcerário, isto é, ajustar-se aos regramentos de disciplina da unidade prisional, comprovado pelo diretor do estabelecimento (art. 112 da Lei de Execução Penal<sup>51</sup>).

---

<sup>50</sup> Art. 118. “A execução da pena privativa de liberdade ficará sujeita à forma regressiva, com a transferência para qualquer dos regimes mais rigorosos, quando o condenado: I - praticar fato definido como crime doloso ou falta grave; II - sofrer condenação, por crime anterior, cuja pena, somada ao restante da pena em execução, torne incabível o regime (artigo 111)”.

<sup>51</sup> Art. 112. “A pena privativa de liberdade será executada em forma progressiva com a transferência para regime menos rigoroso, a ser determinada pelo juiz, quando o preso tiver cumprido ao menos um sexto da pena no regime anterior e ostentar bom comportamento carcerário, comprovado pelo diretor do estabelecimento, respeitadas as normas que vedam a progressão”.

A prática de falta grave demonstra a absoluta ausência de mérito do apenado para progredir de regime e interfere no requisito objetivo, uma vez que, cometida uma falta grave, o lapso temporal para a progressão de regime prisional é interrompido, iniciando-se nova contagem da fração de 1/6, 2/5 ou 3/5 da pena.

Nota-se, diante desse binômio tempo e mérito para a concessão da progressão de regime pelo Juízo da Execução, e da vedação da progressão por salto, a especial preocupação do legislador brasileiro com a ressocialização do apenado e sua paulatina reinserção no meio social.

Como vimos, desde o primeiro artigo da Lei 7.210/84, a “harmônica integração social do condenado e do internado” é indicada como um dos principais objetivos da execução penal, sendo apontado como dever do Estado a assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa ao preso, ao internado e ao egresso, justamente a fim de “prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade” (artigos 10 e 11 da Lei 7.210/84).

Nesse diapasão, a assistência social faz-se fundamental para amparar o preso e prepará-lo para o retorno à liberdade, devendo o assistente conhecer os problemas e as dificuldades enfrentadas pelo assistido, acompanhar o resultado das permissões de saídas e das saídas temporárias, promover a recreação, providenciar documentos e orientar o apenado e seus familiares, principalmente na fase final do cumprimento da pena. A assistência ao egresso, em liberdade condicional ou definitiva, principalmente no que diz respeito a obtenção de trabalho, é especialmente importante para a reintegração à vida em liberdade.

Segundo a letra da lei, o Estado deve fornecer ao detento, dentre outros, alimentação suficiente, vestuário, trabalho remunerado, estabelecimentos penais com instalações higiênicas, locais destinados à venda de produtos e objetos permitidos e não fornecidos pela Administração, local apropriado para o atendimento pelo Defensor Público, para os cultos religiosos, recreação e prática esportiva, biblioteca e salas de aulas destinadas a cursos do ensino básico e profissionalizante, além de berçário, em estabelecimentos penais destinados a mulheres.

Cumpra-se ressaltar a essencial importância que a legislação atribui ao trabalho do preso, “condição de dignidade humana” inerente à própria pena<sup>52</sup>. O trabalho do apenado “tem finalidade educativa e produtiva”, apresentando um caráter duplice, na medida em que é, ao mesmo tempo, direito e dever social do condenado; isto é, ele tem direito ao trabalho, e por consequência, à remição de um dia de pena a cada três trabalhados, mas poderá ser punido diante da recusa de exercer atividade laborativa.

Ademais, a Lei 7.210/84 é expressa no sentido de que o preso provisório deve ficar separado do condenado por sentença transitada em julgado, assim como o preso primário dos reincidentes<sup>53</sup>. Salienta ainda o artigo 85 do mesmo diploma legal que “*o estabelecimento penal deverá ter lotação compatível com a sua estrutura e finalidade*”.

---

<sup>52</sup>Art. 28. “O trabalho do condenado, como dever social e condição de dignidade humana, terá finalidade educativa e produtiva”.

<sup>53</sup>Art. 84. “O preso provisório ficará separado do condenado por sentença transitada em julgado. § 1º O preso primário cumprirá pena em seção distinta daquela reservada para os reincidentes. § 2º O preso que, ao tempo do fato, era funcionário da Administração da Justiça Criminal ficará em dependência separada”



A Lei de Execução Penal<sup>54</sup>, o artigo 38 do Código Penal<sup>55</sup> e a própria Constituição Federal<sup>56</sup> impõe ainda o respeito à integridade física e moral dos condenados e dos presos provisórios, restando vedadas as sanções coletivas e as disciplinares que possam colocar em perigo esses fatores, tal como o emprego de cela escura. O Regime Disciplinar Diferenciado (“RDD”), qual seja o isolamento do apenado por, no máximo, um ano, prorrogável até o limite de 1/6 da pena, contudo, encontra respaldo na legislação, precisamente no artigo 52 da LEP, e na jurisprudência dos Tribunais Superiores.

A fiscalização da execução da pena cabe não só ao Ministério Público e à Defensoria Pública, mas também ao chamado Conselho da Comunidade e ao Conselho Penitenciário.

Segundo o artigo 69 da LEP, “*o Conselho Penitenciário é órgão consultivo e fiscalizador da execução da pena*”, devendo ser implantado em cada um dos Estados da Federação.

O Conselho Penitenciário do Estado do Rio de Janeiro é pioneiro no país, tendo sido criado em 1924 por decreto presidencial. Suas atribuições, entretanto, só foram reguladas seis décadas após, com a promulgação da Lei 7.210/1984, que dá aos Conselhos o poder de fiscalizar a execução penal de quatro maneiras: (i) pela produção de pareceres sobre redução e perdão de penas, que são elaborados com base nos decretos presidenciais de indulto natalino e comutação de penas publicados a cada dezembro e encaminhados ao

---

<sup>54</sup> Art. 45, L. 7.210/84. “Não haverá falta nem sanção disciplinar sem expressa e anterior previsão legal ou regulamentar. § 1º As sanções não poderão colocar em perigo a integridade física e moral do condenado. § 2º É vedado o emprego de cela escura. § 3º São vedadas as sanções coletivas”.

<sup>55</sup> Art. 38. “O preso conserva todos os direitos não atingidos pela perda da liberdade, impondo-se a todas as autoridades o respeito à sua integridade física e moral”.

<sup>56</sup> Art. 5º, XLIX, CRFB. “É assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral.”

Judiciário; (ii) através de relatórios sobre as unidades penais, feitos a partir das inspeções e enviados ao Executivo estadual e federal; (iii) por cerimônias de livramento condicional nas unidades; e (iv) pelo acompanhamento dos egressos do sistema prisional, que cumprem pena em liberdade condicional.<sup>57</sup>

No Estado do Rio de Janeiro, esse órgão estatal consultivo é também regulado pela Lei Estadual 6.182/2012 e vinculado à Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (SEAP) – antigo DESIPE (Departamento Estadual do Sistema Penitenciário). A SEAP supervisiona e coordena os estabelecimentos penais do Estado, no que concerne à custódia, reeducação e reintegração do preso à comunidade.<sup>58</sup>

Além do Conselho Penitenciário, são órgãos da SEAP, o Fundo Especial Penitenciário (FUESP) e a Fundação Santa Cabrini (FSC), responsável por gerir e promover o trabalho remunerado dos apenados intra e extramuros. Cabe à Fundação oferecer postos de trabalhos aos presos, bem como garantir sua remuneração e remição de pena.<sup>59</sup>

Em âmbito federal, o acompanhamento da fiel aplicação das normas de execução penal compete ao Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), a quem cabe, dentre outros, inspecionar e fiscalizar periodicamente os estabelecimentos e serviços penais, bem como assistir as Unidades Federativas na implementação dos princípios e regras estabelecidos na LEP, na

---

<sup>57</sup> Art. 70, L. 7.210/1984. “Incumbe ao Conselho Penitenciário: I - emitir parecer sobre indulto e comutação de pena, excetuada a hipótese de pedido de indulto com base no estado de saúde do preso; II - inspecionar os estabelecimentos e serviços penais; III - apresentar, no 1º (primeiro) trimestre de cada ano, ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, relatório dos trabalhos efetuados no exercício anterior; IV - supervisionar os patronatos, bem como a assistência aos egressos”.

<sup>58</sup> SEAP. *Administração Penitenciária: Conheça a Secretaria*. Disponível em: <http://www.rj.gov.br/web/seap/exibeconteudo?article-id=140682>. Acesso em: 17/05/2015

<sup>59</sup> Fundação Santa Cabrini. Disponível em: <http://www.santacabrini.rj.gov.br/Html/missao.htm>. Acesso em: 17/05/2015.

implantação de estabelecimentos e serviços penais e na realização de cursos de formação de pessoal penitenciário e de ensino profissionalizante do condenado e do internado. Subordinado ao Ministério da Justiça, o DEPEN é órgão executivo da Política Penitenciária Nacional e de apoio administrativo e financeiro do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária.<sup>60</sup>

O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, também subordinado ao Ministério da Justiça, por seu turno, tem uma série de atribuições dispostas no artigo 63 da LEP, dentre as quais propor diretrizes da política criminal quanto à prevenção do delito, administração da Justiça Criminal e execução das penas e das medidas de segurança; promover a avaliação periódica do sistema criminal, sugerir metas e prioridades da política criminal e penitenciária, bem como estimular e promover a pesquisa criminológica.

Em que pese a obrigatoriedade da fiel observância aos inúmeros direitos assegurados aos condenados, internados e presos provisórios na Lei de Execução Penal, além da constante fiscalização do cumprimento dessas garantias pelos entes acima citados, constata-se a evidente inaplicabilidade e ineficácia material da Lei 7.210/84, letra morta diante da calamitosa realidade do sistema carcerário brasileiro.

A pena de prisão no Brasil é hoje incontestavelmente cumprida de forma inconstitucional: é desumana, cruel e torturante. Os presídios, em sua avassaladora maioria, super-lotados e carentes de infra-estrutura básica, não apresentam condições mínimas para ressocializar os condenados e, ao contrário, dessocializam, produzindo efeitos devastadores na personalidade e

---

<sup>60</sup> Artigos 71 e 72, Lei 7.210/1984.

vida social dos presos. Pouco ou nada é feito para se cumprir a função ressocializadora da pena, expressa no artigo 1º da LEP.

O forte selo intimidatório, de outro lado, típico das concepções preventivo-gerais, traduz-se no crescente e desmedido rigor do sistema penal Brasileiro, que vem reforçando, por razões utilitárias e de oportunidade, o pensamento prevencionista (ora no sentido da prevenção especial – com a aprovação de penas restritivas, por exemplo, mas sobretudo no sentido da prevenção geral, por meio de constantes aumentos de pena e agravamento da execução). Aliada à aplicação de políticas criminais mais severas, a grande maioria da população continua clamando por penas mais rígidas e alterações no regime de maioridade penal.

A falência do sistema carcerário brasileiro é tão evidente que o próprio Estado descumpre a Lei de diversas formas, tanto na forma de execução da prisão, quanto na aplicação da pena de prisão em si, tamanhas as ilegalidades e duração excessiva da pena.

Como destaca Herkenhoff<sup>61</sup>, as violências contra a lei traduzem-se nas prisões absolutamente arbitrárias, nas prisões que a autoridade policial deixa de comunicar imediatamente ao Juiz, nas prisões em flagrantes legais que tornam-se ilegais, por não ter sido admitida pela autoridade policial ou Judiciária a fiança prevista em lei, as prisões preventivas decretadas sem fundamento, as prisões que ultrapassam os prazos legais, tanto na fase inquisitorial quanto no cumprimento de pena, e as prisões que se prolongam por entraves burocráticos.

---

<sup>61</sup>HERKENHOFF, João Batista. Crime: Tratamento sem Prisão, Relato da Experiência de uma Justiça Criminal Alternativa. 3ª ed., Porto Alegre: Ed. Livraria do Advogado 1998, p. 39-40.

Herkenhoff ainda ressalta as violências contra a lei cometidas pelo Estado na maneira de execução da prisão como, por exemplo, a superlotação das celas, a ociosidade dos presos, a convivência comum de presos condenados, cautelares, primários e reincidentes no mesmo presídio e cela, as violências sexuais, os castigos arbitrários impostos pela administração dos presídios, incluindo longos períodos de isolamento em celas pequenas e quase desprovidas de luz natural, a incomunicabilidade, especialmente na fase inquisitória, além dos maus tratos e tortura física e psicológica.

Além da violência contra o próprio apenado, sua família também não sai ileso. Sofre pela situação de penúria do ente querido, pela restrita duração e oportunidades de visita e pela revista íntima e vexatória a que são submetidos. Incide, nessa questão, um conflito de valores entre a dignidade e intimidade do familiar, certamente violadas na revista, e a segurança do presídio, de modo a impedir a entrada de armamentos e entorpecentes na unidade. A questão é demasiada polêmica para que possamos nos estender no assunto.

Observa-se, pois, o claro esmagamento de princípios constitucionais e de normas de direito internacional, como a igualdade de todos perante a lei, o respeito à integridade física e moral do presidiário, o direito do preso ao trabalho remunerado, a presunção de inocência e a proibição de pena que passa da pessoa do condenado.

O Brasil não age apenas à revelia da Lei de Execuções Penais, mas também de um corolário de previsões firmadas na Constituição e nos Tratados Internacionais dos quais é signatário, tais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Convenção Americana de Direitos Humanos (ou Pacto de São José), o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, a

Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes; e ainda as Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos.

Cite-se, por exemplo, os presídios de Pedrinhas, no Maranhão, e o Aníbal Bruno, em Pernambuco, nos quais a tortura, física e psicológica, está entranhada no dia-a-dia dos presos. Essa é a triste realidade da maior parte dos estabelecimentos prisionais do Brasil, onde os apenados são enjaulados em cômodos, colchões ou esteiras espalhados no chão; para que um durma é necessário revezamento; sujeitos à condições insalubres, celas sujas e mau-cheirosas, com um único vaso turco coletivo, em absoluto desrespeito à dignidade humana.

