



FACULDADE BAIANA DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

LAURA MORAES RAMOS MATOS SANTOS

**REFLEXÕES ANALÍTICAS DA PARTICIPAÇÃO DO ENTE
PRIVADO NA GESTÃO DO SISTEMA PRISIONAL COMO
INSTRUMENTO DE FOMENTO AO PRINCÍPIO DA
HUMANIZAÇÃO DAS PENAS**

Salvador
2025

LAURA MORAES RAMOS MATOS SANTOS

**REFLEXÕES ANALÍTICAS DA PARTICIPAÇÃO DO ENTE
PRIVADO NA GESTÃO DO SISTEMA PRISIONAL COMO
INSTRUMENTO DE FOMENTO AO PRINCÍPIO DA
HUMANIZAÇÃO DAS PENAS**

Monografia apresentada ao curso de graduação em
Direito, Faculdade Baiana de Direito, como requisito
parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Daniel Nicory do Prado.

Salvador
2025

TERMO DE APROVAÇÃO

LAURA MORAES RAMOS MATOS SANTOS

REFLEXÕES ANALÍTICAS DA PARTICIPAÇÃO DO ENTE PRIVADO NA GESTÃO DO SISTEMA PRISIONAL COMO INSTRUMENTO DE FOMENTO AO PRINCÍPIO DA HUMANIZAÇÃO DAS PENAS.

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito,
Faculdade Baiana de Direito, pela seguinte banca examinadora:

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Salvador, ____/____/ 2025.

Aos meus pais, pela certeza do amor.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, por me fazer enxergar o amanhã com esperança e calor no coração.

Aos meus pais, Taís e Andreson, por serem sinônimos de compreensão, força e dedicação, por todo o apoio, por serem pilares essenciais no meu crescimento e por me mostrarem que a vida sorri para quem é determinado.

À minha querida avó, Maria José, minha gratidão eterna por ser fonte de inspiração com seu carinho, aconchego e por me ensinar que as coisas da vida são mais leves quando entregues nas mãos de Deus.

Aos meus avós, Antônio Novaes, Alfredo Ramos e Maria Rosália, *in memoriam*, por fazerem parte de quem eu sou hoje e por todas as lembranças que tenho guardadas com muito carinho.

À toda minha família, base sólida que sempre levarei comigo, obrigada pelo suporte em todos os momentos.

A Pedro, meu namorado, por trilhar caminhos ao meu lado, sendo fonte de amor, tranquilidade e coragem.

Ao professor e orientador, Daniel Nicory do Prado, pela paciência, cuidado e didática na construção do presente trabalho, cujo incentivo foi essencial para meu desenvolvimento acadêmico.

À Juliana e Yasmin pela amizade duradoura, apoio e carinho em cada desafio da vida.

Às minhas queridas amigas Carolina e Camila, pelas risadas nos dias leves e pelo ombro amigo nos dias difíceis, sendo fonte de refúgio, incentivo e alegria ao longo dessa jornada.

A todos os amigos que participaram desses anos de graduação, por todo o apoio prestado.

Tudo tem o seu tempo determinado, e há
tempo para todo o propósito debaixo do
céu.

Eclesiastes 3:1.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a participação do ente privado na gestão do sistema prisional brasileiro, investigando os fundamentos jurídicos, limites de atuação e impactos dessa cooperação na efetividade da execução penal e na concretização do princípio da humanização das penas. Considerando o cenário de crise estrutural e institucional do sistema, marcado pela superlotação, precariedade das condições carcerárias e pela ineficiência na aplicação da Lei de Execução Penal, a pesquisa busca compreender se a atuação da iniciativa privada, pautada na eficiência administrativa e na transparência, pode contribuir para o aprimoramento da execução penal sem desvirtuar a titularidade estatal do jus puniendi. A metodologia adotada é de natureza qualitativa e analítica e utiliza-se o método hipotético-dedutivo, propondo, inicialmente a análise histórico-jurídica sobre o surgimento do direito penal como mecanismo de regulação de condutas e do exercício do poder punitivo estatal, destacando a evolução da pena privativa de liberdade e sua consolidação como resposta à contenção da criminalidade. Examina-se, ainda, como a expansão desse poder ao longo do tempo influenciou na estruturação de um modelo prisional seletivo, desigual e distante da finalidade ressocializadora, de modo a ocasionar entraves à efetividade da pena. Sob o panorama da crise carcerária, a pesquisa busca demonstrar a ineficiência de políticas públicas voltadas à execução penal, bem como a necessidade de fiscalização adequada e integração entre os órgãos responsáveis. Nesse contexto, analisa-se o Estado de Coisas Inconstitucional, que expressa a violação generalizada e contínua dos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade. Os modelos de gestão prisional como a Parceria-Público-Privada, Cogestão e APAC são apresentados com base em parâmetros constitucionais e legais que regulam a delegação de atividades administrativas. As bases normativas utilizadas incluem a Constituição Federal/88, a Lei de Execução Penal, Lei 11.079, dentre outras, bem como documentos, relatórios e dados estatísticos fornecidos pelo CNJ, CNPC, CPIs. Os resultados da pesquisa indicam que a atuação privada, quando submetida a controles eficazes, pode promover melhora exponencial na gestão prisional para a garantia da dignidade humana. Esse trabalho contribui para o aprofundamento da compreensão sobre os benefícios jurídicos, éticos e gerenciais da atuação privada no âmbito prisional e os desafios vividos para o combate à crise do sistema, com a consequente construção de um modelo prisional mais racional, ético e de acordo com os princípios constitucionais.

Palavras-chave: sistema prisional, ente privado, poder punitivo, humanização das penas, estado de coisas inconstitucional, delegação.

ABSTRACT

This study aims to analyze the participation of private entities in the management of the Brazilian prison system, investigating its legal foundations, limits of action, and the impact of such cooperation on the effectiveness of criminal execution and the implementation of the principle of humanization of sentences. Considering the structural and institutional crisis that characterizes the system, marked by overcrowding, precarious prison conditions, and inefficiency in the application of the law of criminal execution, the research seeks to understand whether the performance of private entities, guided by administrative efficiency and transparency, can contribute to improving criminal execution without distorting the state's exclusive power to punish (*jus puniendi*). The methodology adopted is qualitative and analytical in nature, using the hypothetical-deductive method. It initially proposes a historical and legal analysis of the emergence of criminal law as a mechanism for regulating conduct and exercising punitive power, emphasizing the evolution of imprisonment as the main response to criminal containment. It further examines how the expansion of such power has led to a selective and unequal penal system, increasingly distant from its resocializing purpose, thus generating obstacles to the effectiveness of punishment. In the context of the prison crisis, the research demonstrates the inefficiency of public policies aimed at criminal execution and highlights the need for proper supervision and institutional integration among responsible agencies. The study also analyses the State of Unconstitutional Affairs, which reflects the widespread and continuous violation of the fundamental rights of persons deprived of liberty. Prison management models such as Public-Private Partnerships (PPP), Co-management, and the APAC method are presented based on constitutional and legal parameters governing the delegation of administrative activities. The normative framework includes the Federal Constitution of 1988, the Law of Criminal Execution, and Law n° 11.079, among others, as well as documents, reports, and statistical data provided by the National Council of Justice (CNJ), the National Council of Criminal and Penitentiary Policy (CNPCCP), and the Parliamentary Inquiry Committees. The results indicate that private participation, when subject to effective control mechanisms, can significantly improve prison management and the legal, ethical, and managerial benefits of private participation in the prison context and the challenges involved in addressing the system's ongoing crisis, ultimately aiming at building a more rational, ethical, and constitutionally compliant prison model.

Keywords: prison system; private entity; punitive power; humanization of sentences; state of unconstitutional affairs; delegation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ALIPEN	Avaliação de Informações Penitenciárias
APAC	Associação de Proteção e Assistência aos Condenados
Art.	Artigo
CEFOSPE	Centro de Formação dos Servidores e Empregados Públicos do Poder Executivo Estadual
CF	Constituição Federal
CNDH	Conselho Nacional de Direitos Humanos
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNCP	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
DEPEN	Departamento Penitenciário Nacional
EIC	Estado de Coisas Inconstitucional
FBAC	Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados
INFOPEN	Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias
LEP	Lei de Execução Penal
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PCC	Primeiro Comando da Capital
PNAISP	Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional
PNAT	Política Nacional de Alternativas Penais
PNPCP	Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária
PNSSP	Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário

PPP	Parceria Público-Privada
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
RELIPEN	Relatório do Levantamento de Informações Penitenciárias
SEAP	Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização
SEJUS	Secretaria de Justiça
SENAPPEN	Secretaria Nacional de Políticas Penais
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SISDEPEN	Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema único de Saúde

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 DIREITO PENAL E O SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO	16
2.1 PANORAMA HISTÓRICO DA PENA PRIVATIVA DE LIBERDADE E O PODER PUNITIVO.....	17
2.1.1 A formação do sistema prisional brasileiro.....	19
2.1.2 O poder punitivo e suas implicações	22
2.2 O SISTEMA E A GARANTIA DE DIREITOS HUMANOS FRENTE À LEI Nº 7.210.....	25
2.3 PRINCIPAIS ENTRAVES À EFETIVIDADE DA PENA	29
3 NOTAS CONCEITUAIS SOBRE O PRINCÍPIO DA HUMANIZAÇÃO DAS PENAS.....	35
3.1 O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL.....	37
3.2 ANÁLISE DA (IN) EFETIVIDADE DA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO FRENTE À LEI DE EXECUÇÃO PENAL	44
3.3 OBSTÁCULOS À HUMANIZAÇÃO E OS RISCOS A DIGNIDADE DA PESSOA PRESA.....	51
4 PARTICIPAÇÃO DO ENTE PRIVADO NA GESTÃO PRISIONAL.....	56
4.1 MODALIDADE DE GESTÃO	57
4.1.1 Parceria Público-Privada.....	61
4.1.2 Cogestão.....	65
4.1.3 Associação de Proteção e Assistência ao Condenado (APAC)	72
4.2 CRITÉRIOS E FUNDAMENTOS JURÍDICOS PARA ATUAÇÃO	76
4.3 DEVERES E OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS PERANTE O ESTADO	81
5 DESAFIOS NA FISCALIZAÇÃO E IMPACTOS NA APLICABILIDADE.....	92
5.1 ÓRGÃOS DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO.....	93

5.2 TITULARIDADE DO JUS PUNIENDI E OS LIMITES DA DELEGAÇÃO ESTATAL.....	100
5.3 RISCOS INERENTES À LÓGICA MERCADOLÓGICA NA GESTÃO DO SISTEMA PRISIONAL	106
6 CONCLUSÃO.....	112
REFERÊNCIAS	115

1 INTRODUÇÃO

A crise do sistema prisional brasileiro, marcada pela superlotação, precariedade estrutural e pela ineficiência na execução das penas, constitui um dos maiores desafios contemporâneos do Estado Democrático de Direito. As unidades prisionais, em sua maioria, encontram-se em condições degradantes, refletindo a incapacidade estatal de assegurar a efetividade da Lei de Execução Penal e de garantir o respeito à dignidade da pessoa humana, fundamento constitucional que deve orientar toda a política criminal e penitenciária do país.

Nesse contexto, a busca por alternativas capazes de restabelecer ou mesmo contribuir com a ordem, a eficiência e a finalidade ressocializadora das penas tem conduzido à discussão sobre a participação do ente privado na gestão prisional, que surge como uma alternativa de atenuar as falhas estruturais e operacionais do sistema público. O estudo do presente modelo de participação privada no sistema, é relevante por suscitar o debate sobre a possibilidade de harmonização entre a eficiência administrativa da iniciativa privada e o dever estatal de tutela dos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade.

A relevância do tema decorre da necessidade do Estado em buscar novas formas de gestão para enfrentar a crise penitenciária e, de modo paralelo, manter a titularidade exclusiva do jus puniendi, preservando sua soberania e sua função indelegável de aplicar e executar a pena. Sendo assim, analisa-se a participação privada com a característica de colaboração auxiliar, voltada à execução material e instrumental das atividades, e não como substituição das funções típicas estatais.

O presente trabalho tem como objetivo geral analisar a participação do ente privado na gestão do sistema prisional brasileiro, avaliando os seus fundamentos jurídicos, limites de atuação e impactos na efetividade da pena, especialmente sob a ótica do princípio da humanização das penas e da indelegabilidade das funções punitivas do Estado. Busca-se compreender se a atuação privada, quando pautada pela fiscalização e pela transparência, pode servir como instrumento de aprimoramento do sistema carcerário, ou de modo contrário, representa uma ameaça à soberania estatal, permitindo intensificar a lógica punitivista e mercadológica.

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa contempla uma abordagem dedutiva e qualitativa, com base em análise doutrinária, legislativa e documental, utilizando-se de fontes como a Constituição Federal, a Lei de Execução Penal, o Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária, além de relatórios do Conselho Nacional de Justiça, Conselho Nacional de

Política Criminal e Penitenciária e das Comissões Parlamentares de Inquérito do Sistema Carcerário.

No primeiro capítulo, apresenta-se uma análise introdutória acerca do direito penal e do sistema prisional brasileiro, marcado pelo surgimento e evolução histórica da pena privativa de liberdade, o desenvolvimento das prisões e o exercício do poder punitivo estatal. Busca-se, ainda, compreender como o modelo penal tradicional, fundado na ideia de retribuição e contenção, contribuiu para a consolidação de um sistema punitivo falho, afastando-se da sua função social e ressocializadora. Destaca-se também a distância entre a norma e a realidade, na medida em que o Estado legitima a coerção sob aparência de legalidade, fato que reflete a seletividade, abuso e desigualdade do sistema, apresentando-se como entraves à efetividade da pena.

O segundo capítulo permite aprofundar-se no estudo sobre o princípio da humanização das penas, ressaltando sua relevância constitucional e seu vínculo direto com a dignidade da pessoa humana. Nessa estrutura, analisa-se o Estado de Coisas Inconstitucional, reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal, e as razões pelas quais a aplicação prática desse princípio se mostra defasada diante da realidade carcerária, a qual é marcada pela presença de características como a insalubridade, superlotação e violência institucional. Os obstáculos estruturais e institucionais também são analisados sob o viés dos motivos pelos quais impedem a concretização de um sistema penal verdadeiramente humanizado. Apresenta-se, ainda, a marginalização da pessoa presa, uma das violações que perpetuam o ciclo de seletividade penal e reincidência, assim como denunciam a urgência de uma atuação estatal mais estruturada, integrada e fiel aos fundamentos do Estado Democrático de Direito.

No terceiro capítulo, é desenvolvido o estudo sobre a participação do entre privado na gestão prisional, delineando as principais modalidades de gestão, quais seja, Parceria-Público-Privada, Cogestão e o método voltado a Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC), com propósito de identificar suas características, fundamentos legais e operacionais. Investiga-se os critérios constitucionais e legais acerca da delegação das atividades administrativas, de modo que não haja o afastamento da titularidade estatal do jus puniendi. Assim, com base na Constituição Federal e na Lei de Execução Penal, é realizado um aprofundamento dos critérios e fundamentos jurídicos que legitimam a atuação privada, sendo essencial para a discussão das obrigações contratuais perante o Estado e os mecanismos de controle e fiscalização estabelecidos nos contratos administrativos firmados. O capítulo estrutura o debate sobre a

compatibilidade entre a eficiência administrativa e a humanização do cárcere, apontando a participação privada como instrumento potencial de aprimoramento do sistema.

O quarto capítulo, por sua vez, concentra-se nos desafios da fiscalização e seus impactos na aplicabilidade do modelo de gestão compartilhada, examinando os órgãos responsáveis pelo controle e acompanhamento das atividades prisionais. Partindo desse ponto, discute-se o papel do Estado como poder concedente, reforçando a necessidade de fiscalização contínua, transparente e articulada entre as instituições públicas. Os riscos inerentes à lógica mercadológica do setor privado também são analisados sob o viés de que, embora tal participação privada possa contribuir para melhorias na infraestrutura e condições de vida dos apenados, que enseja melhoria das precariedades vividas, a ausência de regulação eficaz pode conduzir ao agravamento do cenário prisional. Diante disso, são apontadas as principais críticas ao modelo de participação mista na forma de preocupações apontadas pela doutrina, como a redução da qualidade dos serviços para a maximização dos lucros; a delegação indevida do uso da força estatal; a visão do preso como mercadoria; a exploração do trabalho prisional; a expansão da cultura do encarceramento e, por fim, a corrupção do parceiro privado.

Nessa medida, o estudo busca demonstrar que o modelo de gestão compartilhada deve ser compreendido não como uma forma de privatização da pena, mas como uma ferramenta administrativa de apoio ao Estado, cuja legitimidade depende diretamente da fiscalização contínua, da transparência e da observância dos direitos fundamentais para que se sobreponha o fomento à humanidade das penas e não a lógica privada que visa o lucro.

2 DIREITO PENAL E O SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO

O direito penal em sua “pureza”, qual seja, sua forma mais simplificada, encontra-se intimamente ligado ao desenvolvimento da sociedade. Nessa dinâmica, os comportamentos do homem seriam pautados no instinto irracional quando da inexistência de um poder vinculante de sua conduta. Segundo Hobbes (1651, p.46) “[...] durante o tempo em que os homens vivem sem um poder comum capaz de os manter a todos em respeito, eles se encontram naquela condição a que se chama guerra; e uma guerra que é de todos os homens contra todos os homens”. Em suma, na visão defendida pelo filósofo, apenas o exercício do poder de forma absoluta e única promoveria a regulação da sociedade.

A partir da necessidade de regulação de condutas nasce o direito penal descrito por Fábio Roque (2021, p. 61) como [...] conjunto de normas jurídicas que possui por objeto a definição de condutas consideradas desviantes (infração) e a cominação das respectivas sanções penais.

O direito penal é descrito, ainda, como uma barreira limitante do poder punitivo do Estado, na medida em que determina infrações penais e suas correspondentes imputações legais para a segurança da sociedade (Nucci, 2009, p. 59).

Anteriormente ao nascimento do direito penal sistematizado, a violação das regras de convivência também poderia ser repelida diante de uma visão decorrente de origens religiosas, a qual, posteriormente, visava o culto a um Deus punitivo e castrador, de modo que a história do direito pode ser perpetrada na relação existente entre esse e o direito canônico, como se verá nos próximos tópicos. Por consequente, a partir da punição do infrator, ocorreria a sua reconciliação com o divino e salvação da alma (Foucault, 2014, p. 64).

Vigorava-se, ainda, a ideia de que as condutas humanas seriam “pagas” em razão da própria vontade do homem, como um castigo em si mesmo, sem finalidade, ou seja, através da vingança. Pode-se evidenciar a influência dos conceitos trazidos pelo nascimento do Código de Hamurabi na repreensão do comportamento díspar às regras, na medida em que disseminaram um ideal da redução de práticas criminosas, a partir da punição com condutas idênticas ao crime cometido, com base na Lei do Talião “Olho por olho e dente por dente”.

2.1 PANORAMA HISTÓRICO DA PENA PRIVATIVA DE LIBERDADE E O PODER PUNITIVO

No que tange à evolução da pena privativa, pode-se afirmar que há um caminho paralelo com o crescimento e desenvolvimento da civilização, refletindo, portanto, valores, crenças e formas de organização sociopolítica.

Ao longo dos tempos, o instituto do aprisionamento foi identificado de diferentes modos. Surge, então, em seus primórdios, a vingança privada caracterizada pela ausência de autoridade pública que dominasse o exercício da justiça. Sendo assim, ficava ao critério da vítima ou de seus familiares o poder-direito de “retribuir”, de forma proporcional ou superior, a conduta delituosa praticada contra ela em face do ofensor. O sentimento era o principal impulsionador, de modo a gerar a “justiça pelas próprias mãos”, a exemplo da Lei das XII Tábuas, cuja origem romana constrói a legislação na sua forma rude e primitiva (Caldeira, 2009, p. 260-261).

Em momento posterior, com um mínimo desenvolvimento, a vingança que não possuía limitações, passou a estabelecer proporcionalidade diante da criação da Lei de Talião, a qual exerce lugar como uma das formas primitivas do direito penal (Caldeira, 2009, p. 261). Em tal contexto, a moderação e proporcionalidade da aplicação da pena atingiram um patamar avançado para a época diante da possibilidade do condenado poder restituir o ofendido e sua família através de dinheiro ou bens materiais, afastando a punição física (De Oliveira, 2003, p. 27).

Com o avanço de um viés conservador, a vingança divina, por sua vez, promovia a aplicação do direito com fruto na religião, tendo em vista que as condutas delituosas eram consideradas ofensa ao divino. Sob essa perspectiva, o indivíduo deveria ser castigado, na medida em que este castigo seria crucial como a única possibilidade de purificação da alma, garantindo a vida eterna. Nesse pensamento, o papel da igreja foi de grande influência no modo decisório do Estado, sendo o direito canônico o responsável pelo desuso da vingança privada e pelo abandono de práticas voltadas às superstições, ordálias. Assim, o juízo de Deus seria o responsável por determinar a culpabilidade ou inocência do indivíduo, por exemplo – ao caminhar sobre brasas de fogo ou segurar um ferro quente com as mãos – caso fosse inocente haveria a proteção de Deus sob si (Perez, 2020, p 195-196).

A hegemonia da religião e seus ideais de influência perpetuaram o seguimento da Santa Inquisição e dos Tribunais do Santo Ofício, haja vista a repressão de condutas. Ademais, a

idealização da pena privativa de liberdade foi um fato justificado pela inclinação para a visão humana da punição. Decorrente dessa realidade, é possível afirmar que a difusão da pena privativa de liberdade e a consolidação do direito de punir permitiu legitimar o poder de disciplinar, promovendo uma limitação acerca do abuso e dos excessos desse sistema (Foucault, 2014, p. 58-59).

Após a inclinação de abrandamento das penas realizada pela igreja, pode-se afirmar que houve um retrocesso no que tange ao início do período da vingança pública na Idade Moderna, marcado pelo Absolutismo. A intimidação passou a ser a principal maneira de controle, posto que o medo seria instrumento da garantia de domínio social, o qual também justificaria a legitimidade para determinação, pelo príncipe, de punições com base na segurança coletiva (Maquiavel, 2004, p.79).

Em virtude do evidente desequilíbrio na aplicação da pena, a punição voltou a ser marcada pela função retributiva e preventiva, através da dicotomia que mantém o poder público e o criminoso em uma disputa de poder e ego frente ao castigo. O entrave perpetuar-se-ia pelo condenado não ceder ao seu carrasco o motivo para sua ostentação de poder na aplicação do código jurídico da dor, em paralelo ao Estado à sua necessidade de demonstrar superioridade e o poder punitivo para repreensão em praça pública. Assim, há determinações que se entrelaçam, sendo que em uma delas, há a exigência de que deve ser marcante ao corpo e mente do criminoso, em outra, há a necessidade de vanglória como um triunfo do poder público (Foucault, 2014, p 36-37).

O avanço do Iluminismo foi essencial para o afastamento de um processo criminal que caminhava sem a participação do acusado. Os valores desse movimento promoveram inovação no que tange à moderação das punições e adequada margem de proporcionalidade com o delito praticado. Nesse sentido, em gradação ao esquecimento das punições tortuosas, até porque não mais exerciam o mesmo papel de contenção social, passou a vigor a ideia da dignidade da pessoa humana em um contexto de novo padrão de vida. A pena passa, portanto, para uma visão jurídica com a garantia de direitos, recaindo não mais sobre a marcação no corpo do indivíduo e, sim, mediante o quesito patrimonial (De Oliveira, 2003, p. 42-43).

Nesse panorama, o período humanitário adentra ao modo de vida e pensamento resguardando o bem jurídico tutelado, vida, protegendo a sociedade contra agressões físicas e crimes contra os bens móveis e imóveis da sociedade. O combate à utilização da pena como um fim em si mesma concede lugar ao princípio da proporcionalidade, qual seja, a gravidade do crime seria medida para aplicação da pena de forma correta, não possibilitando o excesso ou, por outro lado, a impunidade (De Oliveira, 2003, p. 42-43).

A corrupção e discricionariedade, nesse período, tornou-se relevante na justiça penal, tornando-se perceptível a existência de dois pilares: o rei e a demasia de instâncias decisórias na justiça. A ordem jurídica, econômica e política poderia ser definida com base na palavra incerteza, posto que quem exercia um papel ativo como julgador também seria o responsável pela criação das leis. Além disso, era vigente o sistema de privilégios, com a concessão dos cargos de forma onerosa ou mesmo através da herança – sendo o monarca o detentor do controle sobre os processos e suas decisões, bem como sobre os próprios órgãos e cargos. (De Oliveira, 2003, p. 44-46).

Assim, os suplícios e seus resquírios desapareceram gradativamente às inovações dos movimentos e épocas, sendo necessário a compreensão de que a substituição por um modelo de pena voltado à reclusão do condenado estruturou a pena restritiva de liberdade, aplicada em momento anterior somente aos membros do clero. Essa situação, apesar das supostas formalidades legais e do abandono dos castigos físicos, também seria aplicada sobre o corpo do condenado na limitação de sono, privação da liberdade de ir e vir e a interferência direta no aspecto psicológico do preso (De Oliveira, 2003, p. 46).

2.1.1 A formação do sistema prisional brasileiro

A evolução da pena ocorreu mediante passos lentos, sendo incerto precisar o exato momento da sua origem para a consolidação de um sistema prisional. O autor Júlio Fabbrini Mirabete (2010, p. 235) concluiu que apesar da difícil determinação, a possível origem da pena de prisão foi resultante das limitações que os sacerdotes sofriam para realizar suas meditações, sendo também utilizada como castigo temporário para os membros do clero, como já abordado anteriormente.

Apesar da forma de aprisionamento do corpo sempre estar presente durante a formação da civilização, a pena privativa de liberdade enquanto fator passou a ser aplicada quando a pena de morte e dos suplícios não mais seria impactante para contenção dos crimes, sejam eles brandos ou graves. Além disso, as sociedades primitivas faziam uso de um “sistema” menos avançado, estando as prisões, em sua forma simples, vistas em calabouços, castelos, dependências de torres, muralhas etc (De Oliveira, 2003, p. 47).

A partir disso, em paralelo ao desenvolvimento da sociedade, Mariano Ruiz Funes (1953, p. 163-164) defende ser o sistema prisional uma vitória que se sobrepõe a pena de morte, antes

praticada tanto de modo velado, através das torturas e castigos desproporcionais que resultavam no falecimento do indivíduo, quanto de modo escancarado, mediante as práticas primitivas dos suplícios.

Dito isso, os interesses para a delimitação de uma prisão-pena podiam ser vistos mediante o poder econômico e influente de cada pessoa, havendo, portanto, uma dissociação no que tange aos motivos de um ideal de humanização dos institutos. A liberdade passa a ser a máxima social e os interesses por trás da criação da pena privativa de liberdade difundem-se, em parte, na exploração do sistema capitalista (Bitencourt, 2017, p. 54-55).

Observa-se, portanto, o contrário sensu do surgimento da prisão-pena com as causas humanistas, tendo em vista que os estabelecimentos passam a receber indivíduos marginalizados como um grande centro de internação – momento em que não havia, ainda, as formalidades e a aplicação de princípios legais (Funes, 1953, p. 155-156).

Nos primórdios, as insalubridades estavam presentes, fazendo-se denunciar o amontoado de corpos submetidos ao sistema inquisitivo (Funes, 1953, p. 155-156). Entretanto, na medida em que o avanço do Iluminismo conquistou espaço na sociedade, expandindo o viés de pensamento reformador, o problema explicitado fora objeto de diversos sistemas de formulação prisional, sendo os mais difundidos o Sistema Panóptico, Sistema Montesinos e o Sistema Progressivo Irlandês (De Oliveira, 2003, p. 61).

O Sistema Panóptico, desenvolvido por Jeremy Bentham, reflexo do iluminismo, é visto como um estabelecimento prisional diferenciado em que os indivíduos são observados dentro da cela através de uma torre central, que funciona como uma estratégia de poder e permeia a sensação de que está sendo vigiado a todo momento (Lauro; Trindade, 2025).

Além disso, caracteriza-se como “prisão celular” eficaz para enxergar o louco, o doente, o condenado, o operário e um escolar, os quais seriam trancados em suas individualidades, invertendo-se o princípio da masmorra, qual seja, trancar, esconder e submeter a privação de luz (Foucault, 2014, p.223-224).