Embora haja previsão legal de diferentes tipos de estabelecimentos para que o condenado possa cumprir de maneira adequada a pena que o estado lhe impõe, no Brasil a realidade não é bem assim. A infra-estrutura dos estabelecimentos são, em sua maioria, inadequadas, e, em alguns estados, nem sequer existe Casa de albergado. Colônias agrícolas e industriais, e cadeias públicas também são escassas, de modo que presos condenados são constantemente alojados com presos provisórios. No próprio Estado do Rio de Janeiro, existe apenas uma única colônia agrícola (Marco Aurélio Vergas Tavares de Mattos, em Magé) e somente duas Casas de Albergado (Cel. PM Francisco Spargoli Rocha, em Niterói, e Crispim Ventino, em Benfica).

Nos chamados “estabelecimentos de entrada”, como as cadeias públicas e Delegacias, as condições de acomodação são ainda mais precárias, haja vista a ausência de legislação que as regule e o constante descumprimento da finalidade dessas unidades, qual seja a de abrigar o preso por apenas algumas horas ou dias, para, logo após, serem libertos ou encaminhados para outras

unidades do sistema. O que ocorre, na prática, é que as prisões de entrada deixam de ser transitórias para serem permanentes, sendo certo que, em razão de suas deficiências materiais e superlotação, terminam por custodiar os infratores menos perigosos, justamente os mais recuperáveis.

Os maus-tratos e a superlotação nos presídios das Delegacias do Espírito Santo, por exemplo, foram levados à pauta da OEA e do Conselho de Direitos Humanos da ONU. Nos espaços denunciados, em Vila Velha (ES), haviam presos amontoados em celas com pouquíssima ventilação, submetidos à altas temperaturas; outros acorrentados e custodiados em contêineres<sup>62</sup>.

Ao tratar do sistema penal, Bauman<sup>63</sup> observa que: *“a intenção de educação, ressocialização e reforma fica em nível de discurso, porque imediatamente levanta-se um 'coro raivoso', clamando por sangue, com os principais tablóides no papel de maestros e a liderança política fazendo solo”*. Para o autor, aqueles que cumprem as suas penas serão sempre vistos como maus e depravados, e finaliza: *“Em suma, as prisões, como tantas outras instituições sociais, passaram da tarefa de reciclagem para a de depósito de lixo”*.

Desta feita, o tratamento desumano, a total desassistência, durante e após a execução da pena, a ociosidade e o contato direto de presos de baixa periculosidade com os de mais baixo calão corrompem sobremaneira o sistema carcerário, afastando a possibilidade de resultados positivos de ressocialização. Ademais, o estigma da prisão acompanha o egresso, dificultando seu retorno à vida social.

---

<sup>62</sup> JUSTIÇA GLOBAL. “Relatório expõe realidade do sistema prisional do Espírito Santo”. Disponível em: <http://global.org.br/programas/relatorio-expoe-realidade-do-sistema-prisional-do-espírito-santo/>. Acesso em: 21/05/2015.

<sup>63</sup> BAUMAN, Zygmunt. *Vidas desperdiçadas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2005.

Assim, na atual conjuntura da sociedade brasileira, as nossas prisões não ressocializam, não regeneram. Pelo contrário: estima-se que aproximadamente 70% dos presidiários voltam a delinquir.<sup>64</sup> Acreditamos, entretanto, ser impossível a supressão da prisão por completo, na medida em que, o cometimento de crimes e a opressão do homem pelo homem são intrínsecos à sociedade humana, desde os primórdios tempos.

Partindo-se dessa premissa, postula-se pela *humanização da prisão*, não só por meio de reformas nas unidades prisionais e no tratamento aos presos, mas também por meio da aplicação da pena de prisão tão somente aos desvios mais gravosos e, em raros casos, àqueles que ainda não foram julgados.

Desta feita, o primeiro passo para a diminuição da violência da prisão seria a redução drástica do aprisionamento. O sistema prisional tem de, *obrigatoriamente*, receber todos os elementos a ele destinados, independentemente da capacidade ideal dos estabelecimentos. Isto é, “*a carência de disponibilidade carcerária não pode opor restrições à atividade dos Tribunais e da Polícia, no que diz respeito ao aprisionamento de pessoas*”.<sup>65</sup> Fica a cargo do legislador, portanto, alargar as hipóteses de medidas alternativas da pena privativa de liberdade, por exemplo, e ao julgador aplicá-las, bem como, ao lado dos órgãos fiscalizadores da execução penal, cuidar para que o encarceramento não ocorra na ilegalidade.

Outrossim, há que se diminuir a aplicação da prisão como medida cautelar, que atinge hoje índices assombrosos, alcançando a taxa de 38,8% –

---

<sup>64</sup>Instituto Avante Brasil. *Brasil: Reincidência de até 70%*. Disponível em: <http://institutoavantebrasil.com.br/brasil-reincidencia-de-ate-70/>. Acesso em: 17/05/2015.

<sup>65</sup> THOMPSON, Augusto. *A questão Penitenciária*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1991. p. 101.



ou seja, quase 40% do contingente total.<sup>66</sup> Não raro, deparamo-nos com casos em que réus primários indiciados pelo crime de furto, ou tráfico de drogas, que certamente fazem jus a substituição da pena privativa de liberdade pela restritiva de direitos, têm sua prisão em flagrante convertida em preventiva, sem qualquer verificação efetiva da possibilidade de aplicação de medidas cautelares.

A superlotação dos presídios agrava a desorganização dos serviços carcerários, a morosidade dos órgãos de execução penal, no que tange à concessão dos benefícios a que fazem jus os apenados, e o desamparo do preso, que se vêem completamente desassistidos por seus advogados e pela Defensoria Pública.

Por meio da redução do encarceramento e da injeção de recursos humanos e financeiros na melhoria do sistema prisional, acreditamos ser possível a regeneração, ou reabilitação, de uma parcela maior do que vemos hoje do contingente populacional carcerário, ainda que a pena privativa de liberdade seja deveras pautada no paradoxo “punir e reeducar”, como afirma Thompson.

Fato é que o ilustre criminalista foi Superintendente do Sistema Penal do Estado da Guanabara em 1965, Presidente do Conselho Penitenciário do Estado do Rio de Janeiro em duas administrações (1983 e 2003) e ainda Diretor Geral do Sistema Penitenciário do Estado do Rio de Janeiro e Chefe da Comissão de reforma do Regulamento Penitenciário do Estado do Rio de Janeiro. Impossível que o brilhante autor, ao ocupar todos esses cargos, não acreditasse ser possível pelo menos fazer dos presídios instituições um pouco

---

<sup>66</sup>Em dezembro de 2013. ICPS. *World Prison Brief: Brazil*. Disponível em: <http://www.prisonstudies.org/country/brazil>. Acesso em: 21/05/2015.

mais humanas, em que pese o fato de seu trabalho prático nessas funções ter confirmado e basilado sua convicção de que a privação da liberdade não serve para regenerar criminosos.

Com efeito, Julita Lemgruber menciona que, como diretora do sistema penitenciário, essas reflexões a perseguiram e atormentavam. “Afim, o que estava eu fazendo ali, se não havia esperança de recuperação dos presos? Mas tinha aprendido, também com Thompson, que é possível, sim, tornar a prisão um pouco menos cruel e degradante”.<sup>67</sup>

Nesse diapasão, perguntamo-nos, diante da completa incompetência do Poder Público de fazer cumprir os direitos e garantias dos aprisionados, bem como da evidente falta de interesse político nesse sentido, se a privatização dos presídios seria um meio eficaz e recomendável para a esperada ressocialização e reinserção do detento ao convívio social ou, ao menos, para a humanização do cumprimento da pena privativa de liberdade. É o que passaremos a analisar a seguir.

## **Terceiro Capítulo: A Privatização do Sistema Penitenciário**

### **3.1. O Processo e as Formas de Privatização no Cárcere**

A deficiência do Poder Público nacional de promover, por meios próprios e exclusivos, a adequada aplicação da pena de prisão, nos parâmetros das normas de caráter nacional e internacional, se faz evidente há muito tempo. As condições ultrajantes a que são submetidos os homens e mulheres em

---

<sup>67</sup> LEMGRUBER, Julita; PAIVA, Anabela. A Dona das Chaves: Uma mulher no comando das prisões do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2010, p. 18.

situação de cárcere compõe uma realidade que urge enfrentamento a bem do interesse coletivo.

Diante dessa realidade, já discutia-se no Brasil, desde 1992, a viabilidade da privatização dos presídios como solução para a crise que assola nosso sistema penitenciário. Naquele ano, o então Presidente do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária do Ministério da Justiça (CNPCCP), Edmundo de Oliveira, apresentou a chamada “Proposta de Regras Básicas para o Programa de Privatização do Sistema Penitenciário do Brasil”, baseado em um modelo de gestão mista, ou híbrida, de privatização dos serviços penitenciários; ou seja, que envolvia a administração pública e a iniciativa privada.<sup>68</sup>

O projeto foi recebido negativamente pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e por representantes da Magistratura e do Ministério Público, sob o argumento da incompatibilidade do ordenamento jurídico vigente com os termos da proposta, em razão dos princípios da indelegabilidade da jurisdição e jurisdicionalidade da execução penal.<sup>69</sup> Nesse sentido, o CNPCCP, através da Resolução nº 8, de 09 de dezembro de 2002, resolveu:

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

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

*Parágrafo único: “Os serviços técnicos relacionados ao acompanhamento e à avaliação da individualização da execução penal, assim compreendidos os relativos à assistência jurídica; médica, psicológica e social, por se inserirem em atividades*

---

<sup>68</sup>OLIVEIRA, Edmundo. *O Futuro Alternativo das Prisões*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 336.

<sup>69</sup>RODRIGUES, Janine Simões. *Privatização das prisões*. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n. 3462, 23dez.2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/22979>>. Acesso em: 26/05/2015.

*administrativas destinadas a instruir decisões judiciais, sob nenhuma hipótese ou pretexto deverão ser realizadas por empresas privadas, de forma direta ou delegada, uma vez que compõem requisitos da avaliação do mérito dos condenados”.*<sup>70</sup>

Nota-se, portanto, que a legalidade da inserção da iniciativa privada, através da privatização total ou parcial das unidades prisionais, é formalmente discutida no Brasil há mais de duas décadas. Na ausência de disposição normativa a padronizar, ou regular, esse processo de privatização, os estados da federação enveredaram, por seus próprios meios, nesse caminho, adotando medidas legais e realizando processos licitatórios, de modo a preencher essa lacuna legal.

A primeira experiência de privatização no cárcere, no Brasil, se deu com a inauguração da Penitenciária Industrial de Guarapuava, no Paraná, em 12 de novembro de 1999. O segundo Estado a adotar o modelo foi o Ceará, com a Penitenciária Industrial do Cariri, seguido por Santa Catarina, Pernambuco, Minas Gerais e Bahia.<sup>71</sup>

A temática da privatização dos presídios, entretanto, remonta ao Século XVIII, quando o jurista e filósofo Jeremy Bentham propôs, juntamente com a Teoria Panóptica, contratos que vinculariam o Poder Público e as empresas privadas na administração penitenciária. Nesse contexto, o poder público ficaria encarregado de fiscalizar e controlar a atuação da iniciativa privada, a qual cabia assegurar as instalações e o atendimento às necessidades básicas dos presos.<sup>72</sup>

---

<sup>70</sup>CNPCP. Disponível em:

<http://www.criminal.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=685>. Acesso em: 21/05/2015.

<sup>71</sup>FERNANDES, Nelito. Nem parece uma cadeia. *Época*, n. 511, p. 60-1, 03 mar. 2008, p. 60-61. Disponível em: <http://www.depen.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=98>. Acesso em: 27/05/2015.

<sup>72</sup>MINHOTO, Laurindo Dias. *Privatização de Presídios e Criminalidade: A Gestão da Violência no Capitalismo Global*. São Paulo: Max Limonad, 2000. p. 98.

Ao redor do globo, verifica-se ser bastante comum a prática da privatização de serviços relativos à execução da pena privativa de liberdade. A iniciativa particular, ou privada, nessa seara pode se dar de diversas formas, em menor ou maior grau, desde a mera delegação de serviços prisionais acessórios até a administração total de estabelecimentos penitenciários, prática amplamente adotada nos Estados Unidos e na Inglaterra.

Pode-se destacar quatro modalidades de envolvimento do setor privado na execução da pena (embora haja divergência doutrinária a esse respeito): (i) o financiamento e a construção de prisões pela companhia privada, com seu posterior arrendamento ou aluguel ao Estado; (ii) a utilização do trabalho dos presos nas prisões industriais; (iii) a entrega de determinados serviços (terceirização); e (iv) a entrega da direção e administração da penitenciária à iniciativa privada<sup>73</sup>.

O modelo de privatização adotado pelo Brasil desde a década de 90 assemelha-se com aquele operacionalizado na França, e traduz-se na privatização *parcial* das unidades prisionais, ou terceirização. Por esta modalidade, o Estado mantém sua autonomia enquanto detentor do monopólio do *jus puniendi* e a responsabilidade pela custódia do sentenciado; o diretor da prisão é indicado e nomeado pelo Estado, dentre aqueles que compõem o quadro de agentes públicos. A empresa privada, por sua vez, é incumbida, por meio de contrato firmado com a Administração Pública por determinado prazo de vigência, da prestação de serviços operacionais e logísticos (os chamados serviços de hotelaria), tais como alimentação, limpeza, vestuário e assistência médica.

---

<sup>73</sup> RODRIGUES, Jianine Simões. Op. Cit.

Ao contrário do que ocorre no gerenciamento prisional exclusivamente privado, na modalidade de terceirização, ou co-gestão, não há que se falar no afastamento do Poder Público na execução da pena, uma vez que “*a responsabilidade pela administração penal, pela administração geral da unidade e pela execução da pena permanece íntegra como poder-dever do Estado, já que indelegável*”.<sup>74</sup>

Cabe destacar que não há obstaculização normativa à essa modalidade de co-administração, que demonstrou, em diversos casos, uma melhoria na prestação de serviços prisionais, sendo favorável ao Estado se abster de se ocupar com a administração logística das penitenciárias. O Complexo Penal de Ribeirão das Neves, construído e operacionado sob o regime de parceria público-privada (PPP), contudo, vai além da mera terceirização para explorar uma nova modalidade de privatização no cárcere.