O panóptico impulsiona a visibilidade do vigia e a dissociação da realidade para o prisioneiro, de modo que se vê de forma individual mesmo sendo parte da “coleção de individualidades separadas”, ou seja, compartilha o cárcere com a coletividade de detentos, mas o projeto arquitetônico permite a afirmação do poder do Estado, o qual é visível e identificável. Assim, a partir da visão da torre central, o indivíduo aprisionado sempre terá a ciência de que poderá

ser vigiado, entretanto não possui a noção do que acontece do lado de fora e se, realmente, encontra-se sob os olhos do guardião naquele momento (Foucault, 2014, p. 224-225).

Pode ser constatado que os efeitos iniciais desse sistema são eficazes, mas insustentáveis ao longo prazo, uma vez que conduz ao desespero, insanidade e indiferença (De Oliveira, 2003, p. 55).

O Sistema de Montesinos, por sua vez, desenvolvido pelo Coronel Manoel Montesinos y Molina, obteve sua formação baseada em uma aplicação humanitária de organização penal, sendo um sistema de caráter progressivo. Através da visão de que a pena poderia ser regeneradora do homem, o crime seria esquecido ao passo que o indivíduo estaria encarcerado, possibilitando o trabalho remunerado do preso, bem como o tratamento digno sem a imposição de castigos corporais (De Oliveira, 2003, p. 59).

A necessidade moral de reforma do prisioneiro através do trabalho e da educação promoveu grande influência para o prosseguimento do ideal de humanização das penas. Dessa forma, a sentença penal condenatória seria o exercício da vingança pública, mas a sua aplicação possibilitaria outra perspectiva mediante o equilíbrio entre a aplicação do poder disciplinar do Estado e a forma pedagógica pelo qual é submetida (Bitencourt, 2017, p. 86).

Portanto, haveria um exercício da moralidade diante da redução dos castigos corporais e incentivo do trabalho para construção de autoconsciência dos indivíduos ali aprisionados (Bitencourt, 2006, 165-166).

O Sistema Progressivo Irlandês, idealizado por Walter Crofton, objetivou suas diretrizes na promoção de uma vida mais livre ao condenado através da sua avaliação em etapas e transferência para prisões intermediárias com o passar do tempo e o seu bom comportamento (Bitencourt, 2017, p. 114).

O indivíduo seria analisado em espécie de regime fechado; em momento posterior, passaria para um regime mais brando com a possibilidade de trabalho no período diurno e a reclusão noturna e, somente após conquistar confiança através do seu comportamento exemplar, seria possível sua transferência para estabelecimento semiaberto ou mesmo uma colônia agrícola, recebendo sua posterior liberdade condicional. Importa explicitar, ainda, que esse modelo de sistema foi recepcionado pelo Código Penal brasileiro, refletindo a sua aplicação nos regimes fechado, semiaberto e aberto de cumprimento de pena (De Oliveira, 2003, p. 61).

Diante do exposto, torna-se importante apontar o denominador comum à sociedade e ao Sistema Prisional como um todo: o controle social e a impugnação de condutas consideradas

transgressoras da lei. Diante disso, o sistema apresenta-se como o conjunto de estabelecimentos voltados à adequação de condutas, aplicando o pressuposto da harmonia social, bem como o poder de disciplinar a criminalidade e ressocializar o indivíduo. Logo, ao passo que o indivíduo, cidadão brasileiro, que vive perante o Estado Democrático de Direito, incorre na delinquência, é dever da ordem moral e da sociedade a busca da justiça e da sua recuperação, como forma de valorização do reeducando (Ottoboni, 2001, p.29).

Assim, é perceptível que, em um cenário ideal, a pena privativa de liberdade apresenta-se como mecanismo importante para afastar a aplicação de castigos e penas tortuosas, consideradas repugnantes aos olhos dos direitos humanos e do ordenamento jurídico (Freitas, 2001, p. 105).

2.1.2 O poder punitivo e suas implicações

No que tange aos ideais presentes na construção das prisões, antigamente conhecidas como locais temporários, masmorras, nos quais os prisioneiros eram detidos até que fossem julgados ou executados, o poder punitivo apresentava-se como conceito perpetrador desta construção.

Sob essa ótica, a estruturação da punição, ao longo do tempo, e seus efeitos práticos na sociedade, resta evidente uma doença crônica relacionada, no passado, à sede de vingança (Serra, 2013, p. 31). Já no presente, torna-se construída com objetivo de castigar os transgressores da lei, como foi dito, de maneira preventiva e corretiva, na busca de justiça, determinando a extinção do sentimento de impunidade. Pelas considerações aferidas, é lícito evidenciar que o ato de punir ainda é presente, mesmo com alterações, carregando o pensamento anteriormente instituído e perpetrando novos ideais.

O cerne da questão é a construção de um discurso jurídico penal capaz de organizar racionalmente o exercício do poder punitivo, atribuindo-lhe uma aparência de legitimidade. A partir dessa idealização elaborada pelo sistema, a pena seria aplicada de forma imparcial pelos magistrados, os quais agem em nome da lei. Nessa dinâmica, em dicotomia ao ideal do uso da força estatal dentro dos limites estabelecidos legalmente, ignora-se o controle social exercido de forma difusa, cotidiana e silenciosa, que escapa à legalidade formal. O poder de disciplinar, em suas raízes mais profundas, simula um ordenamento punitivo que estaria completamente sob domínio da norma, quando, na prática, ele se manifesta também por vias políticas, policiais, midiáticas e até clandestinas (Zaffaroni et al., 2011, p. 71).

Nesse sentido, a contradição no processo de racionalização do poder punitivo advém de que, na tentativa de conferir legitimidade a todo o sistema repressivo, o direito penal enfraquece sua própria base jurídica. Diferentemente do que ocorre com os discursos que sustentam um poder, no direito penal, a legitimação do poder punitivo enfraquece o poder dos operadores do direito – situação paradoxal, cuja problemática é a criação de um cenário de fragilidade do ordenamento jurídico e fortalecimento de estruturas como agências de criminalização secundárias (Zaffaroni et al., 2003, 71-72).

É possível afirmar que a difusão da pena privativa de liberdade e a consolidação do direito de punir permitiram legalizar e legitimar, na teoria, o poder de disciplinar, de modo a evitar o abuso e os excessos desse sistema. Entretanto, apesar de certa redução de excessos ao castigo, é possível inferir um grau tão perigoso sobre as falhas sociais e jurídicas que culminam em abusos de poder (Foucault, 2014, p. 286).

O problema em questão não é a punição sobre o delito, mas sim os excessos e abusos de poder evidentes perante os indivíduos encarcerados, de modo que passam a não ser mais reconhecidos por seus direitos, mas sim pela tentativa de docilização dos corpos, que desencadeia a escassez de direitos e os condiciona às mais degradantes situações. É, portanto, uma forma de organização que promove a submissão do corpo como castigo e, em contrapartida, fortifica os pilares da criminalidade (Foucault, 2014, p. 124).

Além da problemática apontada acerca da influência do poder punitivo, quanto ao cumprimento do ordenamento jurídico, há o engrandecimento da seletividade penal perpetrada por esse poder. O funcionamento seletivo atua com a determinação de uma distribuição desigual sobre situações nas quais o poder punitivo incide, proporcionando um benefício para certos grupos da sociedade, ao tempo em que mantém sua própria estrutura estagnada. Nesse sentido, nasce a ideia de que, ao afastar estes beneficiários indevidos, o sistema seria desestruturado, porém, se posiciona Zaffaroni et al. (2003, p. 49): “[...] o poder punitivo continua funcionando do mesmo modo e, às vezes, mais violenta e seletivamente ainda”.

Na visão de Salo de Carvalho (2008, p. 117), a própria existência do poder punitivo revela o problema central da legitimidade do Estado, uma vez que o direito penal, ao impor restrições à liberdade individual, constitui expressão do monopólio estatal da violência. A discussão sobre o motivo da punição, portanto, ultrapassa o campo estritamente jurídico e ingressa na esfera política, exigindo-se que a atuação penal esteja vinculada aos princípios garantidores da dignidade humana.

Cumpra abordar também que a falta de ordem no sistema prisional, caracterizada não só pela ausência de regulação prática do poder punitivo, como também pela realização da execução penal de uma forma indevida, promove o crescimento de um ambiente propício para o aprimoramento da delinquência ao corromper o indivíduo ainda mais, fenômeno chamado de escola do crime (Borges; Guimarães, 2013, p. 88), que será posteriormente abordado nesta monografia.

Tecidas essas considerações, resta inequívoco que apesar de “garantidos” constitucionalmente os direitos básicos, sendo todos iguais perante a lei, fatores como a dignidade da pessoa humana podem ser objeto de questionamento no que se trata do cumprimento de dispositivos legais pelos sistemas penitenciários (Brasil, 1988).

Pode-se afirmar que, a Lei de Execução Penal delimita as garantias dos presos, sob a humanidade e dignidade, vez que fundamenta a proteção do ordenamento e dos indivíduos para a garantia dos direitos fundamentais, muitas vezes é violado em virtude das precariedades do sistema.

Acrescenta-se, também, a dificuldade de observância do Art. 5º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o qual determina que “ninguém será submetido à tortura, nem a penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes”. Assim, apesar da ausência do caráter vinculante, resta clara a recomendação para que seja promovido o resguardo físico do indivíduo e, conseqüentemente, que não ocorra a sua submissão a condições degradantes tais como a superlotação dos estabelecimentos prisionais (Brasil, 1988).

Não obstante aos ideais perceptíveis na teoria de criação do sistema prisional, aponta-se que a prisão, mesmo diante de problemas voltados a violência institucional e a seletividade penal, ainda é a melhor opção para correção de condutas ilícitas. Na visão de Foucault (2014, p. 218), é de conhecimento todas as problemáticas ligadas à prisão, contudo ainda é a forma mais plausível para garantir a mínima dignidade, vez que ocupou o lugar de práticas perversas – não possuindo, ainda, algo para substituí-la.

Em suma, diante de um contexto determinado por uma dissociação da dignidade humana na atuação do Estado e por uma falaciosa ordem do sistema prisional brasileiro, bem como da carência de políticas públicas, pode-se evidenciar o excesso do poder punitivo, que em sua aplicação afasta princípios constitucionais que promovem a garantia de condições dignas para o cumprimento de pena.

2.2 O SISTEMA E A GARANTIA DE DIREITOS HUMANOS FRENTE À LEI Nº 7.210

Os direitos humanos são considerados um pilar universal na sociedade, sendo resguardados pela Constituição Federal de 1988, na forma do art. 5º, bem como em vários pactos internacionais dos quais o Brasil integra, sendo alguns deles a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948); Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948); Regras Mínimas para Tratamento dos Reclusos (1955); Pacto São José da Costa Rica (1969), etc (Pereira, 2017, p.169).

Nesse viés, os direitos humanos podem ser vistos a partir de diversos conceitos, entretanto, em suas noções gerais, à luz do art. 5º, da CF, determinam que não é possível fazer uma diferenciação entre os indivíduos, sendo todos iguais perante a lei, fato pelo qual garante aos brasileiros e estrangeiros que aqui residem a inviolabilidade de vários direitos, dentre eles a vida, liberdade, igualdade, segurança, etc.

Conforme descrito no estudo das Noções Básicas de Direitos Humanos, realizado em 2020 pelo Centro de Formação dos Servidores e Empregados Públicos do Poder Executivo Estadual – CEFOSPE (De Arruda, 2020, p. 9), os direitos humanos podem ser considerados como a junção de valores e direitos que resguardam internacionalmente a dignidade da pessoa humana. Noção que é complementada por Perez-luno (1995, p.48), vez que aborda como faculdades e instituições que estabelecem exigências humanas à respeito da dignidade, liberdade e igualdade.

Arelado de forma intrínseca aos direitos humanos, a dignidade da pessoa humana, por sua vez, é a base principiológica essencial para a garantia e proteção dos direitos fundamentais de cada indivíduo, sendo, portanto, um meio para se alcançar tal patamar. Logo, partindo desse pressuposto, há uma imposição absoluta da proteção desse princípio, na medida que a humanidade da pessoa é um mínimo intangível que deve ser protegido (Dos Santos, 1999, p. 79).

A partir dessa análise, faz-se um juízo de valor entre o recolhimento do indivíduo ao cárcere e a manutenção da dignidade da pessoa humana, questionando-se até que ponto é possível resguardar certos direitos que, ainda com a retirada da liberdade, devem ser observados.

Sob a ótica de Mirabete (1997, p. 114) em virtude da privação da liberdade, percebe-se que certos direitos postulados na Constituição Federal e legislação são limitados. Contudo, esta situação especial em que o indivíduo está imerso não significa que perderá em conjunto com

sua liberdade, a condição de pessoa humana e a titularização de direitos não atingidos pela condenação.

Nessa tônica, a Constituição Federal de 1988 preserva a dignidade da pessoa humana, o respeito à integridade física e moral do indivíduo apenado mediante a imposição de condutas determinadas em lei como corretas, trazendo garantias para conciliar o valor optado pela sociedade, bem como impedir o sacrifício do valor humano (Dos Santos, 1999, p. 79).

Sendo assim, a Constituição é, sem dúvidas, a grande guardiã de direitos intangíveis que não podem ser dissociados da pessoa humana, bem como explicita o art. 5º, XLIX no contexto da vida na prisão. Logo, entende-se que os presos possuem sua liberdade controlada para a repressão do comportamento delinquente, contudo, não é possível levar-lhes, também, a integridade física que lhes resta.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, elaborada pela Organização das Nações Unidas, (ONU, 1948), possui interpretação no sentido de que todos devem conviver em igualdade de direitos, sendo livres, na medida em que são contemplados de razão e consciência – devendo agir em observância ao espírito de fraternidade.

Ao observar a realidade dos fatos não se pode negar que a teoria e a prática distanciam-se, vez que os estabelecimentos prisionais são considerados verdadeiros depósitos dos indivíduos que ameaçavam a sociedade e, portanto, tiveram sua liberdade retirada à força, prevalecendo a vontade coletiva. De forma concomitante ao controle da liberdade, entende-se que uma das consequências diretas do cárcere é a perda da dignidade da pessoa humana e dos seus direitos de exercício da cidadania (De Vargas, 2004, p. 25).

Ressalta-se que o constituinte sempre promoveu a busca por conferir o caráter humanizador nas penas, de modo a fixar garantia de natureza formal que fundamenta todo o procedimento da execução penal (Mirabete, 2006, p. 260).

Apesar dos diversos esforços dos legisladores na confecção de garantias, tais quais, as postuladas na Lei de Execução Penal, a conservação de todos os direitos não atingidos pela perda da liberdade¹ é desobedecida – fato perceptível aos olhos de quem se informa minimamente à respeito das precariedades contidas no sistema – sendo elas a superlotação das unidades; ausência de saneamento básico; defasada assistência material, educacional, médica e social (D Silva, 2014, p. 11).

¹ Art. 3º Ao condenado e ao internado serão assegurados todos os direitos não atingidos pela sentença ou pela lei.

Nessa medida, as precariedades como maus tratos, atos violentos e humilhantes são um contrassenso ao quanto disposto na Lei nº 7.210 de 11 de julho de 1984 (LEP), especificamente no art. 41², o qual trata dos direitos do preso ressaltando a manutenção da dignidade da pessoa humana.

A dificuldade em tornar eficaz a ressocialização promove um dos maiores problemas percebidos dentro do sistema carcerário: a ausência de compatibilidade entre o número de vagas e de indivíduos apenados. Fica evidente que de nada adianta as determinações contidas no art. 85³, da LEP para determinação do limite máximo de capacidade do estabelecimento para atender sua natureza e peculiaridades.

De acordo com o Relatório de Informações Penais (RELIPEN) divulgado pela Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN), através da coleta de informações no segundo semestre de 2024 (31 de dezembro) fora constatado capacidade de vagas correspondente a 494.379, não obstante a população prisional total de 670.265 indivíduos em celas físicas (Brasil, 2025^a, p. 12).

Os números não mentem, o déficit de vagas correspondente a 175.886 demonstra a clara e contínua violação dos Direitos Humanos, fato que é dicotômico ao renomado ordenamento jurídico brasileiro pautado na proteção e guarda de direitos fundamentais à pessoa humana. Nessa medida, em que pese os esforços, ainda existem sérios problemas a serem solucionados, os quais se propagam por ciclos viciosos – sendo um deles: a necessidade de punir e a ausência de suporte para ressocialização.

Sob a ótica de Roig (2021, p. 93) a superlotação configura-se como o Estado contínuo de ilegalidade, fundamentado na desproporcionalidade entre o contingente carcerário e a finalidade da prisão. O apenado, por sua vez, não vislumbra perspectiva de progresso no

² Art. 41 - Constituem direitos do preso:

I – alimentação suficiente e vestuário; II – atribuição de trabalho e sua remuneração; III – previdência social; IV – constituição de pecúlio; V – proporcionalidade na distribuição do tempo para o trabalho, o descanso e a recreação; VI – exercício das atividades profissionais, intelectuais, artísticas e desportivas anteriores, desde que compatíveis com a execução da pena; VII – assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa; VIII – proteção contra qualquer forma de sensacionalismo. IX – entrevista pessoal e reservada com o advogado; X – 10 visita do cônjuge, da companheira, de parentes e amigos em dias determinados; XI – chamamento nominal; XII – igualdade de tratamento salvo quanto às exigências da individualização da pena; XIII – audiência especial com o diretor do estabelecimento; XIV – representação e petição a qualquer autoridade, em defesa de direito; XV – contato com o mundo exterior por meio de correspondência escrita, da leitura e de outros meios de informação que não comprometeram a moral e os bons costumes; XVI – atestado de pena a cumprir, emitido anualmente, sob pena da responsabilidade da autoridade judiciária competente.

³ Art. 85. O estabelecimento penal deverá ter lotação compatível com a sua estrutura e finalidade.

momento em que observa o sentido da dignidade ser diluído em virtude dos maus tratos e violações aos direitos que, em verdade, deveria possuir (Coutinho, 2016, p. 40).

A mazela da superlotação pode ser vista como consequência prática de diversos fatores tais quais o exacerbado poder de punir, a insuficiência de unidades prisionais, a ausência de políticas públicas eficientes voltadas à ressocialização, etc. É notável, portanto, que o conjunto de fatores que violam as condições dignas do ser humano produzem, no indivíduo condenado, a despersonalização, fazendo-o aderir ao comportamento violento reproduzido pelo sistema, momento pelo qual detém o crime poder sobre seu corpo e mente.

Este excesso alarmante remete a uma situação de ingerência estatal, posto que a presença do Ente Público encontra-se substituída, em muitos locais, pela atuação das facções criminosas que crescem a cada dia. Tendo isso em vista, a perda do poder do Estado, em virtude da ausência de eficiência e escassez de recursos, promove a ascensão desses grupos criminosos dentro das unidades, por sua vez, administradas em prol do crime (Brasil, 2015, p. 88) – pensamento que será posteriormente tratado na presente monografia.

Resta claro que não há compatibilidade do fluxo de entrada de presos e vagas, ou mesmo de reforma e construção de celas adequadas. Em acompanhamento às dificuldades do sistema, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) constatou, após inspeções, que condições ruins e péssimas assolam 40% dos estabelecimentos prisionais brasileiros (Brasil, 2017^a).

Outrossim, os maus tratos também podem ser percebidos sob o viés da defasagem de assistência material, educacional, médica e social – catalisados pela superlotação. É cediço que a integridade física e moral, resguardadas pelo art. 5º, XLIX, da CF/88, são transgredidas pela disfunção social caracterizada pela violência persistente (De Oliveira et al., 2025, p. 1916).

Um dos elementos de comprovação acerca da má qualidade na assistência é, por exemplo, a apuração do número de mortes no período entre Julho e Dezembro de 2024, correspondentes a 999 óbitos, sendo que, dentre eles, 721 ocorreram por motivos de saúde (Brasil, 2025^a, p. 124-125).

A exposição dos indivíduos encarcerados à doenças infectocontagiosas, bactérias e degradação da saúde mental os expõe de maneira violenta – perpetuando a despersonalização frente à ingerência estatal. O serviço público realizado, por vezes, pode ser considerado precário ou mesmo inexistente, tendo em vista a incapacidade estrutural e organizacional no atendimento de uma população apenas superior à capacidade prevista (De Oliveira et al., 2025, p. 1916).

Além disso, demanda-se uma atenção especial ao fato de que à nível nacional, em termos de trabalho e estudo, têm-se dados estatísticos correspondentes, respectivamente, a 179.703 e 164.520 presos em celas físicas, no período entre Janeiro e Junho de 2025 – sendo somente 31.121 que trabalham e estudam de forma simultânea (Brasil, 2025^a, p. 38,58).

Mirabete (2010, p. 238) entende que as deficiências interligadas ao ato de aprisionar o indivíduo em um mundo díspar da sociedade, com regras próprias e suas defasagens, significa afastá-lo da ressocialização, vez que é imerso no mundo da superlotação, violência, ensino precário e ociosidade.

Conclui-se que, partindo dessa análise à respeito das vagas dos estabelecimentos, assistência à saúde e educação, bem como do contexto da violência permanente – compreende-se que a violação da dignidade da pessoa humana é constante. Sendo assim, apesar de devidamente estabelecida a garantia dos direitos humanos, princípio basilar do Estado de Direito brasileiro, através da Constituição, Lei de Execução Penal e demais dispositivos do ordenamento jurídico, é expressamente evidente que discute-se os pilares de um sistema que não existe, ao menos, que não é eficaz.

2.3 PRINCIPAIS ENTRAVES À EFETIVIDADE DA PENA

O presente capítulo não tem por objetivo esgotar a análise de todas as causas que comprometem a efetividade da pena, uma vez que os problemas que permeiam o sistema prisional brasileiro são múltiplos, complexos e interdependentes, refletindo falhas estruturais, políticas, econômicas e sociais que permeiam no tempo. Propõe-se, portanto, concentrar a análise nas principais raízes dessas deficiências, especialmente naquelas que exercem influência direta sobre a (in)eficácia da execução penal e sobre a concretização dos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade.

Uma vez apresentado o panorama geral da pena-prisão, pode-se afirmar que pensar nas prisões brasileiras como um sistema não é o que de fato se adequa a realidade vivida no país, na medida em que é perceptível a ausência de procedimentos padronizados – fato que promove certa insegurança jurídica e impacta na efetividade da pena (Lourenço, 2017, p. 296-297).

O modelo contemporâneo de execução penal, de acordo com Salo de Carvalho (2008, p. 306), reflete a “gestão penal da miséria”, em que o Estado, ao invés de assegurar direitos, assume uma função essencialmente policialesca, ampliando o controle sobre os corpos marginalizados.

Essa constatação revela que a pena privativa de liberdade, longe de cumprir uma função ressocializadora, reproduz e legitima estruturas de exclusão social.

Muito se discute acerca da legislação penal e execução das penas, entretanto desconsidera-se a complexidade da estrutura como um todo, suas contradições e conflitos, que por vezes podem não ser tão perceptíveis. Nessa tônica, quando se trata das competências, pode-se evidenciar que, de acordo com a Constituição Federal, a União possui competência para legislar sobre a normas que tipificam os crimes, bem como a execução de suas penas; os Estados e Distrito Federal possuem competência de forma majoritária para gestão do sistema prisional e, no que tange à segurança pública, há uma partilha de competência pela União e Entes Federados, com grande atuação da União Federal na formulação de políticas públicas em virtude do aumento exponencial da criminalidade (Brasil, 2009, p. 329).

A gestão prisional hoje, encontra-se deficitária por inúmeros fatores, sendo um dos principais a junção da dificuldade em desenvolver a sistematização das informações, o trabalho com procedimentos padronizados e, até mesmo, o micro gerenciamento realizado pelos diretores dos estabelecimentos prisionais. Sendo assim, o descompasso entre o legislador que produz a norma, o juiz que a aplica e o gestor responsável pela administração retarda ainda mais a efetividade da pena e o funcionamento de um sistema no todo (Brasil, 2009, p. 329).

A Comissão Parlamentar de Inquérito realizada em 2015 (Brasil, p. 351) concluiu que “[...] a gestão do sistema se consubstancia, também, em uma das principais causas das condições precárias do sistema prisional”.

Desse modo, revela-se que, em verdade, há um conjunto prisional em cada um dos Estados, tendo em vista que o Brasil possui escassez de diretrizes e procedimentos padronizados à nível nacional, desenvolvendo-se, portanto, de forma heterogênea em cada uma das unidades da federação. Em decorrência disso, a condução administrativa decorre mais das iniciativas e decisões dos seus diretores e equipe gestora do que de diretrizes e procedimentos uniformizados (Lourenço, 2017, p. 297).

Apesar do trabalho árduo do Departamento Penitenciário Nacional, Secretaria de Segurança Pública e demais órgãos que cuidam da política carcerária em delimitar as diretrizes para um funcionamento mais eficaz das unidades prisionais, há um certo distanciamento para concretização de um sistema prisional integrado, com padrões claros de informação, gestão e segurança (Lourenço, 2017, p. 298).

Deve-se ter a clareza de que do macro ao micro os problemas no sistema, tais quais, falta de efetivação das políticas; seletividade penal; ausência de sistematização de informações, procedimentos e protocolos de segurança – suplantam a organização de um sistema prisional efetivo e robustecido, bem como põem em risco o princípio da dignidade humana

Traçando um paralelo a parte da gestão que ocorre em cada Estado, muitas unidades funcionam de modo semelhante aos Feudos da Idade Média, regidos por normas próprias e com pouca intervenção central, de modo que fica marcado, principalmente pelo controle das gangues (Lourenço; Almeida, 2013, p.48-49).

Evidencia-se, então, a ligação da referência à administração penitenciária na medida em que igualmente ocorria nos feudos medievais, a gestão dos presídios, por vezes, é utilizada como instrumento de barganha política por meio da nomeação de cargos estratégicos, sendo nada mais o Estado um suserano e os gestores os seus vassallos. Tendo isso em mente, observa-se que estes cargos não encontram-se restritos somente aos servidores da área, sendo, portanto, um fator que interfere na efetividade da pena, bem como na consolidação de um sistema com informações, gestão e procedimentos padronizados (Lourenço, 2017, p. 297).

Para além do exposto, a efetividade da pena também é comprometida em virtude da dicotomia entre a garantia dos direitos básicos contida em lei e a realidade os estabelecimentos prisionais marcados pela ausência de condições básicas como educação, saneamento básico, prestação de atendimento médico devido, etc – aspectos já tratados no tópico anterior.

Reconhece-se, nesse panorama, que a ingerência do Estado potencializa a criação de uma desordem externa, a qual possibilita, por sua vez, a construção da ordem interna diante da relação dialógica entre os gestores prisionais e indivíduos presos. Há, portanto, um contraste entre a lógica de um poder unilateral do Estado e o trabalho colaborativo para manutenção da ordem (Sykes, 1958, p.13).

A partir disso, a necessidade de manutenção da ordem interna, somada à continuidade delitiva, constitui elemento essencial para compreensão do surgimento de lideranças dos grupos criminosos que exercem papel de relevância na dinâmica interna dos estabelecimentos prisionais (Lourenço; Almeida, 2013, p.45).

Em consequência à atuação defasada do Estado, o espaço fora preenchido de forma progressiva pelos reclusos. Assim, a estruturação das facções e grupos criminosos interfere no controle do ambiente prisional através da imposição de regras de convivência, códigos específicos de

conduta e até a cooptação de funcionários corruptos, os quais acabam por atuar de forma indireta para estas organizações criminosas (Brasil, 2015, p. 342).

A partir da perda da liberdade, inicia-se o processo chamado de “prisionalização”, passando o indivíduo a adquirir e fazer parte da cultura carcerária, garantindo a sua sobrevivência na medida em que processa sua “dessocialização” (Coutinho, 2016, p. 31).

A prisionalização pode ser conceituada como a internalização pelo apenado dos valores e subcultura carcerária, uma vez que torna-se necessário uma adaptação de comportamentos para garantia de sobrevivência no sistema. Nessa tônica, percebe-se o funcionamento da pena de modo contrário ao intuito da ressocialização, pois sofre um processo de aculturação em razão da microssociedade que passa a viver (Costa, 2014, p. 18).