O tema, que já era polêmico, permanece atual, sendo alvo de divergência política, jurídico-doutrinária e, mais recentemente, objeto de atenção da mídia e das redes sociais. A instalação e inauguração do Complexo, bem como a iminência da expansão de projetos semelhantes reacendeu o debate e fez aflorar posições contrárias e favoráveis, as quais analisaremos mais adiante.

### **3.2. Breve Introdução sobre Parcerias Público-Privadas**

As parcerias público-privadas foram instituídas no Brasil pela Lei 11.079/2004, cujo artigo 2º as define como um “*contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa*”. Assim, a

---

<sup>74</sup>BORDIN, Paulo Hélder e BORDIN, Luiz Ermes. *Operacionalização de Penitenciárias: a iniciativa privada como parceira do Estado*. Revista Jurídica Consulex, Brasília, ano VII, n. 161, p. 42-3, 30 set. 2003.

contratação de parceria público-privada nada mais é do que uma modalidade especial dos contratos comuns de concessão.

Essa “modalidade especial” abarca, como se depreende da simples leitura do artigo acima transcrito, duas modalidades de concessão: a patrocinada e a administrativa. Concessão patrocinada é aquela em que o parceiro privado percebe, além da tarifa cobrada dos usuários, uma contraprestação pecuniária do parceiro público (art 2º, §1º, Lei 11.079/04). Na concessão administrativa, por seu turno, o pagamento da obra ou serviço é efetuado diretamente pelo concedente, inexistindo tarifas devidas pelos usuários. Como melhor define o art 2º, §2º da mesma Lei 11.079/04, a concessão administrativa é “*o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens*”.

Nota-se que as parcerias público-privadas aplicadas no cumprimento da pena privativa de liberdade são concessões administrativas, uma vez que os detentos não pagam ao ente privado qualquer tarifa pela sua estadia na prisão.

A Parceria Público-Privada (PPP) trata-se, portanto, de um acordo de natureza contratual entre a Administração Pública e o concessionário privado, cujo objeto básico é a implantação ou gestão de serviços públicos, com eventual execução de obras ou fornecimentos de bens, em que o dispêndio, total ou parcial, com a prestação do serviço incumbe à pessoa privada, que será devidamente ressarcida no curso do contrato. Com efeito, dispõe o artigo 2º, §3º do mesmo dispositivo legal, que *não* constitui parceria público-privada a concessão comum, quando não houver previsão contratual de contraprestação pecuniária do parceiro público (concedente) ao parceiro privado

(consessionário). Ademais, riscos e ganhos são compartilhados, indicando responsabilidade solidária entre as partes.<sup>75</sup>

Os contratos de concessão sob o regime de parceria público-privada apresentam três características particulares. Primeiramente, o financiamento do setor privado, que deverá de fato investir no setor da concessão, uma vez que o Poder Público não pode prover a integralidade dos recursos financeiros para tanto. Em seguida, o compartilhamento dos riscos, solidarizando-se os parceiros público e privado nos prejuízos, ainda que decorrentes de imprevisibilidades, como caso fortuito, força maior ou da própria má gestão ou execução do contrato. E, por último, a pluralidade compensatória, isto é, a multiplicidade de formas que pode se dar a obrigação do Estado de contraprestação pecuniária, nos termos do art. 6º da Lei 11.079/04, *in verbis*:

*“Art. 6º. A contraprestação da Administração Pública nos contratos de parceria público-privada poderá ser feita por:*

*I – ordem bancária;*

*II – cessão de créditos não tributários;*

*III – outorga de direitos em face da Administração Pública;*

*IV – outorga de direitos sobre bens públicos dominicais;*

*V – outros meios admitidos em lei”.*

Ademais, vigora para as parcerias público-privadas o Princípio da variabilidade remuneratória, segundo o qual *“o contrato poderá prever o pagamento ao parceiro privado de remuneração variável vinculada ao seu desempenho, conforme metas e padrões de qualidade e disponibilidade definidos no contrato”*(art. 6º, § 1º).

Seja qual for a forma de contraprestação acordada, esta só pode ser efetuada após a disponibilização do serviço objeto do contrato, resultando a antecipação do pagamento em improbidade administrativa. Por outro lado,

---

<sup>75</sup>CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, 27ª ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2014, p. 432/433.



sendo o serviço dividido em etapas, igualmente divisível poderá ser o pagamento, com relação as etapas que já se revelarem fruíveis pela Administração Pública (art. 7º, §1º e §2º). Outrossim, o contrato poderá prever o aporte de recursos em favor do parceiro privado para a realização de obras e aquisição de bens reversíveis (art. 6º, § 2º).

Incidem sobre os contratos de parcerias público-privadas, o princípio da desigualdade das partes e as cláusulas exorbitantes peculiares aos contratos administrativos previstos nas Leis nº 8.666/93 (Estatuto dos Contratos e Licitações) e 8.987/95 (Lei Geral das Concessões e Permissões), entre elas a alteração e a rescisão unilateral do contrato, bem como a aplicabilidade de sanções administrativas.<sup>76</sup>

Cabe também observar as vedações que a legislação, em seu art. 2º, §4º, impõe aos contratos de parcerias público-privadas:

*“§ 4o É vedada a celebração de contrato de parceria público-privada:  
I – cujo valor do contrato seja inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais);  
II – cujo período de prestação do serviço seja inferior a 5 (cinco) anos; ou  
III – que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública”.*

Nota-se a vedação quanto ao valor do contrato – o mínimo de vinte milhões de reais – e quanto ao tempo de prestação do serviço (não inferior a 5 anos). O art. 5º, inciso I, acrescenta ainda que o prazo de vigência do contrato não pode ser superior à 35 anos, incluindo eventual prorrogação. Dentre outras cláusulas essenciais quedeve conter o contrato, à razão do art. 5º, destacam-se, para os fins do presente estudo: *“IV – as formas de remuneração e de atualização dos valores contratuais”, “VII – os critérios objetivos de avaliação do desempenho do parceiro privado” e “IX – o compartilhamento*

---

<sup>76</sup> Ibid, p. 433.

*com a Administração Pública de ganhos econômicos efetivos do parceiro privado decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado”.*

Ao concessionário administrativo é concedido certo grau de autonomia empresarial para que a atividade possa ser desenvolvida com maior eficiência e as metas devidamente alcançadas.<sup>77</sup>

Para a execução de parcerias público-privadas, a Lei, em seu artigo 9º, exige a constituição de Sociedade de Propósito Específico (SPE) antes da celebração do contrato, incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria. Ou seja, trata-se da própria Concessionária constituída para o fim específico do contrato que, no caso do Complexo Penal que analisaremos a seguir, é a GPA (Gestores Prisionais Associados S/A), um consórcio formado por cinco empresas: CCI Construções S.A, Construtora Augusto Velloso S.A., Empresa Tejofran de Saneamento e Serviços, N.F. Motta Construções e Comércio e Instituto Nacional de Administração Prisional – Inap.

Cite-se também que há uma clara preocupação da lei em evitar que o concessionário, que investiu no serviço ou na obra pública, sofra prejuízos ou riscos excessivos, em razão de eventual inadimplemento do Poder Público ou de fatos imprevisíveis. Assim, diferente do que ocorre nos contratos comuns da administração pública, a Lei 11.079/04, em seu artigo 8º, prevê uma série de garantias para que seja mais fácil ao credor o recebimento de seu crédito, tais como a vinculação de receitas, a instituição ou utilização de fundos (como o FGP – Fundo Garantidor de Parcerias), a contratação de seguro-garantia com seguradoras privadas, dentre outras.

---

<sup>77</sup> Ibid, p. 436.

Insta salientar que as PPPs se justificam por dois pontos fundamentais, sobretudo nos países ainda em desenvolvimento, como é o caso do Brasil: (i) a falta de disponibilidade de recursos financeiros e (ii) a eficiência da gestão do setor privado. Por outro lado, são instrumentos adequados para investimentos no setor privado, além de servirem para importantes ações de infraestrutura.<sup>78</sup> Decerto, nas palavras do ilustre jurista José dos Santos Carvalho Filho, as PPPs afiguram-se como:

*“mais uma das tentativas que ultimamente têm se apresentado para que o Poder Público obtenha do setor privado parcerias, recursos e formas de gestão no intuito de executar atividades estatais e prestar serviços públicos, tarefas nas quais o Estado, sozinho, tem fracassado”.*<sup>79</sup>

A gestão penitenciária é, definitivamente, uma dessas tarefas.

### 3.3. O Complexo Penal de Ribeirão Das Neves

Em Minas Gerais, o instituto das parcerias público-privadas firmou-se com a promulgação da Lei Estadual nº 14.868, de 16 de dezembro de 2003, que precede, portanto, a Lei Federal nº 11.079/04. À exceção de algumas especificidades, a norma estadual assemelha-se, em termos gerais, à lei federal. A referida lei, no parágrafo único de seu artigo 1º, definiu as parcerias público-privadas como:

*“contratos de colaboração entre o Estado e o particular por meio dos quais, nos termos estabelecidos em cada caso, o ente privado participa da implantação e do desenvolvimento de obra, serviço ou empreendimento público, bem como da exploração e da gestão das atividades deles decorrentes, cabendo-lhe contribuir com recursos financeiros, materiais e humanos e sendo remunerado segundo o seu desempenho na execução das atividades contratadas”.*

Em suma, a iniciativa privada ingressa com capacidade de investimento e financiamento, flexibilidade, competência gerencial e operacional, com vistas

---

<sup>78</sup> NÓBREGA, Marcos. Direito da Infraestrutura. Quartier Latin, 2011, p. 60.

<sup>79</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos, op. cit., p. 432.

ao desenvolvimento de infraestrutura e serviços de interesse público. O Estado, por seu turno, além de garantir a observância do interesse público no desenvolvimento e na execução dos contratos celebrados, fica responsável pela remuneração parcial ou integral do parceiro privado, remuneração essa que deverá estar vinculada ao desempenho do parceiro privado no âmbito da relação contratual.<sup>80</sup>

Nesse sentido, a Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) do Estado de Minas Gerais celebrou um contrato de concessão administrativa com a Concessionária Gestores Prisionais Associados S/A (GPA), tendo como interveniente-anuente a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE), para a construção e gestão de um Complexo Penal em Ribeirão das Neves, composto de cinco unidades prisionais, sendo três de regime fechado e duas de semi-aberto. Além disso, há a previsão de construção de uma unidade de administração central no Complexo.

Assinado em 16 de junho de 2009, o contrato estipulou um prazo de dois anos para a construção do empreendimento e um período de vinte e cinco anos (até 2036) para a gestão prisional por parte da concessionária, prorrogável até o limite de 30 anos (2039, portanto), nos termos do artigo 18 da lei estadual. A estrutura do contrato, quanto ao regime de parceria público-privada na modalidade de concessão administrativa e quanto ao próprio objeto contratual, destaca-se como pioneira no Brasil.

O sítio eletrônico do Programa de Parceria Público-Privada do Estado de Minas Gerais esclarece que “*o projeto assenta-se sobre os princípios da necessidade de uma gestão profissional de unidades penitenciárias, aplicando*

---

<sup>80</sup> Programa de Parceria Público-Privada do Estado de Minas Gerais. *Conceito de uma PPP*. Disponível em: <http://www.ppp.mg.gov.br/servidor/o-que-e-ppp>. Acesso em: 24/05/2015.

*conceitos de qualidade e eficiência na custódia do indivíduo infrator e promovendo a efetiva ressocialização do detento”.*<sup>81</sup>

Inaugurado em Janeiro de 2013, o Complexo conta hoje com três unidades (duas sob o regime fechado e uma sob o semi-aberto) em pleno funcionamento. Cada unidade tem capacidade para 672 detentos, somando o total de 2.016 presos. Quando finalizado, o complexo contará com 3.360 vagas.

O setor privado construiu o complexo, podendo realizar adaptações básicas no projeto arquitetônico original. Ademais, cabe ao parceiro privado assumir todas as despesas decorrentes da operacionalização e gestão do Complexo Penal, tais como encargos sociais, material de limpeza e escritório, vestuário, telefonia, luz, água, tributos e etc. Ficam a seu encargo todos os serviços de vigilância interna, manutenção de infraestrutura e prestação de serviços assistenciais ao preso, tais como: atenção médica de baixa complexidade, educação básica e média, treinamento profissional e cursos profissionalizantes, recreação esportiva, alimentação, assistência jurídica, psicológica, odontológica e religiosa, bem como serviços de gestão do trabalho do apenado.

O Poder Público, por sua vez, é o responsável pela segurança armada externa e de muralhas, além de implantar a via de acesso ao Complexo e administrar a transferência e a movimentação externa dos internos, ficando expressamente vedada qualquer forma de superlotação. Cabe também ao setor público monitorar todas as atividades desenvolvidas pelo parceiro privado, aplicando-lhe penalidades por desempenho abaixo dos parâmetros mínimos, e

---

<sup>81</sup>Programa de Parceria Público-Privada do Estado de Minas Gerais. *Complexo Penal*. Disponível em: <http://www.ppp.mg.gov.br/sobre/projetos-de-ppp-concluidos/ppp-complexo-penal>. Acesso em: 24/05/2015.

*garantir demanda mínima de 90% da capacidade do complexo penal, durante a vigência do contrato.*

O valor estimado do contrato, constante de 2008, é de R\$ 2.111.476.080,00 (dois bilhões, cento e onze milhões, quatrocentos e setenta e seis mil e oitenta reais), calculado com base na soma da contraprestação pecuniária mensal e de uma parcela anual de desempenho, devidas ao parceiro privado. O valor estimado do investimento privado inicial, por sua vez, é de R\$ 180.000.000,00 (cento e oitenta milhões de reais).

Como vimos, por se tratar de um contrato de concessão administrativa, *o pagamento público representa a única fonte de receita do parceiro privado*, iniciando-se somente a partir da entrada em funcionamento da primeira unidade penal. Assim, a remuneração da concessionária deverá ressarcir o valor do investimento privado inicial e incluir, nos termos do contrato:

*“todos os custos diretos e indiretos e demais despesas operacionais, inclusive investimento, depreciação, manutenção e operação da frota de veículos; salários e encargos sociais, trabalhistas e previdenciários, impostos, taxas; obrigações trabalhistas, as relacionadas com a medicina e segurança do trabalho, uniformes e as decorrentes das convenções coletivas de trabalho; ferramentas, utensílios e equipamentos utilizados; bem como administração e lucro; dentre outros que, direta ou indiretamente, se relacionam com o fiel cumprimento deste Contrato”.*<sup>82</sup>

Nos mesmos termos contratuais, o lucro auferido advém “da redução de custos que decorrem diretamente da eficiência empresarial do parceiro privado, bem como de alterações tecnológicas ou modernização, expansão ou racionalização da concessão administrativa”.<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup>Contrato, p. 27. Disponível em: <http://www.ppp.mg.gov.br/contrato-penal/page/99?view=page>. Acesso em 25/05/2015.

<sup>83</sup>Contrato, p. 53. Disponível em: <http://www.ppp.mg.gov.br/contrato-penal/page/99?view=page>. Acesso em 25/05/2015.

A remuneração do parceiro privado é composta por três parcelas, para cada unidade penal: (i) contraprestação pecuniária mensal; (ii) Parcela Anual De Desempenho; e (iii) Parcela Referente Ao Parâmetro De Excelência.

A contraprestação pecuniária mensal é calculada com base no teto do valor da vaga dia disponibilizada e ocupada em unidade de regime fechado, qual seja R\$ 74,63 (setenta e quatro reais e sessenta e três centavos). Além de ser vinculada às vagas ocupadas/disponibilizadas nas unidades prisionais, é também submetida, em 20% (vinte por cento), à uma avaliação periódica de desempenho – Coeficiente de Mensuração de Desempenho e de Qualidade de Disponibilidade (COEF) –, com base nos seguintes indicadores de desempenho dos serviços prestados:

1. Avaliação *quantitativa* dos serviços assistenciais e de segurança (e.g, número de fugas, número de rebeliões e/ou motins, proporção dos internos que trabalham e/ou estudam, dos serviços de saúde, assistência jurídica e psicológica prestados);
2. Avaliação *qualitativa* dos serviços assistenciais (e.g qualidade da educação aos presos, da alimentação fornecida, dos serviços de saúde, assistência jurídica e psicológica prestados);
3. Avaliação de manutenção de infraestrutura (isto é, a permanente observância aos padrões estabelecidos no contrato quanto aos equipamentos e instalações do complexo).

A Parcela Anual De Desempenho, por sua vez, avalia os aspectos qualitativos do desempenho operacional da concessionária, com base em Planos e Relatórios anuais elaborados pela mesma. Seu valor não deve exceder 1,5% da totalidade das contraprestações mensais dos 12 meses avaliados.

Por fim, a Parcela Referente Ao Parâmetro De Excelência visa remunerar a concessionária, bimestralmente, pela garantia da adequada ocupação do tempo do apenado com trabalho remunerado. Nesse sentido, a concessionária tem direito a um percentual sobre a parcela de ressarcimento recebida pelo Poder Concedente como fruto do trabalho remunerado dos sentenciados.

Cabe ressaltar que o desempenho operacional da Concessionária é permanentemente monitorado e avaliado por um terceiro ator, um “Verificador Independente” contratado pelo Estado: a empresa especializada “Accenture do Brasil Ltda.”.

A consultora foi contratada em 30/01/2012, mediante licitação na modalidade concorrência, por um período inicial de três anos, renovável por mais dois, pelo valor de R\$8.344.941,45 (oito milhões, trezentos e quarenta e quatro mil, novecentos e quarenta e um mil reais e quarenta e cinco centavos).

A empresa realiza uma verificação quase diária da infraestrutura do Complexo, realizando registros quantitativos e qualitativos de cada um dos 380 indicadores de desempenho. Sua responsabilidade engloba o alinhamento dos interesses de ambos os parceiros, reduzindo a possibilidade de prejuízos na qualidade dos serviços e na questão financeira. Ela assume, portanto, o compromisso de avaliar os indicadores de desempenho, calcular o valor das contraprestações pagas pelo Estado ao Consórcio e dar auxílio na resolução de possíveis conflitos e na revisão das metas dos indicadores de desempenho do projeto.<sup>84</sup>

---

<sup>84</sup>CORREA, Gustavo Freitas e CORSI, Lucas Cavanha. O Primeiro Complexo Penitenciário de Parceria Público-Privada do Brasil. Pesquisa realizada no âmbito do Programa “Conexão Local” da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, 2014, p. 7.



Assim, notas são atribuídas e um relatório mensal com uma análise crítica para revisões é apresentado ao Governo e ao Grupo GPA. A concessionária, que também possui suas verificações próprias, discute possíveis divergências entre ambas apurações, atingindo um resultado final que se traduz em possíveis descontos no pagamento do público ao privado. Estes descontos estão relacionados a níveis mínimos de qualidade estabelecidos pelo Governo, ou seja, notas mínimas nos diferentes quesitos avaliados pelo verificador que, se não forem alcançadas, geram um desconto no pagamento das prestações.<sup>85</sup>

Por fim, foram estipulados no contrato, mecanismos para garantir certa flexibilidade contratual, fortalecendo o papel do Estado como regulador do contrato, como a previsão de revisões contratuais e a constituição de um Conselho, composto por membros da Prefeitura e do Conselho Estadual de Direitos Humanos, dentre outros, que acompanha o dia-a-dia do Complexo Penal e pode sugerir mudanças de gestão ao parceiro privado.<sup>86</sup>

### **3.4. Observações da Visita ao Complexo Penal e Análise do Projeto**

No dia 19 de maio deste ano, tive a oportunidade de conhecer pessoalmente as instalações do Complexo Penal de PPP, em Ribeirão das Neves (MG), e traçar minhas próprias conclusões à respeito.

Inicialmente, deve-se reconhecer a iniciativa, de certo positiva, do Governo de Minas Gerais de investir tempo e recursos, materiais e humanos, na melhoria do Sistema Prisional, tema extremamente estigmatizado e rejeitado

---

<sup>85</sup>Ibid.

<sup>86</sup>Todas as informações mencionadas neste subcapítulo podem ser encontradas no sítio eletrônico: <http://www.ppp.mg.gov.br/sobre/projetos-de-ppp-concluidos/ppp-complexo-penal>, em “Apresentação Geral PPP - Complexo Penal” e “Contrato e Aditivos”.

pela opinião pública. A implementação de um Complexo Penal, sob o regime de parceria público-privada, perfaz um modelo de gestão inovador e demasiado polêmico no Brasil.

Com efeito, “*o projeto é considerado uma espécie de laboratório para todos os envolvidos e, desta forma, o consórcio GPA e o Estado de Minas Gerais se encontram em uma curva de aprendizagem jurídica e operacional*”.<sup>87</sup>

Verifica-se a forte influência do modelo panóptico de Bentham na construção da penitenciária, na medida em que cada unidade possui uma torre de vigilância em cada uma de suas extremidades, além de uma torre central de controle, que supervisiona o espaço prisional, através do monitoramento de câmeras de segurança, e coordena o abrir e fechar das grades dos corredores e das celas. Trata-se de um regime de vigília total, no qual os internos, apesar de não visualizarem os monitores, têm a plena sensação de estarem sendo observados.

Diferentemente dos presídios de gestão pública, a PPP possui dois diretores gerais, um público, responsável pelas funções do Estado, e um privado, maior representante do consórcio no complexo. Além dos diretores gerais, há também um diretor público e privado para cada unidade do Complexo. Cada cargo diretivo, portanto, tem um *espelho*, que, juntos, trabalham para manter ou atingir as metas fixadas no contrato. “Apesar de possuírem funções diferentes, há um aparente alinhamento estratégico de todo o corpo diretivo”.<sup>88</sup>

---

<sup>87</sup>CORREA, Gustavo Freitas e CORSI, Lucas Cavanha. Op. Cit, p. 6.

<sup>88</sup>CORREA, Gustavo Freitas e CORSI, Lucas Cavanha. Op. Cit, p. 9.

Assim, os funcionários que trabalham no Complexo Penitenciário estão ou sob função do Estado, ou sob função da GPA. Como vimos, os serviços assistenciais, de manutenção da infraestrutura, vigilância interna, e todos os outros relacionados à operação interna do presídio são de responsabilidade do parceiro privado, enquanto os serviços de segurança externa e a movimentação dos condenados são de responsabilidade do parceiro público. As áreas englobadas pelo plantel estatal são GIR (Grupo de Intervenção Rápida), GETAP (Grupo de Escolta Tática Prisional), grupo de inteligência, área administrativa, setor de muros e portarias.

Todos os funcionários pareceram-me bastante motivados e comprometidos com o sucesso do projeto, não apenas com a segurança e disciplina dos detentos, mas também com a sua ressocialização. A maioria dos quais conversei, possuía experiência profissional e/ou familiaridade com o sistema prisional público, mas estavam desmotivados e descrentes do seu trabalho, por isso apostando no novo Complexo, por ser inovador e oferecer condições e infraestrutura muito melhores aos presos. Parte do *staff* chegou a receber um treinamento específico da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) antes do início das operações, o que demonstra o esforço do Estado no projeto.

Insta salientar que qualquer detento pode cumprir pena em Ribeirão da Neves, independentemente do crime que foi condenado ou do tempo de prisão, à exceção dos presos provisórios e dos condenados por crimes sexuais. Conforme descrito ainda no Capítulo Segundo, os detentos são divididos em “Vivências”, a fim de facilitar o monitoramento e a movimentação. Cada Vivência tem seu próprio espaço de recreação e banheiro coletivo.

O Complexo oferece, em cada uma das unidades, assistência jurídica, médica, odontológica, psiquiátrica/psicológica e social. As unidades são equipadas com salas voltadas para cada um desses atendimentos especializados, além de possuírem uma farmácia e salas de observação, para alojar detentos com um quadro clínico mais grave. Há uma sala de informática, voltada para presos que cursam o ensino profissionalizante à distância, salas de aula, além de oficinas de pintura e artesanato, dirigidas pelos próprios detentos. Os serviços de lavanderia e alimentação são terceirizados.

Estima-se que 70% do contingente carcerário exerce atividade laborativa, na própria limpeza e manutenção do presídio, bem como na construção das unidades prisionais faltantes, no caso dos presos em regime semi-aberto. Os presos também fornecem sua mão-de-obra para empresas particulares, *desvinculadas à Concessionária*, que instalam oficinas de trabalho dentro do Complexo, para a confecção de sapatos, gaiolas, materiais plásticos, peças de carros, dentre outras. Os presos que exercem atividade laborativa nessas oficinas são remunerados pelas próprias empregadoras com um salário mínimo, mas apenas cerca de R\$ 350,00 (trezentos e cinquenta reais) é destinado ao preso, após os descontos da LEP.

Cumpra ressaltar que parte do valor ressarcido ao Estado é revertido à GPA, na forma de desconto do imposto DAE (Documento de Arrecadação Estadual). Daí se dizer que a PPP prisional de Minas inspirou-se no modelo inglês, que coloca em relevo o trabalho dos presos, mas não permite que o parceiro privado lucre com ele. Como vimos, a concessionária tem direito apenas à um percentual sobre a parcela de ressarcimento recebida pelo Poder Público, como fruto do trabalho remunerado dos sentenciados. É a chamada “Parcela Referente Ao Parâmetro De Excelência”.

As atividades educativas e de trabalho não são obrigatórias, porém a falta de vagas gera insatisfação entre os detentos que querem exercer alguma função e remir dias de sua pena. Segundo eles, a limitação de empréstimos de livros, o tempo máximo de 5 minutos no banho de água fria e o acesso difícil da família ao presídio são alguns dos pontos negativos da PPP, apesar de todos exaltarem o alto nível das instalações da mesma.

De fato, o custo por preso na PPP é mais caro do que nas cadeias tradicionais de Minas Gerais e do que em outras cadeias do país. O Estado de Minas gasta, hoje, R\$ 104,00 (cento e quatro reais) por dia, por preso, somando o gasto mensal a quantia aproximada de R\$ 3.120,00 (três mil cento e vinte reais) por preso, enquanto que nas unidades comuns, esse custo mensal é de R\$ 2.800,00 (dois mil e oitocentos reais). De acordo com o Ministério da Justiça, o custo per capita mensal, nas penitenciárias estaduais do país, é em média de R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais). No Rio de Janeiro, cuja população carcerária é de 37.937 presos – a terceira maior do Brasil – esse valor é de R\$ 2.238,00 (dois mil duzentos e trinta e oito reais).<sup>89</sup>

Novamente, ressaltamos que 20% do valor pago, por preso, pelo Estado é variável, sendo certo que o pagamento só é desembolsado integralmente se o gestor privado cumprir as metas estabelecidas em 380 indicadores de desempenho, que mensuram, dentre outros, a quantidade de presos trabalhando e estudando ea qualidade da infraestrutura do consórcio.