Nesses termos, a pena que deveria trazer um benefício para o indivíduo e, por consequência para a sociedade, torna-se uma barreira a ser ultrapassada pelo Estado, políticas carcerárias e demais órgãos com atuação na área. A absorção da ideologia reclusa, ou seja, da consciência coletiva, possibilita a despersonalização do indivíduo preso – funcionando como uma fábrica de habilidades criminosas – de modo que resulta não na ressocialização para a sociedade, mas sim para a vida na prisão (Coutinho, 2016. P. 31-33).

Em paralelo a ocorrência dos problemas já mencionados, afirma-se que a pena não exerce a sua eficaz funcionalidade, pois o estabelecimento prisional tem um efeito contrário – ao invés de conter as práticas criminosas do indivíduo aprisionado – atua como incremento de suas habilidades. Sem dúvidas, o aumento da criminalidade não é um fator aleatório, uma vez que funciona como um “centro de formação avançado”, cujo aprendizado é voltado para a difusão de métodos delitivos, sua execução e formas de impunidade. Um verdadeiro contrassenso a finalidade de prevenir novas infrações e favorecer a reintegração social (Coutinho, 2016, p. 29).

O núcleo de aperfeiçoamento de criminosos, assim chamada a prisão por César Barros Leal (1998, p. 113), advém de uma lógica de organização e funcionamento precarizados ao longo do tempo. Pensamento esse que é complementado por Teodolindo Castiglione (1959, p. 12-13), na medida em que analisa tal espaço de reclusão voltado a promiscuidade e marcado pelo convívio de modo indistinto de criminosos primários e reincidentes.

A escola do crime traduz-se na mistura de indivíduos, pessoas que cometeram delitos das mais diferentes formas e intenções, que pela falta das condições básicas como educação, capacitação profissional, trabalho e renda, na forma da Lei de Execuções Penais, incorrem na delinquência tanto pelo ócio, quanto pelo influxo do microssistema interno dos presos (Assis, 2003, p. 85).

Muito se discute sobre a necessidade de ressocialização, entretanto, pouco é analisado acerca do cumprimento da função social da prisão. Diante da breve análise, resta evidente que não é observado o cumprimento da função de educar, corrigir ou mesmo reinserir o indivíduo delinquente, mas sim de aprofundar a marginalização e afastar ainda mais sua recuperação (Castiglione, 1959, p. 12-13).

A representação desse instituto (escola do crime) decorre de muitas questões observadas na sociedade e, ainda, confirmadas pelos estudos lançados, em 2022, acerca da reincidência, no Relatório prévio realizado pelo Departamento Penitenciário Nacional (Depen) em parceria com a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) (Brasil, 2022^a).

A reincidência, primeiramente, é conceituada através do art. 63⁴ do Código Penal. Assim, conceitua-se a partir do cometimento de um novo crime, após o trânsito em julgado de uma sentença que o tenha condenado a um crime anterior, no país ou no estrangeiro.

Partindo dessa premissa, o relatório denominado Reincidência Criminal no País conceitua a reincidência através de cinco definições, sendo reincidentes, portanto, os indivíduos que: “1) possuem uma saída por progressão de pena, decisão judicial ou fuga que voltam a unidade prisional para cumprimento de pena; 2) possuem uma saída por progressão de pena, decisão judicial ou fuga que voltam a unidade prisional, sem que se analise o motivo da entrada; 3) aqueles mencionados no indicador 1. E os que possuem uma saída e uma entrada sem classificação específica desde que o período fora da prisão seja maior ou igual a 14 dias exceto transferências; 4) aqueles mencionados no indicador 1 e aqueles com uma saída e uma entrada sem classificação específica desde que o período fora da prisão seja maior ou igual a 7 dias exceto transferências; 5) qualquer saída exceto transferência que voltam a entrar em uma unidade prisional por qualquer motivo exceto transferência” (Brasil, 2022^a, p. 34).

Dessa forma, o estudo aborda a análise do período de 2008 a 2021, com base em 979 mil presos, concluindo-se que, com base nas definições 1,2,3,4 e 5, respectivamente, as taxas de reincidência correspondem a 33,5%; 37,6%; 32,5%; 32,5% e 37,3% - números expressivos que chamam a atenção dos pesquisadores para os fatores sociais que levam os indivíduos a novo ingresso nos estabelecimentos prisionais a partir do cometimento de novos crimes (Brasil, 2022^a, p. 34).

⁴ Art. 63 - Verifica-se a reincidência quando o agente comete novo crime, depois de transitar em julgado a sentença que, no País ou no estrangeiro, o tenha condenado por crime anterior.

No que tange aos dados nacionais coletados pela Comissão de Inquérito Parlamentar, o índice de retorno dos egressos aos presídios varia entre 70% a 80%. Essa dinâmica reflete que o Brasil encontra-se no ranking de países com mais expansão da sua população carcerária nas últimas duas décadas (Brasil, 2015, p. 74).

Ademais, foi apontado, também, a existência de um ciclo criminal, na medida em que esta taxa de reincidência pode ser traduzida na situação de que em a cada 10 egressos, 7 retornam ao sistema prisional em razão de crimes mais graves ou violentos (Brasil, 2015, p. 104).

Nesse contexto, a escola do crime é um problema existente e de forma demasiada no país, tendo em vista que o recrutamento é realizado muitas vezes dentro do próprio sistema, pois segundo Geder Luiz Rocha Gomes, Ex-Presidente do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), (Brasil, 2015, p. 74), ao adentrar aos muros dos estabelecimentos prisionais o indivíduo é elevado ao status de “trabalhador do crime”, sendo que uma parte dos crimes cometidos advém de dentro da prisão.

Nas palavras do Desembargador Wilson da Silva Dias em entrevista à Revista do TCU “Os condenados deixam a penitenciária qualificados. Não falo em qualificação profissional. Eles saem qualificados na atividade criminosa. Quem entra por furto sai especialista em roubo, em assalto”, o agente é afastado de lógica de ressocialização (Assis, 2003, p. 85).

Para além do exposto, somando-se a atividade criminosa intramuros, a corrupção mancha as tentativas do Estado em impetrar ordem no falacioso sistema. A influência dos pós-graduados no crime alcança, muitas vezes, diretores, agentes penitenciários, policiais civis, funcionários de empresas terceirizadas, etc – prática significativa no que tange a continuidade delitiva – possuindo os presos acesso a qualquer das regalias que a perda da liberdade deveria conter. Desse modo, conclui-se que a corrupção é também um dos problemas que afasta a efetividade da pena, transformando a cela da penitenciária em um verdadeiro escritório-cela-especial, local cujas ordens são dadas e as chaves apropriadas (Brasil, 2009, p. 52).

Não há, portanto, dúvidas a respeito da dificuldade do funcionamento e organização do então sistema prisional brasileiro, que sobrevive, muitas vezes, à mercê dos próprios presos e dos entraves ocasionados pela precária efetividade da pena.

3 NOTAS CONCEITUAIS SOBRE O PRINCÍPIO DA HUMANIZAÇÃO DAS PENAS

Ao longo dos séculos, a pena e a sua aplicação passaram por diversas mudanças, estando sempre relacionadas aos contextos sociopolíticos vigentes à época. Nesse viés, é considerada como um instituto antigo, vinculada ao início das relações humanas e pode ser compreendida, em seu significado etimológico, como derivação do latim, *poena*, bem como do grego, *poiné*, aduzindo a ideia de punição, vingança, expiação, dor, dentre outros (De Oliveira, 2003, p.24).

É possível observar ao longo da história as diferentes funções da pena e a manutenção da sua função repressiva, na medida em que a punição sempre esteve presente modulando os comportamentos humanos, em um período menos sistematizado do direito, bem como, posteriormente, com o nascimento do Estado que detém o controle frente ao crime praticado.

Em linhas gerais, a justiça é percebida pela população na forma de uma lógica retributiva, segundo a qual deverá ser imposto um mal de forma equivalente ao delito praticado, pois somente impetrando mecanismos punitivos a coletividade será saciada em tal sede de vingança (Serra, 2013, p. 31).

Em virtude dessa lógica punitivista e dos excessos anteriormente praticados pela ausência de limitação legal, a humanização das penas advém diante da necessidade de reconhecimento do indivíduo humano como ser e, inerente a ele, a liberdade de ser tratado de maneira digna, assim como determinado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, Convenções de Genebra e demais conjunto de normas que resguardam a integridade física e moral do homem.

Sob uma ordem internacional, cria-se a proibição de interferências que não são legítimas, ou melhor, absolutamente inadmissíveis frente ao resguardo da dignidade da pessoa humana, sendo vedado e reprimido a prática da tortura, penas cruéis e degradantes que impactem a integridade do ser (Rojas, 2009, p. 586-587).

Pode-se evidenciar que anteriormente ao nascimento desse arcabouço normativo, o Princípio da Humanização das penas já apresentava seus valores iniciais através do movimento avassalador do Século XVIII denominado Iluminismo. Ao partir desse pressuposto, os reformadores se manifestaram contra aos ideais do excesso da tirania para ressaltar a necessidade de um castigo sem suplício, uma vez que ainda que o indivíduo, “pior dos assassinos”, viesse a delinquir, é imperativo o respeito a sua humanidade (Foucault, 2014, p. 72).

Nesse sentido, não se tratava mais de destruir o corpo, mas de preservar o homem, constituindo, portanto, o iluminismo um instrumento de ruptura dos valores violentos, vez que o indivíduo deixa de ser impeditivo contra a desumanidade e torna-se, na verdade, o limite de direito legítimo ao poder de punir (Foucault, 2014, p. 72).

Com a evolução da cultura do castigo, pode-se realizar um comparativo entre os suplícios da idade média para com o mencionado Sistema Panóptico, ressaltando a interessante percepção de que, em suas origens, tal modelo apresenta-se como um avanço “humanista” diante dos castigos violentos existentes. Nesse pensamento, por mais que seu modelo introduzisse o ideal de vigilância exacerbada, para demonstração de poder, tal sistema perde os traços violentos anteriormente exacerbados.

Assim como afirma Andrea Tourinho Pacheco De Miranda (2012, p. 190), a máquina panóptica foi criada enquanto instrumento de controle e promoção da disciplina, modificando comportamentos através do exercício do poder, pois o indivíduo apenado seria um animal a ser civilizado.

Apesar de tal concepção, é evidente a transformação das condutas do Estado, que passa a não mais utilizar-se da coerção com base na violência e no corpo do indivíduo, sendo o Sistema apresentado por Bentham uma evolução humanística em termos de poder punitivo.

A base filosófica humanista é consolidada, também, por Cesare Beccaria (1999, p. 29), já que sustenta que o direito de punir do Estado advém de uma construção do pacto social, sendo legítimo enquanto necessário à manutenção da ordem e da segurança coletiva. Afirma o autor que as penas devem ser proporcionais ao delito e jamais ultrapassar o limite indispensável para impedir novos crimes, de modo que todo o exercício do poder que tangencia tal ideal será considerado abuso e não justiça.

A pena deve ser proposta com objetivo de prevenir o mal e não como um meio como meio para vingar-se do criminoso, concepção que rompe os ideais retributivos da pena e consolida a necessidade da sanção estar diretamente vinculada à preservação da dignidade humana, ao substituir a violência e o suplício pela racionalidade e proporcionalidade. Diante desse ponto, Salo de Carvalho (2008, p. 45), enfatiza que a obra de Beccaria não apresentou somente a crítica acerca do modelo antes em vigor, mas principalmente impetrou “um plano de construção de um novo modelo jurídico-penal”.

Essa perspectiva é um ideal disruptivo quanto ao viés retributivista da sanção penal, proporcionando crítica ao modelo antes aplicado e impedindo a sua progressão futura. Diante

disso, decorre o pensamento de que a pena não possui a finalidade de atormentar ou violar o ser humano, muito menos apagar o crime praticado (De Carvalho, 2008, p. 124).

Diante dessa construção, é necessário notar que o princípio da humanização das penas realiza uma interseção entre os indivíduos apenados e a sociedade, preocupando-se o legislador em humanizar a pena mediante garantias formais que devem orientar a execução penal (Mirabete, 2006, p. 204).

Ademais, como consequência direta ao princípio mencionado, ocorre uma desvinculação entre o direito e a moral, ou seja, na aplicação da execução penal não é possível vincular a aplicação do direito mediante aos valores e pensamentos morais contidos na sociedade, uma vez que tal feito iria repercutir aos apenados de forma brusca e negativa (Roig, 2021, p. 35).

Face ao exposto, compreende-se que o princípio da humanidade partiu da busca pela limitação dos danos ocasionados pela lógica sancionadora exacerbada, sendo uma fonte ética basilar do Estado Democrático de Direito. É expressiva a importância de tal princípio no mundo do direito penal, atuando como limitador ao desejo da sociedade de reduzir os apenados a um viés animalesco diante da suposta perda da humanidade (Roig, 2021, p. 34).

Logo, o caminho percorrido pela disseminação deste princípio, imperativo constitucional, significa um grande avanço, pois delimita a pena, garante uma padronização e isonomia no tratamento desta minoria carcerária e, o mais importante, a conduta da sociedade para proteção e respeito à dignidade humana – ao menos, assim deveria acontecer.

3.1 O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

É inquestionável que a estrutura da execução penal no país é positivada no sistema inquisitorial. Diante desse ponto, o Estado de coisas inconstitucional advém do resultado das constantes violações dos direitos humanos, positivando-se como algo insustentável, quadro crítico que, segundo Luciano Meneguetti Pereira (2017, p. 172), é intensificado em virtude da completa indiferença, manifestada pela sociedade em relação aos constantes abusos vivenciados pela população carcerária. O autor ressalta que essa indiferença muitas vezes é disfarçada de frases propagadas pela sociedade como “bandido bom é bandido morto”.

Sob essa perspectiva, constata-se que o Poder Público se mantém omissivo, equiparando-se a indiferença social dos problemas cotidianos, reagindo apenas frente ao estopim de grandes

crises dentro dos estabelecimentos prisionais, as quais não são tão infrequentes (Pereira, 2017, p. 172-173).

No que tange às diversas rebeliões e mortes, pode-se mencionar o massacre do Carandiru como um exemplo claro da falta de gerência estatal ou mesmo da indiferença frente à característica mais importante do ser humano, a humanidade. Nesse ponto, cabe mencionar que, apesar de devidamente ressaltado pelo legislador, a aplicação da Lei para uma devida execução penal ainda pode ser considerada como defasada.

A falência sistêmica das prisões, quando reconhecida, deve ser declarada pelas supremas cortes e imputada como consequência do descontrole de gerenciamento, resultante da superlotação carcerária. Tal situação vivida pelos estabelecimentos prisionais sujeita à corte a proceder com a análise do defasado funcionamento do sistema penal do país, assim como destaca Daniel Nicory do Prado (2019, p. 290).

Diante desse pensamento, a partir do momento em que é constatada a violação estrutural e generalizada aos direitos do indivíduo, exige-se uma resposta jurisdicional coletiva e institucional. Nesse sentido, através de uma perspectiva dogmática, realiza o autor uma correlação entre as decisões consolidadas pela Corte Constitucional colombiana; Suprema Corte estadunidense e Supremo Tribunal Federal (Do Prado, 2019, p. 290).

O contexto do caso brasileiro tem como parâmetro a crise do sistema prisional reconhecida tanto pela decisão T-153, no ano de 1998, proferida pela Corte Constitucional colombiana, e pelo caso “Brown vs Plata”, julgado pela Suprema Corte estadunidense em 2011. Em ambos os casos pode ser constatada a superlotação carcerária vinculada a problemas de deficiências assistenciais como consequência primordial para a violação dos direitos fundamentais (Do Prado, 2019, p. 293-294).

Nesse aspecto, o Estado de Coisas Inconstitucional decorre, em verdade, da decisão T-153 proferida pela Corte Constitucional da Colômbia em 1998, cuja finalidade consistiu em reconhecer e enfrentar cenários caracterizados por graves e sistemáticas violações aos direitos fundamentais (Do Prado, 2019, p. 293).

No Brasil, decorreu do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347⁵, com pedido de medida acauteladora, no ano de 2023, pelo Supremo Tribunal

⁵ DIREITOS FUNDAMENTAIS DOS PRESOS. ADPF. SISTEMA CARCERÁRIO. VIOLAÇÃO MASSIVA DE DIREITOS. FALHAS ESTRUTURAIS. NECESSIDADE DE REFORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PENAS E PRISIONAIS. PROCEDÊNCIA PARCIAL DOS PEDIDOS 1. Há um estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro, responsável pela violação massiva de direitos fundamentais dos

Federal, tendo em vista a proposta ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), em 2015, em face da União, Estados e DF que figuram como réus, com base em um cenário de violação massiva de direitos no sistema carcerário (Brasil, 2023^a, p. 4).

Em face da urgência da busca de alternativas diante das condições demonstradas, o pedido de medida cautelar para o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional, foi parcialmente deferido através do julgamento em 2015⁶.

O Egrégio Tribunal voltou-se para questionamentos jurídicos como: a possível existência de um quadro generalizado de massivas violações aos direitos fundamentais dos presos e, mediante a identificação desse cenário, o que poderia ser determinado como alternativa para dirimir tal repressão (Brasil, 2023^a, p. 4).

A intervenção do STF na matéria, levando em conta a sua competência, foi fixada sobre dois pilares de importância, sendo eles: a imprescindível obediência aos direitos fundamentais resguardados pela CF, levando em conta a vulnerabilidade e estigmatização dos apenados, desprovidos de representação política, na forma do art. 5º, incisos XLVII, XLVIII e XLIX, da CF. Assim como o impacto exacerbado gerado pelo descontrole do sistema prisional na segurança pública, vez que é responsável pela organização de grupos criminosos no interior dos estabelecimentos – fato que afeta a sociedade como um todo (Brasil, 2023^a, p. 5).

Nessa tônica, este processo estrutural tem base na carência de políticas públicas ou mesmo na dificuldade das instituições estatais em executar de forma eficaz tal questão procedimental que, por sua vez, resulta nesse estado de desconformidade (Brasil, 2023^a, p. 4-5).

presos. Tal estado de coisas demanda a atuação cooperativa das diversas autoridades, instituições e comunidade para a construção de uma solução satisfatória. 2. Diante disso, União, Estados e Distrito Federal, em conjunto com o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ), deverão elaborar planos a serem submetidos à homologação do Supremo Tribunal Federal, nos prazos e observadas as diretrizes e finalidades expostas no presente voto, especialmente voltados para o controle da superlotação carcerária, da má qualidade das vagas existentes e da entrada e saída dos presos. 3. O CNJ realizará estudo e regulará a criação de número de varas de execução penal proporcional ao número de varas criminais e ao quantitativo de presos” (ADPF 347, Relator Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 04/10/2023, DJe de 19/12/2023)

⁶ CUSTODIADO – INTEGRIDADE FÍSICA E MORAL – SISTEMA PENITENCIÁRIO – ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – ADEQUAÇÃO. Cabível é a arguição de descumprimento de preceito fundamental considerada a situação degradante das penitenciárias no Brasil. SISTEMA PENITENCIÁRIO NACIONAL – SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA – CONDIÇÕES DESUMANAS DE CUSTÓDIA – VIOLAÇÃO MASSIVA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS – FALHAS ESTRUTURAIS – ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL – CONFIGURAÇÃO. Presente quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária, deve o sistema penitenciário nacional ser caracterizado como “estado de coisas inconstitucional”. FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL – VERBAS – CONTINGENCIAMENTO [...] AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA – OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA. [...] (ADPF 347 MC, Relator Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 09/09/2015, DJe de 19/02/2016)

O objeto do debate, ou seja, forma pela qual o ECI se expressa, permeou a expressiva superlotação e precária qualidade das vagas que existem, caracterizadas também pelo deficitário fornecimento de bens e serviços à garantia do mínimo existencial (eixo 1). Além disso, fora explicitado o desproporcional contingente de entrada de novos indivíduos, facilitando a mistura de delitos primários de baixa periculosidade (eixo 2) com presos já devidamente pós-graduados nos crimes – fato que agrava, ainda mais, a delinquência e dificulta a ressocialização (Brasil, 2023^a, p. 5).

Reconheceu-se, ainda, a ocorrência do não enquadramento do quanto determinado nas decisões, tendo em vista o descuido na execução da pena diante da manutenção dos indivíduos por tempo superior ao estabelecido, bem como em regime mais severo (eixo 3) – dinâmica ilegítima que enseja sobrecarga a capacidade suportada pelo sistema (Brasil, 2023^a, p. 6).

Conforme petição inicial, observados os preceitos dos direitos humanos, tais estabelecimentos são equiparados pelo Partido como verdadeiro inferno dantesco, sendo um grande resultado dos diversos atos normativos, administrativos e judiciais que vêm sendo praticados pelos Entes Públicos (Brasil, 2023^a, p. 14-15).

Fundamenta, ainda, sua peça vestibular para chamar atenção a unidades superlotadas, em condições degradantes e insalubres, que favorecem a proliferação de doenças; alimentação de baixa qualidade; escassez de água potável e de produtos básicos de higiene; multiplicação da ocorrência de homicídios; tortura e violência sexual (Brasil, 2023^a, p. 16).

Nesse panorama, o Ministro Luís Roberto Barroso, no julgamento do Rext n° 580.252/MS⁷, citado na presente ADPF, afirma que “mandar uma pessoa para o sistema é submetê-la a uma pena mais grave do que a que lhe foi efetivamente imposta, em razão da violência física, sexual e do alto grau de insalubridade das carceragens, notadamente devido ao grave problema da superlotação” (Brasil, 2023^a, p. 17).

Quanto ao excesso de indivíduos em número superior à capacidade comportada pelos estabelecimentos prisionais, cabe mencionar o Rext n° 641.320⁸ voltado à possibilidade de

⁷ Recurso extraordinário representativo da controvérsia. Repercussão Geral. Constitucional. Responsabilidade civil do Estado. [...] Considerando que é dever do Estado, imposto pelo sistema normativo, manter em seus presídios os padrões mínimos de humanidade previstos no ordenamento jurídico, é de sua responsabilidade, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição, a obrigação de ressarcir os danos, inclusive morais, comprovadamente causados aos detentos em decorrência da falta ou insuficiência das condições legais de encarceramento”[...] (RE 580252, Relator Ministro Teori Zavascki, Tribunal Pleno, julgado em 08/09/2017, DJe de 11/09/2017) - Enjeou tema de Repercussão Geral 365.

⁸ Repercussão geral. Recurso extraordinário representativo da controvérsia. 2. Cumprimento de pena em regime fechado, na hipótese de inexistir vaga em estabelecimento adequado a seu regime. Violação aos princípios da individualização da pena (art. 5º, XLVI) e da legalidade (art. 5º, XXXIX). A falta de estabelecimento penal

autorização de cumprimento de pena em regime menos gravoso, em face da ausência de vagas. Nessa medida, observa-se o avanço no caminho da reparação ao proporcionar a saída antecipada do sentenciado no regime com ausência de vagas, constituindo-se como óbice ao ingresso do indivíduo em situação de superlotação.

Em consequência ao julgado, a Súmula Vinculante n° 56⁹, editada pelo STF, passou a determinar a impossibilidade de manutenção do apenado em regime prisional mais gravoso em virtude da ausência de estabelecimento adequado para admiti-lo, passando, portanto, o Rext n° 641.320 a ser parâmetro de conduta fixado (Do Prado, 2019, p. 302).

Tal decisão é reconhecida como uma solução parcial por Daniel Nicory do Prado (2019, p. 302-303), tendo em vista que, apesar de não permitir a manutenção em regime mais gravoso, permite a superlotação, ou seja, o ingresso do indivíduo diante de estabelecimento penal inadequado, quando este encontrar-se preso em unidade de regime compatível ao do cumprimento da sua pena. Assim, o autor destaca, nesse caso, que “ é permitida a saída antecipada dos presos de regime semiaberto, mas não dos que estejam cumprindo pena em regime fechado”, sendo, portanto, uma decisão que, ainda assim, legitima a superlotação.

A partir disso, cabe à análise da medida de estabelecimento das filas de saída dos presos, conhecida como resposta à falência do sistema, apresentando-se como benefício aos indivíduos liberados e os que permanecem no estabelecimento. Analisa o autor que esta hipótese não deve ser vinculada com a situação específica do processo do preso, bem como não se encontra vinculada ao tempo em o indivíduo esteja cumprindo pena, por exemplo, para progressão de regime ou extinção da pena (Do Prado, 2019, p. 305).

A fila de saída é vista como uma “resposta à superlotação”, desde que haja a devida distribuição de competência privativa entre as autoridades referente à execução penal. Diante disso, é feito um paralelo acerca da competência para a interdição completa da unidade prisional em casos de urgência, atribuindo, portanto, legitimidade a publicação da fila de saída para que haja adequação do funcionamento e padronização dos critérios da transparência, controle de abusos

adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso. 3.Os juízes da execução penal poderão avaliar os estabelecimentos destinados aos regimes semiaberto e aberto, para qualificação como adequados a tais regimes [...] 4. Havendo déficit de vagas, deverão ser determinados: (i) a saída antecipada de sentenciado no regime com falta de vagas [...] (RE 641.320, Relator Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 11/05/2016, DJe de 01/08/2016) - Ensejou tema de Repercussão Geral 423.

⁹ A falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso, devendo-se observar, nessa hipótese, os parâmetros fixados no RE 641.320/RS

e permitir que o diretor do estabelecimento possa ter esse controle, tendo em vista a taxa de ocupação superior à capacidade máxima (Do Prado, 2019, p. 308).

Nesse ponto, resta claro que um dos grandes problemas, senão o maior, do carcerário, encontra-se na superlotação, pois os presídios brasileiros não possuem capacidade que comporte o grande contingente de entrada – sem que haja saída de indivíduos de forma proporcional. A realidade é que o país possui uma cultura de prender, sem ter por vista que concede base a esses criminosos que se amontoam e fortificam os laços com o crime. Assim, de modo contrário ao que é entendido pela coletividade, a ideia da prisão sem filtros e controle resulta na prisionalização, já mencionada em capítulos anteriores, afastando ainda mais o indivíduo da sua humanidade.

A discussão torna-se importante no que tange ao descompasso do sistema com as garantias contidas na Constituição Federal. Diante disso, foi desenvolvido o Plano Nacional para enfrentar o grave Estado de Coisas Inconstitucional declarado. Nessa medida, o período concedido pela Colenda Corte para elaboração das estratégias foi de 6 meses, com sua posterior execução em até 3 anos após homologação (Brasil, 2023^a, p. 6).

A procedência parcial dos pedidos em relação ao Estado de Coisas Inconstitucional ocorreu mediante determinação de um conjunto de medidas denominadas Plano Nacional. Posto isso, observou-se a necessidade dos juízes e tribunais fundamentarem expressamente o motivo pelo qual não irão aplicar medidas cautelares diversas à prisão e fixação de penas alternativas à privação da liberdade pelos Juízes quando dentro dos critérios. Em paralelo, foi determinado a observância do cenário crítico brasileiro para a concessão de medidas cautelares, dosimetria da pena e sua execução penal, concedendo ordem de que sejam, ainda, asseguradas audiências de custódia no prazo máximo de 24 horas a contar da prisão. Por fim, a liberação efetiva dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional pela União (Brasil, 2023^a, p. 6).

O Plano Nacional deve ser resultante da estruturação de uma política pública na qual os órgãos e entidades do Poder Público deverão atuar de forma conjunta para garantir como objetivos centrais a redução da superlotação mediante limitação do hiperencarceramento, aumentando, por sua vez, o número de vagas. Além disso, deverão concentrar esforços na atuação voltada à promoção de medidas alternativas à prisão, bem como no aperfeiçoamento dos mecanismos de saída de de progressão de regime (Brasil, 2023^a, p. 22).

A atuação da União, Estados e Distrito Federal em paralelo ao Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ) apresenta-se como um grande

desafio ao lembrar o quanto mencionado no capítulo anterior a respeito da dificuldade de sistematização de informações, procedimentos e protocolos de segurança em âmbito nacional.

Frente à problemática em questão, o plano deve determinar indicadores de monitoramento, avaliação e efetividade, tal qual o processo lógico de uma política pública, utilizando de uma análise de riscos acerca das consequências benéficas e maléficas ocasionadas (Brasil, 2023^a, p. 16).