O maior argumento a favor da privatização dos presídios no Brasil é o próprio fracasso do sistema penitenciário, uma afronta à dignidade humana e

---

<sup>89</sup>OLIVEIRA. Ana Flávia. Preso Federal Custa 5 salários ao mês, dobro do que se gasta com preso estadual. *IG*, São Paulo, 01 Ago 2014. Disponível em: <http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/2014-08-01/preso-federal-custa-5-salarios-ao-mes-dobro-do-que-se-gasta-com-preso-estadual.html>. Acesso em: 26/05/2015.

aos direitos humanos dos encarcerados. Sustenta-se, que a atuação particular, por não estar adstrita à morosidade e às formalidades de estilo características do ente público, tem mais chances de concretizar as garantias da LEP e cumprir as funções da pena privativa de liberdade, em especial viabilizar planos de recuperação mais eficazes. Afinal, é de interesse da empresa demonstrar o zelo e eficiência, não apenas para garantir a manutenção do contrato, como também para receber credibilidade pública.<sup>90</sup>

Edmundo de Oliveira sustenta que “*dizer não à privatização, precipitadamente, é concordar com o caos instalado em prisões que são verdadeiras universidades do crime*”.<sup>91</sup>

Carlos José de Souza Guimarães, por sua vez, complementa que a privatização em nada alteraria a responsabilidade estatal. Ou seja, o Estado, enquanto único detentor do direito de punir e a quem compete processar o acusado, permaneceria, sem qualquer alteração de seu *status quo*, mantendo a sua égide e responsabilidade pelas garantias constitucionalmente firmadas ao apenado.<sup>92</sup>

Na prática, analisando-se a estrutura do Complexo de Ribeirão das Neves, vemos que a segurança do presídio é incumbida tanto ao parceiro público quanto ao privado. Entretanto, enquanto os funcionários da GPA ficam encarregados do monitoramento e vigilância interna, o Estado exerce os serviços de segurança externa, *sendo o único legitimado ao uso da força*. Os monitores de segurança da GPA não possuem poder de polícia e carregam consigo apenas um bastão de borracha para situações de legítima defesa. Em

---

<sup>90</sup>RODRIGUES, Jianine Simões. Privatização das prisões. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n. 3462, 23dez.2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/22979>>. Acesso em: 26/05/2015.

<sup>91</sup>OLIVEIRA, Edmundo. O Futuro Alternativo das Prisões. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 342; 332.

<sup>92</sup>GUIMARÃES, Carlos José de Souza. Aspectos Empresariais da Privatização das Prisões. In: ARAÚJO JÚNIOR, João Marcello de. Revista dos Tribunais. p. 12-21. Fls. 61-5.

caso de necessidade de uso de força, o plantel estatal de intervenção é imediatamente convocado e assume o comando.

Assim, argumenta-se que existem obstáculos éticos, jurídicos e políticos à intervenção doente privado na execução da pena. Nesse prisma, pontua João Marcello de Araújo Júnior que “o Estado, seja do ponto de vista moral, seja do ponto de vista jurídico, não está legitimado para transferir a uma pessoa física ou jurídica o poder de coação que é exclusivamente seu”.<sup>93</sup> As funções de justiça e segurança pública são atributos indelegáveis do Estado, de modo que a privatização dos presídios seria inconstitucional.

Outro argumento contrário ao projeto, amplamente discutido na mídia e nas redes sociais, é o fato da privatização tornar o encarceramento uma rentável fonte de lucro aos empresários e investidores em potencial, os quais enriqueceriam “mediante o sofrimento e castigo do apenado”. Enquanto o objetivo da administração penitenciária é o combate ao crime e a consequente recuperação do sentenciado, o interesse primeiro da empresa é o lucro. A criminalidade serviria, assim, de vetor gerador de lucros, uma vez que a diminuição da população carcerária implicaria na consequente diminuição dos ganhos do particular, restando caracterizada a própria função da pena.<sup>94</sup>

Com efeito, o parceiro privado nada mais é do que uma pessoa comum do setor privado, que, como tal, persegue lucros e vantagens na execução do serviço e/ou da obra pública. Assim, a empresa privada, ao firmar um contrato com a administração pública, estudou a viabilidade econômica do empreendimento e investiu na construção e na gestão do Complexo Penal,

---

<sup>93</sup> ARAÚJO, João Marcello de Júnior. *Privatização das Prisões*. Revista dos Tribunais. p. 12-21.

<sup>94</sup> PAULA, Fernando Schmidt de. *Vamos mudar o sistema penitenciário*. IBCCRIM – Instituto Brasileiro de Ciências Criminais. Disponível em: [http://www.ibccrim.org.br/site/artigos/\\_imprime.php?jur\\_id=9107](http://www.ibccrim.org.br/site/artigos/_imprime.php?jur_id=9107). Acesso em: 26/05/2015.

contando com um estimado retorno financeiro. Caso contrário, por óbvio, não haveria nenhum interesse do setor privado em firmar parceria com Estado, sem a garantia de uma contraprestação.

Entretanto, em que pese o fato do lucro advir da existência da própria criminalidade, sendo essa, inclusive, uma condição do contrato (o Estado deve garantir 90% de ocupação das unidades prisionais), sabe-se que a criminalidade e a execução penal são fatores constantes em todas as sociedades, desde os mais primórdios tempos. Assim, mesmo que hajam políticas descriminalizantes e a diminuição do encarceramento, frise-se, extremamente necessárias, acreditamos que isso não tornaria dispensável a instituição da prisão. Assim, não há como dizer que a privatização fomenta a criminalidade, porque não há qualquer possibilidade, pelo menos por ora, de que esta venha a se extinguir.

Cumprindo ainda ressaltar que, apesar da finalidade de lucro da GPA, existe uma preocupação real dos funcionários do presídio, com a recuperação dos apenados. As instalações e as oportunidades de estudo e trabalho oferecidas pelo Complexo certamente apresentam chances muito maiores de ressocialização do que qualquer outra instituição pública de que se tenha conhecimento. Nesse diapasão, os indicadores de desempenho e a fiscalização do “Verificador Independente” garantem a qualidade da infraestrutura e dos serviços pactuados, até porque a empresa, por visar o lucro, tem interesse em cumprir as condições do contrato. Observa-se que, ao contrário, a fiscalização exercida pelo Ministério Público, Defensoria Pública e demais entes ou organizações não tem o mesmo efeito nas instituições públicas, que, apesar de notadamente precárias, dependem de recursos públicos para quaisquer melhorias em suas instalações.



Por fim, argumenta-se também contra a privatização, a violação do princípio da isonomia dos sentenciados, tendo em vista que as empresas privadas tendem a não admitir detentos com alto grau de periculosidade, ou com mau comportamento, cabendo a custódia desses ao Estado. O problema de fato é mencionado em vários estudos e uma possível solução seria a regulamentação do processo de privatização por lei.

Em suma, não nos posicionamos favoráveis à privatização. Acreditamos, contudo, que iniciativas desse tipo, como o Complexo Penal PPP de Ribeirão das Neves, merecem ainda ser estudadas e observadas. Por ser muito recente, não se tem ainda índices de reincidência, por exemplo, que seriam extremamente elucidativos para uma efetiva verificação do relativo sucesso, ou fracasso, da função ressocializadora da pena nessas instituições.

Decerto, a privatização não é a solução milagrosa para os dilemas da prisão. Segundo Robson Sálvio, Coordenador do Núcleo de Estudos Sociopolíticos (Nesp) da PUC-MG, a privatização *“não traz nenhuma sinalização de melhoria da situação caótica do sistema, se não houver modificações substantivas na própria gestão do sistema público e na própria compreensão do que é a prisão”*.

### **3.5. Os Estados Unidos e o Encarceramento em Massa**

Os Estados Unidos da América, país com a maior população carcerária do mundo, exemplifica o perigo do encarceramento em massa (em inglês, *mass incarceration*). Em 5 anos, a população carcerária nos Estados Unidos cresceu em mais de 15%, de 1.7 para 2.03 milhões. Atualmente, essa população é de 2.3 milhões (em maio de 2014), aos quais ainda se agregam 4,9 milhões sujeitos a medidas diversas de controle penal.

Como explicam Zimring (2001), Jacobson e Millie (2003), assim como David Garland (2001), este aumento se deve, não à um aumento da taxa de criminalidade, nem do número de prisões preventivas e tampouco à um possível aumento do número de condenações. Ao contrário, o fenômeno do “*mass imprisonment*” se deve à uma maior rigidez na aplicação da pena privativa de liberdade, bem como à aplicação desta pena a crimes de menor potencial ofensivo (“threshold cases”) e a crimes relacionados ao tráfico de drogas.

Os Estados Unidos adotam o modelo de privatização do sistema penitenciário desde o século XIX, quando conferiram à iniciativa privada a administração das prisões de Auburn e Sing-Sing. Tal modalidade, firmada através de arrendamento, foi amplamente utilizada pelo país após a Guerra Civil, tendo por característica marcante o trabalho prisional nas lavouras e na indústria, em regime quase escravo, os quais deram margem a todo tipo de maus tratos em relação aos detentos.<sup>95</sup>

Posteriormente, a partir das denúncias das péssimas condições do trabalho prisional e da pressão de entidades de classe trabalhistas, que reivindicavam a mão de obra despendida aos presos, à preço obviamente muito menor, as prisões que funcionavam sob a égide desse sistema retornaram ao controle estatal.<sup>96</sup>

Tal como no Brasil, as prisões norte-americanas continuaram marcadas pelo abuso de direitos humanos, pelas deploráveis carências estruturais e pela

---

<sup>95</sup>CORDEIRO, Grecianny Carvalho. A Privatização do Sistema Prisional Brasileiro. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2006. p. 53.

<sup>96</sup>MINHOTO, Laurindo Dias. Privatização de Presídios e Criminalidade: A Gestão da Violência no Capitalismo Global. São Paulo: Max Limonad, 2000. p. 99.

superlotação, o que motivou o ingresso de inúmeras ações judiciais, buscando na tutela jurisdicional providências para atenuar as péssimas condições oferecidas aos encarcerados.<sup>97</sup> Através de dados estatísticos constatou-se que, em 1987, “60% dos Estados encontravam-se sob ordem judicial para reduzir a superpopulação carcerária”.<sup>98</sup> Ademais, a opinião pública, sempre contrária à investimentos no setor prisional, favoreceu sobremaneira à expansão política de privatização dos presídios nos Estados Unidos.

Foi a partir da Súmula 1981 que a Suprema Corte dos Estados Unidos se posicionou definitivamente a respeito, ao estabelecer que: Não há obstáculo constitucional para impedir a implantação de prisões privadas, cabendo a cada Estado avaliar as vantagens advindas dessas experiências, em termos de qualidade e segurança, nos domínios da execução penal.<sup>99</sup>

Assim, em 1983, foi fundada por Thomas Beasley a Corrections Corporation of America (CCA), seguida pela Wackenhut Corrections Corporation e a United States Corrections Corporation. O setor de administração prisional foi o setor que mais cresceu na década de 80/90.

Enquanto o valor de custo do preso na prisão pública é de U\$ 45,00 ao dia, nas penitenciárias privadas este valor é, em média, de U\$ 25,00. Dentre os motivos ventilados para que as empresas privadas possam conferir uma considerável redução no valor por detento, estão os salários mais baixos aos guardas e funcionários e serviços precários, pouco comprometidos com a ressocialização.

---

<sup>97</sup>CORDEIRO, Grecianny Carvalho. Op. Cit, p. 96.

<sup>98</sup>MINHOTO, Laurindo Dias, p. 53.

<sup>99</sup>OLIVEIRA, Edmundo. Op. Cit, p. 326.

Hoje, um número considerável (e crescente) de prisões norte-americanas estão sob a direção de grandes empresas de fins lucrativos, que compõe um nicho de mercado bastante lucrativo. As empresas privadas são pagas pelo Estado e seu lucro provém do menor gasto possível com os prisioneiros e estabelecimentos prisionais. Isto é, o interesse das prisões privadas reside, não em ter o menor número possível de presos em um estabelecimento, mas sim em ter o maior número possível, sob o menor custo possível.

Confira-se o seguinte trecho do relatório anual de 2005 da “Corrections Corporation of America” (CCA), quando a empresa adverte seus investidores sobre o risco de uma possível diminuição da criminalidade ou descriminalização de determinados delitos:

*“Our growth is generally dependent upon our ability to obtain new contracts to develop and manage new correctional and detention facilities. . . . The demand for our facilities and services could be adversely affected by the relaxation of enforcement efforts, leniency in conviction and sentencing practices or through the decriminalization of certain activities that are currently proscribed by our criminal laws. For instance, any changes with respect to drugs and controlled substances or illegal immigration could affect the number of persons arrested, convicted, and sentenced, thereby potentially reducing demand for correctional facilities to house them”.*

Os ganhos dessa poderosa indústria chegam até mesmo às bolsas de valores, especialmente pelo vulto das transações envolvidas em tais negócios:

*“...estão ganhando as companhias que constroem e operam prisões. A Corrections Corporation of America tem a maior fatia desse mercado e está entre as cinco empresas com melhor desempenho na Bolsa de Valores de Nova York nos últimos três anos. O valor total de suas ações passou de 50 milhões de dólares em 1986 para 3,5 bilhões de dólares em outubro de 1997, o que significa um incremento de 6.900% em 11 anos. A Wackenhut, segunda maior do gênero, viu suas ações aumentarem 32%, apenas no ano de 1997. Não é de admirar que os executivos dessas companhias*

*andam trombeteando que o crime compensa e que têm nas mãos um negócio hoteleiro fantástico, com garantias de 100% de ocupação permanente”.*<sup>100</sup>

Assim, nos Estados Unidos, existe uma espécie de indústria das prisões, que lucra com a instituição e manutenção da estrutura do cárcere como modalidade punitiva e busca o favorecimento de seus interesses financeiros, optando por menores investimentos na função ressocializadora da pena e causando a precarização dos estabelecimentos prisionais.

A crucial diferença do modelo norte-americano para o modelo brasileiro de privatização é que, no primeiro, as empresas, além de viabilizarem a construção das unidades prisionais e proverem os mais variados serviços aos detentos, são também responsáveis pela custódia dos internos e encarregadas das funções de vigilância e segurança, podendo, inclusive, fazer uso de força letal para garantir o fiel cumprimento de suas funções.

Na modalidade adotada, portanto, o Estado entrega por completo a responsabilidade da execução penal à iniciativa privada, inexistindo qualquer interferência ou participação do ente público. Na ausência da figura do ente público, a empresa privada dispõe do pleno exercício do poder coercitivo e atua sem maiores fiscalizações ou requisitos mínimos de qualidade. Notadamente, tal modalidade privatizante é muito mais ousada e controvertida, devendo o Brasil, a nosso ver, distanciar-se deste modelo e atentar para as possíveis consequências de uma política de privatização desenfreada.<sup>101</sup>

---

<sup>100</sup>LEMGRUBER, Julita. *Pior é impossível. O Globo*, Rio de Janeiro, 13 Abril 1998.