No que tange a homologação deste plano intitulado “Pena Justa”, cumpre mencionar que na data de 19/12/2024 ocorreu o julgamento correspondente ao encaixe nas diretrizes, exigências e finalidades estabelecidas quando do julgamento do mérito da ADPF, de modo a proceder com tal feito. Ao longo do processo estrutural foi considerado a razoabilidade, estando presentes, portanto, o diagnóstico preciso do problema, definição dos objetivos e metas para os anos de 2025, 2026 e 2027, esclarecimento das ações e cronograma de atuação, distribuição de responsabilidades, previsão dos riscos e recursos orçamentários, humanos e informáticos, além dos padrões de monitoramento, avaliação e publicação (Brasil, 2024^a, p. 4-5).

A divisão da presente aplicação da política é também dividida em eixos, observando toda a problemática do sistema para minimizar a desordem. Dessa forma, o Plano Pena Justa observará vertentes para 1) o controle do fluxo de admissão dos apenados e das vagas do sistema; 2) melhoria da qualidade do ambiente estrutural e dos serviços prestados; 3) atenção à gestão dos futuros egressos e aprimoramento da ressocialização e 4) políticas voltadas a afastar a propagação do Estado de Coisas Inconstitucional (Brasil, 2024^a, p. 24-27).

Conclui-se que a declaração do Estado de Coisas Inconstitucional pode ser considerada tardia ao observar os diversos acontecimentos violentos, precariedades e violações aos direitos fundamentais, contudo configura um grande avanço em termos de controle de constitucionalidade, de modo a ressaltar que há um órgão superior observando toda a dinâmica do Poder Público para impulsionamento da garantia dos Direitos humanos e Princípio da Humanização da pena.

Por fim, a precariedade existente frente a certos direitos constitucionais como à integridade física e moral, à vida, à segurança, entre outros, perpassa das estruturas de apenas alguns estabelecimentos, encontrando-se presente em grande parte do país. Este fato deve ser, portanto, dirimido a partir do reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional e da aplicação de medidas a que se propõe o Plano Nacional que, por sua vez, terá um trabalho gradativo no que tange aos seus resultados de longo prazo.

3.2 ANÁLISE DA (IN) EFETIVIDADE DA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO FRENTE À LEI DE EXECUÇÃO PENAL

Assim como exposto no tópico anterior, o Estado de Coisas Inconstitucional atinge a sociedade brasileira ocasionando insegurança, e ainda mais a população carcerária ao restringir direitos que deveriam usufruir, tendo em vista a disposição na Constituição Federal e demais dispositivos jurídicos. Nesse ponto, cabe mencionar que há uma disparidade entre as garantias estabelecidas e sua devida aplicação, de modo que se pode perceber uma certa inefetividade da LEP, ou melhor, uma clara desobediência do princípio da humanização das penas, desconsiderando-o no momento da execução penal.

A situação vigente em período anterior à homologação do Plano Pena Justa e até mesmo antes da declaração da desordem, comprova que apesar do ordenamento jurídico ser robusto no sentido de legislar sobre a proteção aos direitos humanos, a população carcerária é um grupo minoritário expurgado, cujo tratamento é inferior ao concedido aos animais (Brasil, 2009, p. 192).

Consoante conclusão adotada pelo Relatório da CPI supramencionado, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (2011, p. 4-5) ressalta que no momento em que há uma desatenção e descuido em relação aos apenados, ao invés de dispor de atenção e concessão de recursos necessários, a função dos estabelecimentos prisionais é distorcida. A partir disso, reestrutura-se um local onde prevalece a criminalidade, sendo convertido em uma escola da delinquência, favorecendo a reincidência e não a ressocialização, como já visto anteriormente.

Superlotação, má qualidade das vagas existentes, déficit de fornecimento de bens e serviços essenciais (eixo 1) são elementos que, por si só, denunciam a precariedade que se soma à dificuldade de obter um retorno positivo do sistema carcerário. Sobre essa tônica, a Lei de Execução Penal assegura uma série de garantias que são afastadas devido ao grande contingente de presos e ausência de recursos suficientes do Poder Público (Cruz; Catão; Ferreira, 2019, p. 12).

O ordenamento jurídico é claro ao determinar que o estabelecimento penal deverá possuir ocupação condizente com a sua estrutura física e com a finalidade a que se destina, sendo o limite máximo de capacidade delimitado pelo Conselho Nacional de Política Criminal e

Penitenciária, com fulcro em atender a natureza e peculiaridades do estabelecimento (Brasil, 1948).

De forma contrária à determinação legal, pode-se constatar que o Brasil em números absolutos é o país do mundo com a terceira maior população prisional, possuindo, ainda, uma taxa média nacional de superlotação dos presídios de 136% no ano de 2023, de modo que o número de pessoas presas ultrapassa o de vagas existentes, conforme voto do Min. Luís Roberto Barroso ao citar os dados do Conselho Nacional de Justiça e Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário (Brasil, 2023^a, p. 77).

Esses números são exponenciais e crescem a cada dia, tendo em vista que de acordo com dados estatísticos levantados pelo CNJ, a média de encarceramento é de 300 presos a cada 100 mil habitantes (Brasil, 2025b), levando em conta a população carcerária atual de 747.113¹⁰ indivíduos privados de liberdade, segundo dados disponibilizados pelo Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões, dado estatístico vinculado ao judiciário e, portanto, mais atualizado, sendo que muitos destes indivíduos ocupam um dos 55,5% dos presídios superlotados do país (Brasil, 2025c).

Cabe mencionar, ainda, os dados fornecidos pelo Levantamento de Informações Penitenciárias, acerca da população carcerária corresponder ao número de 701.637 indivíduos em celas físicas, referente à data de 30 de junho de 2025, realizado pela Secretaria Nacional de Políticas Penais, vinculada ao executivo. Adicionando-se, ainda, o contingente voltado ao Sistema Penitenciário Federal com total de 555 indivíduos. Tais informações são, portanto, menos atualizadas do que as supramencionadas (Brasil, 2025d, p. 12).

Sendo assim, não há um efetivo encaixe do número de vagas e de detentos, apresentando-se as prisões do país através de estruturas físicas deterioradas e sem suporte necessário para atender ao seu fim, em clara afronta ao art. 85, caput¹¹ e parágrafo¹² único da LEP.

Além disso, ainda no que tange à lotação dos estabelecimentos, a LEP determina critérios básicos objetivos à respeito das celas, as quais deverão conter área mínima de 6m², bem como ambiente com ventilação, iluminação natural e controle térmico adequado à existência humana do condenado, que deverá ser recolhido em cela individual.

¹⁰ Dados atualizados em 26/10/2025 através do Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões

¹¹ Art. 85. O estabelecimento penal deverá ter lotação compatível com a sua estrutura e finalidade.

¹² Parágrafo único. O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária determinará o limite máximo de capacidade do estabelecimento, atendendo a sua natureza e peculiaridades.

A incompatibilidade reside na constatação da existência de celas preenchidas por número maior ao suportado, sendo apontadas como depósito de lixo humano, pois em uma cela de apenas 5x5, 70 homens encontram-se presos – realizando suas necessidades no canto do “cômodo” – tendo em vista que para obter mais espaço no local as paredes foram derrubadas, formando o banheiro “vitrine” (Brasil, 2009, p. 193).

A Resolução n° 09/2011 criada pelo Conselho Nacional de Política Penal e Penitenciária delimita as diretrizes básicas à respeito da arquitetura das celas e presídios, dispondo, nessa medida, que não é permitido que se exceda a quantidade de 200 indivíduos por pavilhão, seja ele preenchido por celas individuais ou coletivas. Adverte, ainda, que nesses 6m² devem estar inclusos elementos básicos essenciais como cama e aparelho sanitário, localizando o chuveiro dentro ou fora da cela (Brasil, 2011, p. 33-34).

Na forma de uma nova demonstração da ausência de condições mínimas, na Penitenciária Dr. José Mário Alves da Silva, denominada Urso Branco, foi verificado pela CPI (2009, p. 149), a existência de celas que para além da sua capacidade planejada de 6 indivíduos, abrigam 22. Entende-se, desse modo, o motivo do estabelecimento ser chamado de “campo de concentração”, pois é necessário realizar um rodízio para dormir, ou mesmo aconchegar-se em cima do vaso sanitário. Nessa medida, é clara a expressa violação ao art. 88, parágrafo único, alíneas “a” e “b”, da LEP¹³.

No mundo jurídico, há uma vertente de pensamento voltado à regulação de vagas do sistema com fundamento no princípio da taxatividade carcerária, ou seja, adota o pensamento da correspondência do número de entrada e saída do sistema. Nesse sentido, a cada novo ingresso deve haver uma saída, levando-se a uma proporção presos-vagas e a consequente estabilidade (Roig, 2021, p. 87).

No entanto, este entendimento voltado ao *numerus clausus* está intimamente ligado à abertura de portas para aplicação de penas alternativas no momento da percepção de que não há mais lugar a ser ocupado, ou seja, observância de medidas não encarceradoras (Brasil, 2021^a, p. 49).

Para além das violações diretas acerca da superlotação, a falta de assistência estatal torna-se nítida pelo grande fluxo de entrada de indivíduos nas prisões, sendo um ciclo que se retroalimenta a partir do ingresso ser exacerbado e a saída ser ínfima. Dessa forma, há uma

¹³ Art. 88. O condenado será alojado em cela individual que conterà dormitório, aparelho sanitário e lavatório. Parágrafo único. São requisitos básicos da unidade celular: a) salubridade do ambiente pela concorrência dos fatores de aeração, insolação e condicionamento térmico adequado à existência humana; b) área mínima de 6,00m² (seis metros quadrados).

lógica inversa que tem como consequência a impossibilidade do Estado de estar a par de tal demanda.

Entretanto, partindo do princípio da humanidade, adentra-se a uma limitação jurídica, posto que a desassistência do Estado em virtude da escassez de recursos, não pode ser aproveitada como base para argumentação da teoria da reserva do possível. A partir disso, entende-se que ao incorrer na inadimplência prestacional, o Estado não pode alegar a finitude dos recursos, pois a dignidade da pessoa humana deve ser garantida independente de limitações orçamentárias (Roig, 2021, p. 39).

Roig (2021, p. 39), assim como as Regras Penitenciárias Europeias e Cortes Interamericanas, entendem que os problemas no sistema não podem ser utilizados para justificar a ausência, ou melhor a supressão de uma devida assistência material, jurídica, educacional, social e à saúde, que significam, em verdade, as garantias do mínimo existencial, sob pena de violação aos arts. 10, 11 e demais da Lei de Execução Penal.

O doutrinador (Roig, 2021, p. 40) ressalta, ainda, a ADPF 45 MC/DF¹⁴, que em sede de decisão monocrática traz ressalva ao uso da cláusula da reserva do possível, voltada ao justo motivo que pode ser detectado de forma objetiva. Em demais casos, o Estado não pode utilizá-la como argumento para eximir-se das obrigações constitucionais, conduta que afasta os direitos fundamentais resguardados, trazendo uma nulidade à dignidade da pessoa humana.

A entrada de novos presos no sistema de forma indevida e desproporcional, envolvendo autores primários e delitos de baixa periculosidade (eixo 2) também constituem parte do caos contido no Estado de Coisas Inconstitucional. Nessa premissa, encontra-se novamente a ideia de escola do crime, na qual os indivíduos são misturados sem que haja um critério de filtro, resultando, portanto, no aumento da criminalidade.

¹⁴ ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO CONTROLE E DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, QUANDO CONFIGURADA HIPÓTESE DE ABUSIVIDADE GOVERNAMENTAL. DIMENSÃO POLÍTICA DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL ATRIBUÍDA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INOPONIBILIDADE DO ARBÍTRIO ESTATAL À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E CULTURAIS. CARÁTER RELATIVO DA LIBERDADE DE CONFORMAÇÃO DO LEGISLADOR. CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA CLÁUSULA DA "RESERVA DO POSSÍVEL". NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO, EM FAVOR DOS INDIVÍDUOS, DA INTEGRIDADE E DA INTANGIBILIDADE DO NÚCLEO CONSUBSTANCIADOR DO "MÍNIMO EXISTENCIAL". VIABILIDADE INSTRUMENTAL DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO NO PROCESSO DE CONCRETIZAÇÃO DAS LIBERDADES POSITIVAS (DIREITOS CONSTITUCIONAIS DE SEGUNDA GERAÇÃO) (ADPF 45/MC/DF. Relator Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. Julgado em 29.4.2004. DJe 04.05.2004)

A lei é clara ao delimitar como deve ocorrer a disposição dos presos condenados, de modo a serem separados os indivíduos que incorreram na prática de crimes hediondos ou equiparados; reincidentes condenados pela prática de crimes com violência ou grave ameaça à pessoa e os primários que cometeram o mesmo tipo de crime. Assim, apesar da determinação legal de separar os presos de acordo com a gravidade do crime cometido, tal situação não é contemplada na vida real.

Diante desse ponto, há uma lógica criada através dessa divisão, que é descumprida de forma primária, em razão de que antes mesmo de serem condenados, ainda na delegacia, são separados de acordo com a facção criminosa que pertencem (Brasil, 2009, p. 184).

Apesar dos requisitos objetivos que a lei dispõe, verifica-se a falta de adequação prática do art. 85, § 3º, da Lei nº 7.210, bem como a percepção da expansão das facções – fato que permite o impulsionamento de novos crimes – tendo em vista a coerção interna sobreposta sobre indivíduos que não fazem parte de qualquer organização para vincularem-se a um dos grupos faccionados (Oliveira, 2014, p. 81).

O Balanço de Projeções a partir do Julgamento da ADPF 347, realizado pelo CNJ, sustenta veementemente a influência das decisões administrativas, que acabam por promover o favorecimento à expansão dessas organizações criminosas, destacando-se as constantes transferências dos presos entre as unidades estaduais e desobediência aos critérios de separação. São fatores que dificultam o trabalho dos agentes para reconhecimento do perfil dos internos (Brasil, 2021b, p. 17).

A situação é tão precária e emergencial que esta separação se torna uma “regra não escrita
“em virtude do grande contingente de entrada indevida e desproporcional, possuindo cada unidade da federação uma maneira de lidar com tal desregulação do sistema (Mariz, 2017).