<sup>101</sup>MINHOTO, Laurindo Dias. *Op. Cit.* 73.

## Quarto Capítulo: Das Penas Alternativas

### 4.1. Formas Substitutivas da Pena Privativa De Liberdade

*“Você pagaria R\$ 30 mil por um galo de briga, ou R\$ 20 mil por dois pacotes de fraldas descartáveis, ou R\$ 7 mil por 12 pés de alface? (...) O furto do galo, das fraldas e dos pés de alface acabou por custar ao contribuinte os milhares de reais referidos porque os infratores envolvidos nesses furtos foram punidos com longas penas de prisão”<sup>102</sup>.*

Como explica a socióloga Julita Lemgruber, ainda na década de 90, o contribuinte mantém na prisão, com seus impostos, homens e mulheres que não representam qualquer ameaça ao convívio social e que, ainda por cima, sairão da prisão diplomados e pós-graduados na bandidagem; *“não mais para furtar galos, fraldas e alfaces, mas para praticar crimes muito mais violentos”*.<sup>103</sup>

Como vimos, atualmente predomina a convicção de que o encarceramento, afastando o réu do meio social e de seus familiares, é uma violência em si mesmo, incapaz de atender à qualquer propósito ressocializador da pena. Desta feita, firmou-se o entendimento de que a prisão deve ser restringida aos crimes mais graves, às situações em que se faz *indispensável*, na medida em que sabidamente não reeduca ou reintegra o apenado ao meio social.

Segundo Hugo Auler, “a prisão é fator de perversão e de corrupção”.<sup>104</sup> Com efeito, o cárcere reforça os valores negativos do condenado, na medida em que impõe ao preso um código de valores diverso daquele da

---

<sup>102</sup> LEMGRUBER, Julita; PAIVA, Anabela. *A Dona das Chaves: Uma mulher no comando das prisões do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2010, p. 255.

<sup>103</sup> Ibid, p. 258.

<sup>104</sup> AULER, Hugo. *Suspensão Condicional da execução da pena*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1957, p. 41.

sociedade extramuros. Por isso, Claus Roxin adverte “*não ser exagero dizer que a pena privativa de liberdade de curta duração, em vez de prevenir delitos, promove-os*”<sup>105</sup>.

Desta feita, se, por um lado, a prisão é ineficaz para emendar o infrator, de outro, é suficiente para corromper o senso moral e a personalidade do delinquente primário e do condenado à penas de curta duração, em regra, menos perigosos.

Nesse diapasão, as penas alternativas, como a multa, a suspensão condicional, o livramento condicional, a prestação de serviços à comunidade e a proibição temporária do exercício de certos direitos, constituem um dos mais importantes mecanismos para obviar a crise da pena de prisão e prover um tratamento mais humano e substitutivo ao emprisionamento, ao menos quanto às penas de curta duração.

*“Sem o direito penal, isto é, ‘sem a sanção do comportamento social desviado (delito), a convivência humana em uma sociedade tão complexa e altamente ‘tecnificada’ como a sociedade moderna seria impossível. A pena (ou quando for o caso, a medida de segurança), é uma condição indispensável para o funcionamento dos sistemas sociais de convivência’”.*<sup>106</sup>

Contudo, a necessidade de haver-se uma sanção penal para que seja possível a vida em sociedade não significa que essa sanção deve limitar-se à pena privativa de liberdade, uma vez que as penas alternativas são vocacionadas para os mesmos fins da primeira, quais sejam a retribuição, a prevenção e a ressocialização. Sabe-se, inclusive, que a pena privativa de liberdade, em verdade, *dessocializa*, tendo fracassado em seus objetivos

---

<sup>105</sup> ROXIN, Claus. A Culpabilidade como critério limitativo da pena. Revista de Direito Penal, n. 11-12, 1973, p. 17; J.M. Rodríguez Devesa, Derecho Penal, Madrid, 1979, p. 838.

<sup>106</sup> F. Muñoz Conde, Derecho Penal y control social, p. 121 Apud BITENCOURT, Cezar Roberto. Falência da Pena de Prisão: Causas e Alternativas. 4ª Ed., São Paulo: Editora Saraiva, 2011, p. 286.

declarados, que se contradizem no cárcere. Assim, enquanto a taxa de reincidência dos indivíduos submetidos à pena de prisão gira em torno de 70%, aqueles que cumpriram medidas alternativas raramente voltam a delinquir, apresentando uma taxa de reincidência que varia entre 2% e 12%<sup>107</sup>.

A reformulação do sistema, portanto, surge como necessidade inadiável. Uma das primeiras penas alternativas foi implantada ainda em 1926, na Rússia, através da previsão legal de prestação de serviços à comunidade e, após, da pena de trabalhos correcionais, em 1960. A pena de limitação de fim de semana, por sua vez, é aplicada desde 1948 na Inglaterra e 1953 na Alemanha<sup>108</sup>.

No entanto, o mais bem sucedido exemplo de pena alternativa é o chamado “Community Service Order”, em vigor desde 1972 na Inglaterra. A legislação regula a pena de prestação de serviços à comunidade, hoje conhecida por “community payback”. A pena, ao invés de solitária e realizada longe dos olhos da população, é identificada como uma compensação por um delito e valorizada pela própria comunidade a que pertencem os infratores.<sup>109</sup>

Os projetos incluem a remoção de graffiti, a coleta de lixo, bem como a revitalização e decoração de obras públicas como escolas, asilos e cemitérios. O trabalho é realizado de 3 a 4 dias por semana, caso o apenado esteja desempregado, ou em horários compatíveis, no final de semana por exemplo, no caso de estar empregado o infrator. Além disso, a pena pode impor restrições à determinadas atividades ou lugares e também incluir a realização

---

<sup>107</sup> Rede Justiça Criminal. *Alternativas penais: uma saída para o sistema de justiça criminal*. Disponível em: <http://redejusticacriminal.org/2014/10/09/alternativas-penais-uma-saida-para-o-sistema-de-justica-criminal/>. Acesso em: 17/05/2015.

<sup>108</sup> BITENCOURT, Cezar Roberto. *Falência da Pena de Prisão: Causas e Alternativas*. 4ª Ed., São Paulo: Editora Saraiva, 2011, p. 288/289.

<sup>109</sup> LEMGRUBER, Julita; PAIVA, Anabela. *A Dona das Chaves: Uma mulher no comando das prisões do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2010, p. 257.



de cursos básicos e profissionalizantes, conversas com a vítima do delito, tratamento médico, psicológico e orientação para a obtenção de emprego.<sup>110</sup>

No Brasil, as penas substitutivas à pena privativa de liberdade foram introduzidas no ordenamento jurídico no bojo da reforma do Código Penal, através da Lei 7.209 de 1984. São exemplos de tais penas, as Restritivas de Direitos, que tem por fim evitar o encarceramento de autores de infrações penais consideradas mais leves, promovendo-lhes a recuperação através de restrições a certos direitos.<sup>111</sup>

A referida lei, ao incluir o artigo 43 do Código Penal, instituiu três Penas Restritivas de Direitos, quais sejam a prestação de serviços à comunidade, a interdição temporária de direitos e a limitação de fim de semana. Com o advento da Lei 9.714, em 1998, houve o aprimoramento do sistema de penas alternativas instituído pela Lei 7.209/84. Ampliou-se o espectro e a abrangência das Penas Restritivas de Direitos. O artigo 43 passou a incluir a pena de prestação pecuniária, a perda de bens e valores e a prestação de serviço a entidades públicas.

A pena de prestação pecuniária consiste no pagamento de quantia, fixada pelo Juiz, à vítima e seus dependentes ou a entidade pública ou privada, com destinação social. O infrator pode também ser condenado à perda de bens e valores, lícitos, integrantes de seu patrimônio, em benefício do Fundo Penitenciário Nacional, com base no prejuízo causado ou no proveito obtido com a prática do crime.

---

<sup>110</sup>Website Oficial do Governo Britânico. Disponível em: <https://www.gov.uk/community-sentences/community-payback>. Acesso em: 01/06/2015.

<sup>111</sup> NUCCI, Guilherme de Souza. *Código Penal Comentado*. 13ª Ed., São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2013, p. 389.

A interdição temporária de direitos, por sua vez, é a pena restritiva de direitos propriamente dita, tais como a proibição de freqüentar determinados lugares, de exercer certo cargo ou profissão, e a suspensão de autorização ou de habilitação para dirigir veículo. A limitação de fim de semana consiste na obrigação de permanecer, aos sábados e domingos, por 5 horas diárias, em casa de albergado ou outro estabelecimento adequado, a fim de participar de cursos, palestras e atividades educativas.

A nosso ver, a prestação de serviços à comunidade ou a entidades públicas é a melhor sanção substitutiva da pena, na medida em que atribui tarefas gratuitas ao apenado junto a entidades assistenciais, hospitais, escolas, orfanatos e outros similares, em programas comunitários ou estatais, por meio dos quais o autor do crime, que praticou um mal à sociedade, provoca-lhe um bem, através do seu trabalho.

*“As penas restritivas de direitos são, em essência, uma alternativa aos efeitos certamente traumáticos, estigmatizantes e onerosos do cárcere. Não é à toa que todas elas são comumente chamadas de penas alternativas, pois essa é mesmo a sua natureza: constituir-se num substitutivo ao encarceramento e suas sequelas. (...) e ninguém melhor do que o juiz da causa para saber, no caso concreto, qual o tipo alternativo de reprimenda é suficiente para castigar e, ao mesmo tempo, recuperar socialmente o apenado, prevenindo comportamentos do gênero”.*<sup>112</sup>

Com efeito, cabe ao Juiz do conhecimento, atendendo aos critérios do artigo 59 do Código Penal, decidir sobre a conversão da pena privativa de liberdade em pena restritiva de direitos, quando da determinação da reprimenda na sentença.<sup>113</sup>

---

<sup>112</sup> STF, HC 110.078/SC, 2ª Turma, Rel. Ministro Ayres Britto, Brasília, 29 de Nov. 2011.

<sup>113</sup> Art. 59. “O juiz, atendendo à culpabilidade, aos antecedentes, à conduta social, à personalidade do agente, aos motivos, às circunstâncias e consequências do crime, bem como ao comportamento da vítima, estabelecerá, conforme seja necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime: IV - a substituição da pena privativa da liberdade aplicada, por outra espécie de pena, se cabível”.

Cabe ressaltar que tais sanções são autônomas e substitutivas, justamente porque derivam da permuta que se faz após a aplicação, na sentença condenatória, da pena privativa de liberdade. Em contrapartida, já existe a previsão de penas restritivas de direitos completamente autônomas da privativa de liberdade, como o artigo 28 da Lei 11.343/2006 (Lei de Drogas)<sup>114</sup>.

Exceções à parte, a legislação estipula requisitos, ou pressupostos, necessários à substituição, que delimitam a discricionariedade do julgador. Na vigência da Lei 7.209/84, supramencionada, permitia-se a aplicação de penas alternativas somente quando a punição prevista para o delito correspondia à no máximo um ano de prisão, ou quando do cometimento de crimes culposos. Ademais, a reincidência do réu, em qualquer hipótese, impedia a substituição. O alcance dessa norma, portanto, era demasiado limitado:

*“Art. 44 - As penas restritivas de direitos são autônomas e substituem as privativas de liberdade, quando:*

*I - aplicada pena privativa de liberdade inferior a um ano ou se o crime for culposos;*

*II - o réu não for reincidente;*

*III - a culpabilidade, os antecedentes, a conduta social e a personalidade do condenado, bem como os motivos e as circunstâncias indicarem que essa substituição seja suficiente”.*

A partir da entrada em vigor da Lei 9.714 de 1998, o artigo 44 do Código Penal passou a vigorar com a seguinte redação:

*“Art. 44. As penas restritivas de direitos são autônomas e substituem as privativas de liberdade, quando:*

*I – aplicada pena privativa de liberdade não superior a quatro anos e o crime não for cometido com violência ou grave ameaça à pessoa ou, qualquer que seja a pena aplicada, se o crime for culposos;*

---

<sup>114</sup> Art. 28. “Quem adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar ou trazer consigo, para consumo pessoal, drogas sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar será submetido às seguintes penas: I - advertência sobre os efeitos das drogas; II - prestação de serviços à comunidade; III - medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo”.

*II – o réu não for reincidente em crime doloso;*

*III – a culpabilidade, os antecedentes, a conduta social e a personalidade do condenado, bem como os motivos e as circunstâncias indicarem que essa substituição seja suficiente”.*

Observa-se que a nova legislação manteve o mesmo requisito subjetivo do inciso III para a substituição, condicionando-a ao prudente critério do Magistrado. Contudo a nova lei impôs dois requisitos objetivos mais amplos do que a legislação antecedente: I) a condenação da pena privativa de liberdade passa a ser de no máximo quatro anos, ao invés de apenas um, desde que o crime não tenha sido cometido com violência ou grave ameaça à pessoa, mantendo-se a hipótese de substituição para os crimes culposos, independentemente da pena cominada; e II) a reincidência do réu foi restringida ao cometimento de crimes dolosos, deixando de abarcar o reincidente em crime culposos.

Cumprе ressaltar que nem toda forma de reincidência, mesmo em crimes dolosos, torna nociva a substituição da pena, conforme redação do parágrafo 3º do mesmo dispositivo: *“Se o condenado for reincidente, o juiz poderá aplicar a substituição, desde que, em face de condenação anterior, a medida seja socialmente recomendável e a reincidência não se tenha operado em virtude da prática do mesmo crime”*. Nesse sentido, colaciona-se o seguinte julgado:

*“A despeito do inciso II do art. 44 do Código Penal estabelecer como pressuposto para a substituição da pena privativa de liberdade pela restritiva de direitos a não reincidência do réu em crime doloso, tal norma deve ser interpretada à luz do §3º do mesmo dispositivo legal, que excepciona a reincidência genérica, quando socialmente recomendável a resposta penal de liberdade”.*<sup>115</sup>

A legislação específica pode ainda estipular outros requisitos para a substituição, ou, ao contrário, vedar a aplicação de penas substitutivas à

---

<sup>115</sup> STJ, HC 14419-SP, 6ª Turma, Rel. Hamilton Carvalhido, Brasília, 26 de Mar 2001.

privativa de liberdade. Na ocorrência de tráfico privilegiado, por exemplo, a substituição depende de que “*o agente seja primário, de bons antecedentes, e não se dedique às atividades criminosas nem integre organização criminosa*” (art. 33, §4º, Lei 11.343/06). A Lei Maria da Penha (Lei 11.340/06), por sua vez, em seu artigo 17, proíbe “*a aplicação de penas de cesta básica ou outras de prestação pecuniária, bem como a substituição de pena que implique o pagamento isolado de multa*”.

De todo modo, uma vez transitada em julgado a sentença que aplicou a Pena Restritiva de Direitos, o Juiz da execução, de ofício ou a requerimento do Ministério Público, promove a execução, podendo requisitar, quando necessário, a colaboração de particulares ou entidades públicas. Ademais, o Juiz pode alterar, motivadamente, em qualquer fase da execução, a forma de cumprimento das penas de prestação de serviços à comunidade e de limitação de fim de semana, ajustando-as às condições pessoais do condenado e às características do estabelecimento, da entidade ou do programa comunitário ou estatal. (Arts. 147 e 148, LEP).

Em que pese a Lei 9.714 de 1998 ter ampliado em muito as possibilidades de aplicação de penas alternativas à pena privativa de liberdade, poucas foram as mudanças significativas nesse sentido na prática, uma vez que as penas restritivas de direitos são muito pouco exploradas e desenvolvidas e muitos julgadores ainda são receosos em aplicá-las.

Além de instituir as Penas Restritivas de Direitos, a Lei 7.209/84 redimensionou a pena de multa, a suspensão condicional da pena e o livramento condicional.

A aplicação da pena de multa, de natureza penal, remonta à Antiguidade, sendo mencionada na própria Bíblia Sagrada e aplicada no Império Romano, revestida de um caráter indenizatório.<sup>116</sup>

Hoje, é uma sanção penal consistente no pagamento, ao fundo penitenciário, de uma determinada quantia em pecúnia, fixada na sentença e calculada em dias-multa – no mínimo, dez e, no máximo, trezentos e sessenta dias-multa. O valor do dia-multa é fixado pelo juiz, não podendo ser inferior a um trigésimo do maior salário mínimo mensal vigente ao tempo do fato, nem superior a 5 (cinco) vezes esse salário. É o que determina o artigo 49, *caput* e parágrafo primeiro, do Código Penal.

Ao mesmo tempo, o valor de um dia-multa deve considerar a renda média que o autor do crime auferia em um dia, considerando-se sua situação econômica e patrimonial (art. 60 do Código Penal).

A pena de multa pode ser aplicada isoladamente (multa substitutiva) ou cumulativamente com a pena privativa de liberdade, restritiva de direitos, ou ainda concomitante à suspensão condicional da pena. A multa substitutiva encontra previsão em duas oportunidades, no Código Penal: no artigo 44, §2º e no art. 60, § 2º, da onde se pode inferir que quando a pena privativa de liberdade cominada for igual ou inferior a um ano, observados os critérios dos incisos II e III do art. 44 (transcritos acima), a pena pode ser substituída por multa.

A suspensão condicional da pena, por sua vez, é o ato pelo qual o Juiz, condenando o delinquente não reincidente em crime doloso à pena detentiva

---

<sup>116</sup>BITENCOURT, Cezar Roberto. Falência da Pena de Prisão: Causas e Alternativas. 4ª Ed., São Paulo: Editora Saraiva, 2011, p. 265/266.

não superior a dois anos, suspende a execução da mesma, ficando o sentenciado em liberdade, preenchidos certos pressupostos legais e sob determinadas condições<sup>117</sup>. Ou seja, “o *sursis* é um crédito de confiança ao criminoso primário, estimulando-o a que não volte a delinquir”<sup>118</sup>. Nos termos do artigo 77 do Código Penal:

“Art. 77 - A execução da pena privativa de liberdade, não superior a 2 (dois) anos, poderá ser suspensa, por 2 (dois) a 4 (quatro) anos, desde que  
I - o condenado não seja reincidente em crime doloso;  
II - a culpabilidade, os antecedentes, a conduta social e personalidade do agente, bem como os motivos e as circunstâncias autorizem a concessão do benefício;  
III - Não seja indicada ou cabível a substituição prevista no art. 44 deste Código”.

Ademais, quando o condenado possuir mais de setenta anos de idade, ou for acometido de enfermidade, a execução da pena detentiva, cominada em até *quatro* anos, pode ser suspensa por quatro a seis anos. (cf. §2º do mesmo dispositivo)

Além dos chamados *sursis* etário e *sursis* humanitário, acima mencionados, o artigo 78 do Código Penal<sup>119</sup> prevê o *sursis* comum e o *sursis* especial. No primeiro, o condenado fica sujeito ao cumprimento das penas de prestação de serviços à comunidade ou de limitação de fim de semana, no primeiro ano da suspensão; no segundo, por seu turno, o condenado fica dispensado do cumprimento das referidas penas restritivas de direito para cumprir determinadas condições, impostas pelo Juiz, dentre as quais a

<sup>117</sup> BRUNO, Aníbal. *Direito Penal*. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1967, p. 255.

<sup>118</sup> COSTA Jr. Paulo José da. *Comentários ao Código Penal*, Vol. 1. São Paulo: Ed. Saraiva, 1986, p. 417.

<sup>119</sup> Art. 78. Durante o prazo da suspensão, o condenado ficará sujeito à observação e ao cumprimento das condições estabelecidas pelo juiz. § 1º - No primeiro ano do prazo, deverá o condenado prestar serviços à comunidade (art. 46) ou submeter-se à limitação de fim de semana (art. 48). § 2º Se o condenado houver reparado o dano, salvo impossibilidade de fazê-lo, e se as circunstâncias do art. 59 deste Código lhe forem inteiramente favoráveis, o juiz poderá substituir a exigência do parágrafo anterior pelas seguintes condições, aplicadas cumulativamente: a) proibição de freqüentar determinados lugares; b) proibição de ausentar-se da comarca onde reside, sem autorização do juiz; c) comparecimento pessoal e obrigatório a juízo, mensalmente, para informar e justificar suas atividades.

proibição de frequentar certos lugares e a obrigatoriedade de comparecimento mensal a Juízo<sup>120</sup>.

Por fim, tem-se ainda o livramento condicional, benefício “destinado a permitir a redução do tempo de prisão com a concessão antecipada e provisória da liberdade do condenado, (...) mediante o preenchimento de determinados requisitos e a aceitação de certas condições”<sup>121</sup>. Com efeito, de acordo com o artigo 83 do Código Penal:

*“Art. 83 - O juiz poderá conceder livramento condicional ao condenado a pena privativa de liberdade igual ou superior a 2 (dois) anos, desde que:*

*I - cumprida mais de um terço da pena se o condenado não for reincidente em crime doloso e tiver bons antecedentes;*

*II - cumprida mais da metade se o condenado for reincidente em crime doloso;*

*III - comprovado comportamento satisfatório durante a execução da pena, bom desempenho no trabalho que lhe foi atribuído e aptidão para prover à própria subsistência mediante trabalho honesto;*

*IV - tenha reparado, salvo efetiva impossibilidade de fazê-lo, o dano causado pela infração;*

*V - cumprido mais de dois terços da pena, nos casos de condenação por crime hediondo, prática da tortura, tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, e terrorismo, se o apenado não for reincidente específico em crimes dessa natureza”.*

*“Parágrafo único - Para o condenado por crime doloso, cometido com violência ou grave ameaça à pessoa, a concessão do livramento ficará também subordinada à constatação de condições pessoais que façam presumir que o liberado não voltará a delinquir”.*

Trata-se, pois, de um direito do apenado “suficientemente regenerado” de antecipação, ainda que limitada, de sua liberdade. Nesse sentido, a liberação organizada, baseada tanto na vigilância quanto na assistência, durante um certo prazo, com a possibilidade de reingresso no cárcere em caso de má conduta, oferece ao réu maior possibilidade de reinserção, sem esquecer a sociedade, via

---

<sup>120</sup> Art. 79. A sentença poderá especificar outras condições a que fica subordinada a suspensão, desde que adequadas ao fato e à situação pessoal do condenado.

<sup>121</sup>NUCCI, Guilherme de Souza. Código Penal Comentado. 13ª Ed., São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2013, p. 538.



prevenção geral.<sup>122</sup> Cabe mencionar que a duração do livramento condicional é o tempo restante da pena privativa de liberdade a ser cumprida.

Diante do exposto, observa-se as tentativas do legislador brasileiro de diminuir os efeitos negativos da prisão, através da previsão de diversas penas alternativas ao encarceramento. Como destaca, ainda na década de 80, o Juiz e autor João Batista Herkenhoff, tendo em vista o efeito criminogênico da prisão, “*o uso de alternativas para o cárcere seria humana, política e socialmente aconselhável*”.<sup>123</sup>

Contudo, verifica-se, na prática, uma perceptível resistência do Poder Judiciário em aplicar essas penas, constatando-se o aprisionamento em massa, até mesmo de caráter preventivo, de indivíduos que cometeram crimes sem violência, como o tráfico de drogas, mesmo em pequena quantidade, e o furto. Em entrevista sobre o assunto, afirmou o eminente jurista e ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ), Vicente Cernicchiaro: “*existe uma desconfiância de que essas punições poderiam enfraquecer o sistema jurídico. Outra dúvida é sobre o controle da aplicação da pena. O Juiz não tem como determinar e fiscalizar ao mesmo tempo*”.<sup>124</sup>

O temor em aplicar um substitutivo penal resulta, portanto, da justificada preocupação do magistrado de que as penas alternativas não serão propriamente fiscalizadas, tornando-se inócua a punição sob o prisma da retribuição penal e da tutela social, à razão da natureza preventiva e punitiva da pena. Além da impunidade daí decorrente, há uma desmedida preocupação

---

<sup>122</sup>BITENCOURT, Cezar Roberto. Falência da Pena de Prisão: Causas e Alternativas. 4ª Ed., São Paulo: Editora Saraiva, 2011, p. 326.

<sup>123</sup> HERKENHOFF, João Batista. Crime: Tratamento sem Prisão, Relato da Experiência de uma Justiça Criminal Alternativa. 3ª ed., Porto Alegre: Ed. Livraria do Advogado 1998, p. 26.

<sup>124</sup> ANDRADE, Vander Ferreira de. Penas Alternativas: Uma das soluções para a grave crise do Sistema Penitenciário Brasileiro. Revista Imes de Direito. São Paulo, p. 21 – 29, jul/dez. 2003.

com a possibilidade do infrator, uma vez colocado em liberdade, praticar novos delitos, prevalecendo o princípio *in dubio pro societate*, em detrimento da ressocialização do condenado.<sup>125</sup>

#### 4.2. O Método APAC

Diante da absoluta falência do sistema carcerário brasileiro, das polêmicas que cercam a privatização dos presídios e da pouca aplicabilidade das penas alternativas à prisão, as APACs despontam como um modelo possível de humanização do cumprimento da pena privativa de liberdade, capaz de promover a efetiva, e tão almejada, ressocialização dos apenados.

As APACs – Associações de Proteção e Assistência aos Condenados – são entidades civis de Direito Privado, sem fins lucrativos, dedicadas à recuperação e reintegração social dos condenados a penas privativas de liberdade. Em uma perspectiva mais ampla, as entidades buscam também a proteção da sociedade, a promoção da Justiça e a assistência às vítimas<sup>126</sup>.

Operam, assim, como uma entidade auxiliar do Poder Judiciário e Executivo, na execução penal e na administração do cumprimento das penas privativas de liberdade, respectivamente. Baseada na valorização humana, a metodologia APAC caracteriza-se por rígida disciplina, respeito ao próximo, ordem, trabalho e o envolvimento da família do sentenciado.

As APACs tem como objetivo evitar a reincidência no crime e oferecer alternativas para a recuperação do condenado, com base nos “12 elementos do método APAC”, quais sejam: participação da comunidade, recuperando

---

<sup>125</sup> Ibid.

<sup>126</sup> Website do TJMG. Disponível em: <http://www.tjmg.jus.br/portal/acoes-e-programas/novos-rumos/apac/videos-e-publicacoes/>. Data de acesso: 03/06/2015.

ajudando o recuperando, trabalho, religião, assistência jurídica, assistência à saúde, valorização humana, família, o voluntário e sua formação, o Centro de Reintegração Social, o mérito e a jornada de libertação com Cristo<sup>127</sup>.

A primeira APAC foi inaugurada em 1972, na cidade de São José dos Campos – SP, pelo advogado e jornalista Mário Ottoboni e um grupo de voluntários cristãos. Inicialmente voltada para a evangelização e suporte moral dos presos, a sigla significava “Amando o Próximo Amarás Cristo”. Em 1974, a associação, que existia apenas como um grupo da Pastoral Penitenciária, ganhou personalidade jurídica e constituiu-se em uma entidade juridicamente organizada. Desde 1986, as APACs são filiadas à Prison Fellowship International (PFI), órgão consultivo das Nações Unidas em assuntos penitenciários.<sup>128</sup>

Hoje, existem cerca de cem APACs no território brasileiro, sendo que mais de trinta delas estão concentradas em Minas Gerais. O projeto também está presente no Espírito Santo, Rio Grande do Norte, Maranhão, Mato Grosso, Paraná e Rio Grande do Sul; e, inclusive, no exterior, em países como Alemanha, Argentina, Bolívia, Chile, Cingapura, Estados Unidos, Inglaterra, México, Nova Zelândia e Noruega.

As APACs, portanto, promovem a humanização das prisões, sem deixar de considerar a finalidade punitiva da pena, que, no entanto, é mitigada. Em visita à APAC de Nova Lima, em Minas Gerais, pude constatar os efeitos não só positivos, mas efetivamente transformadores do projeto, onde a taxa de reincidência dos condenados gira em torno de ínfimos 8%.

---

<sup>127</sup> Website do TJMG. Disponível em: <http://www.tjmg.jus.br/portal/acoes-e-programas/novos-rumos/apac/>. Data de acesso: 03/06/2015.

<sup>128</sup> Website oficial da FBAC. Disponível em: <http://www.fbac.org.br/index.php/pt>. Data de acesso: 03/06/2015.

Ao contrário do que se pode pensar, as APACs recebem presos dos sistemas fechado, semi-aberto e aberto, caracterizando-se pela ausência de guardas e agentes penitenciários, inclusive no regime fechado. São os próprios presos que fazem a segurança do local e impõe a disciplina, com base em um sistema de pontos, baseado no mérito dos condenados em manter as celas arrumadas, exercer suas tarefas diárias, etc. Portanto, para serem transferidos do sistema comum para as APACs os presos devem demonstrar a vontade de trabalhar e/ou estudar, bem como apresentar bom coportamento. Outro requisito é a que a família dos condenados deve se dispor a auxiliar e visitar regularmente seus parentes na APAC, devendo mater residência próxima ao centro de recuperação. Lá, *os condenados estão presos apenas pela própria consciência*, de modo que, evidentemente, nem todos os presos tem a necessária disciplina e aptidão para se ajustar ao sistema.

## Conclusão

*“É possível julgar o grau de civilização de uma sociedade, visitando suas prisões”.*

Dostoiévski.

Após o estudo traçado, verifica-se uma distância abissal entre os direitos dos encarcerados formalmente concebidos, e a realidade fática, à margem de todas as garantias legalmente consagradas.

A prisão, entretanto, *“é a detestável solução de que não se pode abrir mão”*.<sup>129</sup> Assim, em que pese as inúmeras críticas ao cárcere, fato é que ainda precisamos de instituições dedicadas a impor a pena privativa de liberdade

---

<sup>129</sup> FOUCALT, Michel. Vigiar e Punir: nascimento da prisão; tradução de Raquel Ramalhete. 39ª Ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2011, p. 263.

não há qualquer previsão de que este tipo de pena poderá ser extinto nos próximos anos.

Nesse sentido, de acordo com o apontamento de Edmundo de Oliveira<sup>130</sup>, “chegamos ao século XXI sem que nenhum país possa mostrar com clareza que conseguiu resolver todos os problemas penitenciários, com a prisão ou sem ela”. Dessa forma, “o crime, criminoso, pena e execução de pena, constituem assunto por demais antigo e até agora indissolúvel”.

Desta feita é preciso assegurar que o ambiente prisional se mantenha o menos cruel e desumano possível. Primeiramente, a cadeia deve ser reservada unicamente para o criminoso violento, na falta de uma alternativa melhor de punição. Hoje, em torno de 30% da massa carcerária está privada de liberdade por haver cometido crimes sem violência ou grave ameaça à pessoa, entupindo o cárcere de delinquentes ocasionais, e não habituais, o que agrava as condições já precárias dos estabelecimentos prisionais.

Com efeito, existe uma “*enorme desproporção entre o quantitativo de entrada do sistema e o de saída: aquele se faz aos borbotões, este a contagotas*”, o que urge a aplicação de medidas alternativas à pena de prisão, promovendo o desencarceramento. O Estado deve recorrer à cooperação da comunidade nas atividades de execução da pena e da medida de segurança (art. 4º, LEP).

Urge, assim, da parte do Poder Executivo, a implementação de políticas públicas concretas que viabilizem o cumprimento das penas alternativas, tais como a criação a elaboração de projetos comunitários e a maior utilização de tornozeleiras eletrônicas, modo a não permitir a sensação de impunidade que

---

<sup>130</sup>OLIVEIRA. Edmundo de. Op. Cit. 235.

pode acompanhar a sua declinação pura e simples, sem fiscalização ou medidas efetivas que as tornem, concomitantemente, retributivas, pedagógicas, intimidativas e ressocializadoras.

De outro lado, impõe-se ao Poder Judiciário a tarefa de vencer suas próprias e conservadoras resistências com relação a substituição de penas restritivas de liberdade. Estudos realizados a respeito da reincidência dos criminosos submetidos a penas alternativas, cotejados com os que cumpriram pena reclusiva ou detentiva, demonstram que, enquanto os primeiros voltam a cometer crime em 15% dos casos, os condenados que cumprem suas penas em regime de privação de liberdade tem essenúmero percentual mais que triplicado.

Ademais, cabe ressaltar que, enquanto um preso custa ao Estado (leia-se à sociedade) cerca de R\$ 1000,00 por mês, as despesas com as penas alternativas giram em torno de R\$ 650,00 mensais, sem que, neste valor, estejam contabilizados os investimentos maciços em construções de unidades prisionais. Assim, em um país que apresenta uma profunda deficiência na área de saúde e educação, torna-se imperativo reconhecer, nas medidas alternativas:

*“um vetor evolutivo da ciência penal (...) à disposição do Poder Judiciário a revolucionar positiva e salutarmente o caótico modelo prisional que tem vitimado não somente a pessoa dos reclusos e detentos, mas, igualmente, a sociedade brasileira como um todo”.*

Em que pese a vasta maioria de autores completamente desacreditados na pena de prisão, ainda guardo um receio, talvez ingênuo, em declarar a absoluta falência da pena de prisão, em termos de medida preventiva, retributiva e ressocializadora. A verdade é que a prisão não é aplicada nos moldes da lei; a função ressocializadora da pena é constantemente mitigada em prol da disciplina e da segurança do presídio e pouco, ou quase nada, é

investido no desenvolvimento do aparato terapêutico-pedagógico oferecido aos apenados. Prisioneiros são enviados para a prisão *como* punição e não *para* punição, o que não ocorre na prática. O quadro caótico e nocivo do sistema carcerário brasileiro é conhecido de todos nós e já se arrasta há décadas.

A raiz do problema, em verdade, está na estrutura econômica, social e política, cuja transformação o direito, por si só, não tem força para operar. O problema da prisão há, pois, de ter uma resposta política. É um problema que ultrapassa os muros da prisão. *Conforme afirma Thompson, “A questão criminal nada mais é que mero elemento de outro problema mais amplo: o das estruturas sócio-político-econômicas. Sem mexer nestas, coisa alguma vai alterar-se em sede criminal e menos ainda, na área penitenciária”.*<sup>131</sup>

---

<sup>131</sup>THOMPSON, Augusto. *Quem são os criminosos?* Rio Achiamé, 1983.

## Referências Bibliográficas

**BLOMBERG, Thomas G.; BALES, William D. and WAID, Courtney A.** *Punishment and Culture*. In: *International Handbook of Penology and Criminal Justice*. Boca Raton: CRC Press, 2008.

**KING, Roy D.** *Prisons and Jails*. In: *International Handbook of Penology and Criminal Justice*. Boca Raton: CRC Press, 2008.

**BEDAU, Hugo Adam.** *The Eighth Amendment, Human Dignity, and the Death Penalty*. In: *The Constitution of Rights: Human Dignity and American Values*, Cap. 8. Michael Meyer and W.A. Parent (Editors). Ithaca, N.Y: Cornell University Press, 1992.

**GARLAND, David.** *Punishment and Modern Society: a Study in Social Theory*. Chicago: The University of Chicago Press, 1990.

**SCHICHOR, David.** *Punishment for Profit: Private Prisons/Public Concerns*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1995.

**RIBEIRO, Bruno de Moraes.** *A função de Reintegração Social da Pena Privativa de Liberdade*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2008.

\_\_\_\_\_. *Anais Do Seminario Internacional: O Sistema Penitenciario Brasileiro e o Trabalho Do Preso/Recuperando: Dilemas, Alternativas, Perspectivas*. Belo Horizonte: Fundação Joao Pinheiro, 2002.

**GOPNIK, Adam.** *A Critic At Large: The Caging of America: Why Do we lock up so many people?* *The New Yorker*, Nova York, 30 Jan 2012.



**DIAS, Gabriel Bulhões Nóbrega.** *A função da pena e sua importância para o Direito brasileiro*, Jun. 2011. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/19414/a-funcao-da-pena-e-sua-importancia-para-o-direito-brasileiro>. Acesso em: 10/06/2014.

**SHECAIRA, Sergio Salomão.** *Criminologia*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

**BITENCOURT, Cezar Roberto.** *Manual de Direito Penal*. São Paulo: Saraiva, 2000.

**FERREIRA, Gilberto.** *Aplicação da Pena*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2000.

**KANT, Immanuel.** *Grounding of the Metaphysics of Morals*. Trans. James W. Ellington. Indianapolis: Hackett Publishing, 1981.

**ZAFFARONI, E. Raúl; BATISTA, Nilo.** *Direito Penal Brasileiro I*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

**BENTHAM, Jeremy.** *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. Oxford: Clarendon Press, 1907.

**DEL OLMO, Rosa.** *A América Latina e sua criminologia*. Tradução: Francisco Eduardo Pizzolante, Sylvia Moretzsohn. Rio de Janeiro: Revan, 2004, Cap. 1.

**ABRAMOVAY, Pedro Vieira.** O grande encarceramento como produto da ideologia (neo)liberal. In: Depois do grande encarceramento. ABRAMOVAY, Pedro vieira e MALAGUTI, Vera (orgs.). Rio de Janeiro: Revan, 2010.

**LYNCH, Mona.** Sunbelt Justice: Arizona and the Transformation of American Punishment. Stanford, California: Stanford Law Books, 2010.

**WACQUANT, Loïc.** Punir os pobres. 3ª ed., Rio de Janeiro: Revan, 2007.

**DORNELLES, João Ricardo W.** Direitos humanos, violência e barbárie no Brasil: uma ponte entre o passado e o presente. In: Direitos humanos: justiça, verdade e memória. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2012.

**CORDEIRO, Grecianny Carvalho.** A Privatização do Sistema Prisional Brasileiro. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2006.

**RIBEIRO, Darcy.** O Povo Brasileiro, 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

**THOMPSON Augusto.** *A questão Penitenciária*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1991.

**LEMGRUBER, Julita; PAIVA, Anabela.** A Dona das Chaves: Uma mulher no comando das prisões do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2010.

**RIBEIRO, Bruno de Moraes.** A Função de Reintegração social da Pena Privativa de Liberdade. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008.

**BITENCOURT, Cezar Roberto.** Falência da Pena de Prisão: Causas e Alternativas. 4ª Ed., São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

**HERKENHOFF, João Batista.** Crime: Tratamento sem Prisão, Relato da Experiência de uma Justiça Criminal Alternativa. 3ª ed., Porto Alegre: Ed. Livraria do Advogado, 1998.

**FOUCAULT, Michel.** Vigiar e Punir: nascimento da prisão. Tradução: Raquel Ramalhete. 39ª Ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2011.

**BAUMAN, Zygmunt.** Vidas desperdiçadas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2005.

**CARVALHO FILHO, José dos Santos.** Manual de Direito Administrativo, 27ª ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2014.

**CORREA, Gustavo Freitas e CORSI, Lucas Cavanha.** O Primeiro Complexo Penitenciário de Parceria Público-Privada do Brasil. Pesquisa realizada no âmbito do Programa “Conexão Local” da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, 2014.

**ARAÚJO, João Marcello de Júnior.** *Privatização das Prisões*. Revista dos Tribunais.

**PAULA, Fernando Schmidt de.** *Vamos mudar o sistema penitenciário*. IBCCRIM – Instituto Brasileiro de Ciências Criminais. Disponível em: [http://www.ibccrim.org.br/site/artigos/\\_imprime.php?jur\\_id=9107](http://www.ibccrim.org.br/site/artigos/_imprime.php?jur_id=9107). Acesso em: 26/05/2015.

**ANDRADE, Vander Ferreira de.** Penas Alternativas: Uma das soluções para a grave crise do Sistema Penitenciário Brasileiro. *Revista Imes de Direito*. São Paulo, p. 21 – 29, jul/dez. 2003.

**AULER, Hugo.** *Suspensão Condicional da execução da pena*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1957.

**MINHOTO, Laurindo Dias.** Privatização de Presídios e Criminalidade: A Gestão da Violência no Capitalismo Global. São Paulo: Max Limonad, 2000

**ICPS.** *World Prison Population List (WPPL)*, 10ª Ed., 22 Out 2013. Disponível em: <http://www.prisonstudies.org/news/more-102-million-prisoners-world-new-icps-report-shows>. Acesso em: 05/06/2015.

**CNJ.** *CNJ divulga dados sobre nova população carcerária brasileira*. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/component/acymailing/archive/view/listid-4-boletim-do-magistrado/mailid-5632-boletim-do-magistrado-09062014>. Acesso em: 05/06/2015.

**INSTITUTO AVANTE BRASIL.O** *Sistema Penitenciário Brasileiro*. Disponível em: <http://institutoavantebrasil.com.br/sistema-penitenciario-brasileiro/>. Acesso em: 15/06/2014.

**SEAP/RJ.** *Administração Penitenciária: Unidades*. Disponível em: <http://www.rj.gov.br/web/seap/exibeconteudo?article-id=473780>. Acesso em 01/05/2015.

**SEAP/RJ.***Administração Penitenciária: Conheça a Secretaria.* Disponível em: <http://www.rj.gov.br/web/seap/exibeconteudo?article-id=140682>. Acesso em: 17/05/2015

**FUNDAÇÃO SANTA CABRINI.**Disponível em:<http://www.santacabrini.rj.gov.br/Html/missao.htm>. Acesso em: 17/05/2015.

**JUSTIÇA GLOBAL.***Relatório expõe realidade do sistema prisional do Espírito Santo.* Disponível em: <http://global.org.br/programas/relatorio-expoe-realidade-do-sistema-prisional-do-espírito-santo/>. Acesso em: 21/05/2015.

**INSTITUTO AVANTE BRASIL.***Brasil: Reincidência de até 70%.* Disponível em: <http://institutoavantebrasil.com.br/brasil-reincidencia-de-ate-70/>. Acesso em: 17/05/2015.

**ICPS.***World Prison Brief: Brazil.*Disponível em:<http://www.prisonstudies.org/country/brazil>. Acesso em: 21/05/2015.