No Rio Grande do Norte, unidade Penitenciária Estadual de Alcaçuz, por exemplo, há a presença de dois grandes grupos criminosos: Sindicato do Crime e o Primeiro Comando da Capital (PCC), em que cada organização é dividida em dois pavilhões, possuindo, ainda, um pavilhão para aqueles indivíduos que não são vinculados ao crime organizado. A justificativa na divisão, conforme explicita o Secretário de Justiça e Cidadania do Estado, Wallber Virgolino, advém da necessidade de manter condições de equilíbrio, vez que há uma constante dinâmica dos grupos em elaborar estratégias de confronto e destruição – evitando-se mortes diárias e desarticulando possíveis atuações (Mariz, 2017, n.p.).

O Secretário afirma que esta forma de organização não se traduz no fortalecimento das facções, mas que a conduta de separar os indivíduos por prática criminosa pode resultar em grandes problemas para a segurança pública em virtude de possíveis chacinas no interior dos estabelecimentos (Mariz, 2017, n.p.)

Em contraponto a essa visão, esta forma de organização dos presos pode resultar no enfraquecimento do poder interno do Estado, favorecendo os comandos das facções, acentuando certas lideranças e promovendo a concentração das decisões. Em virtude disso, o coronel José Vicente da Silva Filho, ex-secretário nacional de Segurança Pública e ex-comandante da Polícia Militar de São Paulo, afirma que tal prática equivale a entregar as chaves da prisão, resultando, portanto, em uma gestão informal pelas mãos dos encarcerados (Mariz, 2017, n.p.).

Um dos pontos mais preocupantes na visão do ex-secretário (Mariz, 2017, n.p.) seria a criação de um vínculo entre esses indivíduos somente por conta da autodeclaração de pertencimento a um grupo, momento em que há a união de um simples ladrão junto a outro ladrão de banco especializado. Por conseguinte, evidencia-se o crescimento e fortalecimento das facções na medida em que reúne os demais criminosos com as diversas habilidades possíveis, concentrados em um só lugar.

É cediço que o ambiente prisional proporciona a vivência em uma espécie de microssociedade, realidade dispare do mundo extramuros, sendo um ambiente favorável ao crime, pois na visão de Foucault (2014, p. 294) “A prisão torna possível, ou melhor, favorece a organização de um meio de delinquentes solidários entre si, hierarquizados, prontos para todas as cumplicidades futuras”.

Acrescenta-se, ainda, que na visão do ex-secretário, para que haja uma maior segurança, é necessário o isolamento das lideranças criminosas em estabelecimentos mais rigorosos, separando-os através do critério voltado às características do crime, sendo mais grave, ou do perfil do criminoso, sendo mais violento (Mariz, 2017, n.p.).

O ingresso de novos presos de modo indevido e desmedido interfere nas políticas públicas criadas pelo direito, bem como nas políticas internas e decisões administrativas, sendo que a forma de organização dos presos é, por vezes, administrada em razão da urgência percebida, ou seja, dos problemas vinculados ao Estado de Coisas Inconstitucional. Denota-se, desse modo,

clara violação ao art. 5º¹⁵, da LEP, já que os indivíduos devem ser classificados diante dos antecedentes e perfil criminoso, possibilitando uma melhor individualização da execução.

Nesse panorama, de forma indireta, o Estado recai na ausência de uma triagem eficaz, posto que há o combustível para a continuidade de um ciclo vicioso: entrada exacerbada de presos, condições insalubres e fortalecimento de grupos criminosos em paralelo a desordem do sistema.

Partindo para uma análise acerca da permanência dos presos por tempo superior àquele previsto na condenação ou em regime mais gravoso do que o devido (eixo 3), deve-se observar, em primeiro ponto, a estrutura do processo criminal, que possui fases a serem seguidas. A partir da sentença penal condenatória transitada em julgado, inicia-se a fase de execução para aplicação do título executivo judicial constituído, o qual proporciona a executoriedade da pena (Andreucci, 2013, p. 93).

Apesar da construção de uma separação das fases do processo criminal, por vezes não há a observância desta regra do ordenamento, posto que os muitos indivíduos são recolhidos à prisão antes mesmo da condenação e, posteriormente, este período não é abatido do tempo de condenação definitiva – fato que denuncia a permanência indevida por tempo superior ao determinado – iniciando-se a pretensão punitiva do Estado antes mesmo da condenação efetiva (De Oliveira, 2019, p. 71).

Dessa forma, a desordem tem início muito antes da tramitação de um devido processo penal. A expressiva quantidade de presos provisórios de 182.855, conforme o RELIPEN (Brasil, 2025^a), é um reflexo direto da morosidade e da burocracia exacerbada que o sistema possui dificuldade em reparar.

Somado à essas questões, a falta de acesso à justiça denuncia a flagrante inobservância da aplicação da Lei de Execução Penal, bem como ao art. 42¹⁶ do Código Penal que, ao prever a detração, impõe o cômputo do tempo de prisão provisória na pena definitiva, assegurando a proporcionalidade da sanção (De Oliveira, 2019, p. 110).

Para além desse período inicial, o problema é estendido até o final do processo da execução penal diante de duas vertentes: quando os presos cumprem todo o tempo de pena e, ainda assim, permanecem encarcerados diante da desorganização do Estado em análises regulares da

¹⁵ Art. 5º Os condenados serão classificados, segundo os seus antecedentes e personalidade, para orientar a individualização da execução penal.

¹⁶ Art. 42 - Computam-se, na pena privativa de liberdade e na medida de segurança, o tempo de prisão provisória, no Brasil ou no estrangeiro, o de prisão administrativa e o de internação em qualquer dos estabelecimentos referidos no artigo anterior

execução da pena, como também da dificuldade em realizar a progressão de regime, posto que mesmo preenchendo os requisitos objetivos para passar para outro regime, muitos são forçados a permanecer no fechado – em uma espécie de pena perpétua informal – em regime mais gravoso que o devido (Senado Federal, 2024).

Diante desse paradigma, as situações apresentadas pelos eixos 1, 2 e 3, correspondem ao chamado desvio de execução, vez que são praticadas de modo a ultrapassar os limites legais determinados em sentença, na lei ou em regulamentações. O excesso é percebido através da superlotação, problema institucional que resulta em diversas consequências prejudiciais ao sistema – submetendo o encarcerado de forma ilegal a castigos superiores aos já fixados e incorrendo em grave violação ao art. 185¹⁷ da LEP (Roig, 2021, p. 93).

Em verdade, a Lei de Execução Penal é vista como uma lei “Juridicamente ideal”, comparável pelos juristas aos padrões de países desenvolvidos, de modo a ser descrita como uma lei de “primeiro mundo” ou até mesmo como “coisa para a Suíça” – pois não é efetivamente aplicada – distanciando-se da realidade brasileira de terceiro mundo (Júnior Marques, 2009, p. 150). Dessa forma, com base no pensamento de Roberto Schwarz citado por Marques (2009, p. 150), denuncia-se a inviabilidade prática e econômica, sendo percebida por magistrados e membros do Ministério Público como “uma ideia fora do lugar”.

Logo, a inconstância da gerência estatal, alinhada com o grande descompasso do sistema, denotam o Estado de Coisas Inconstitucional que se apresenta mediante superlotação e má qualidade de vagas, forma de organização desproporcional ao quanto estabelecido em lei e ausência de uma devida execução penal. Nessa medida, a violação do princípio da humanização das penas é expressiva, pois perpetra a manutenção dos problemas institucionais, apresentando-se como um ciclo sem fim.

3.3 OBSTÁCULOS À HUMANIZAÇÃO E OS RISCOS A DIGNIDADE DA PESSOA PRESA

A disparidade em relação ao quanto previsto na legislação e o que, de fato, ocorre é alarmante, pois acaba por sustentar toda a violência institucional vivida pelos apenados. Sendo assim, o Estado é omissivo na solução dos problemas constantes no sistema prisional, tendo em vista que

¹⁷ Art. 185. Haverá excesso ou desvio de execução sempre que algum ato for praticado além dos limites fixados na sentença, em normas legais ou regulamentares.

não alcança certos lugares, ou seja, não possui influência em um local caracterizado, por exemplo, pela criação de um ecossistema próprio, comandado rispidamente pelos marginalizados, como já abordado no presente trabalho.

Nesse viés, com foco no aprofundamento voltado aos obstáculos à humanização, torna-se importante retomar a ideia de uma microssociedade autogerenciada, pois diante dela percebe-se a despersonalização, violência institucional e o sentimento de rejeição decorrente da falha em ressocializar.

Conforme preconiza (Júnior Marques, 2009, p. 153), em seu estudo realizado sob a ótica da pesquisa de campo entre juízes e promotores, dentro dos estabelecimentos prisionais há uma jurisdição que não é legítima, possui, portanto, autonomia própria, na medida em que a punição é delegada a indivíduos não reconhecidos pelo Estado, criadores de uma sociedade paralela.

O cárcere, em sua visão mais aprofundada de funcionamento, não está intimamente ligado ao Poder Disciplinar do Governo, pois estando ele ausente, a criação de leis próprias torna-se uma realidade vigente e desconfortável, já que permite o avanço da influência de um poder alternativo com o imperativo da crueldade, que deleta seres humanos e os transformam em animais (Júnior Marques, 2009, p. 154).

A dignidade da pessoa humana é entendida como um valor de natureza espiritual e moral vinculada ao indivíduo, que o torna distinto dos outros, vinculando-o a um conjunto de direitos e obrigações para a proteção da sua integridade física e psíquica. Tal conceito, encontra-se diretamente ligado à garantia do mínimo existencial para que se possa viver em sociedade de modo duradouro e respeitoso (Farias; Rosenvald, 2021, p. 204).

Esta máxima do convívio social digno inerente a cada ser humano é atingida diretamente, em virtude de dois fatores: primeiro pela ausência do Estado em suprir as necessidades básicas, seja pela superlotação acentuada, seja diante da precária assistência material, educacional e de saúde; segundo através do caráter imperativo das leis criadas internamente que ultrapassam a dignidade.

A projeção dessa dignidade é inviolável e encontra-se como pilar fundamental do ordenamento jurídico brasileiro, adentrando aos valores que podem ser vinculados à pessoa humana, portanto, a integridade física, psíquica e intelectual, para além da evolução da personalidade (Farias; Rosenvald, 2021, p. 204-205).

No que tange aos atributos voltados à incolumidade moral, o direito da personalidade pode ser traduzido através da: i) imagem; ii) privacidade; iii) honra e iv) nome. Estes direitos encontram-

se intimamente ligados ao reconhecimento do ser humano, ou seja, ao direito de identidade pessoal (Farias; Rosenvald, 2021, p. 295).

Diante desse panorama, a despersonalização é uma realidade inerente à lógica da vida na prisão que se manifesta em múltiplas dimensões, pois ao sofrer a restrição da liberdade, de imediato passará pelo “procedimento de inclusão”, ou seja, catalogação e, posteriormente, após apresentar-se devidamente uniformizado, estará imerso no sistema que realiza a retirada da identidade social, promove a fragilidade dos laços familiares e, por fim, absorve o indivíduo à lógica de massa – sendo mais um dos vários ali encarcerados (Berti; Steffens, 2021, p. 10).

O abandono da condição humana explicita a violência, a qual é um obstáculo onipresente à humanização da pena, que opera tanto na esfera interpessoal, quanto na institucional. Essa violência não se limita apenas aos conflitos entre detentos, é também manifestada diante da submissão dos presos a relações de poder arbitrárias e informais (Sapori, 2022, n.p.).

A partir da perda dos direitos à autodeterminação, o indivíduo é anulado por completo – fato que ocorre através do processo de despersonalização – com a absorção da cultura carcerária. Para além desta questão, o preso é, portanto, reestruturado, na medida em que lhe são tomadas características a respeito da sua personalidade, ou seja, que possam individualizá-lo (De Resende, 2023, p. 69).

Além disso, esse processo afeta intrinsecamente um dos direitos fundamentais mais importantes, o tratamento nominal, resguardado pelo art. 41, XI¹⁸, da LEP, que é descumprido de forma contundente, transformando o indivíduo em mero número de cadastro, sendo uma forma de obstaculização à humanização e risco à dignidade da pessoa humana (De Resende, 2023, p. 67).

A comprovação de tal problemática se dá através do estudo de campo realizado por Gabriela Emanuele De Resende (2023, p. 66), que através de entrevistas com mulheres, anteriormente ocupantes do Complexo Penitenciário Feminino Estevão Pinto, localizado em Belo Horizonte, foi relevada a violação ao chamamento nominal, de modo que eram titularizadas por “presa”, pelos dados numéricos do INFOPEN (Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias) e xingamentos variados.

A linha de tratamento destes indivíduos é guiada pela violência, através do direito penal do inimigo, o qual enxerga-se o ser de forma afastada do cidadão, ou seja, através do poder punitivo

¹⁸ Art. 41 - Constituem direitos do preso: XI - chamamento nominal;

há uma seletividade exacerbada. Assim, a autonomia ética da pessoa é retirada e, no seu lugar, ocorre um processo de estigmatização do ser humano como perigoso ou daninho (Zaffaroni, 2011, p. 12).

A dissociação da dignidade humana deste inimigo promove a retirada da sua essência como pessoa. Diante desse ponto, a despersonalização desperta na sociedade um olhar de preocupação sobre este indivíduo, de modo que intensifica a violência e o clamor social pela necessidade punitiva, somente satisfeita com a subjugação do corpo e da alma desses não-cidadãos (Zaffaroni, 2011, p. 18).

Conforme preconiza Zygmunt Bauman (1999, p. 28), a desavença criada é responsável pela existência de duas espécies de cidadania em um grande campo de batalha. Desse modo, a divisão ocorre mediante dois preceitos: indivíduos da elite e os outros habitantes desprezados e despojados que vivem o peso do isolamento cultural, psicológico e político.

O funcionamento à margem da Lei Maior, das leis infraconstitucionais e dos tratados internacionais, ratificados pelo Estado Brasileiro, evidencia o grande desarranjo na dificuldade da reintegração dos apenados. Em complemento a isso ressalta Luís Geraldo Sant’Ana Lanfredi (Senado Federal, 2024), juiz auxiliar da Presidência do Congresso Nacional de Justiça, “o descompasso é tão grande que o sistema já não responde às finalidades para qual ele existe”.

No que tange a esse tempo exacerbado fora do convívio social e imerso na microssociedade prisional, após tornar-se egresso, o indivíduo deixa a tecnologia de vigilância na prisão, a qual é substituída por um panoptismo difuso e onipresente que se manifesta no cotidiano. Nesse viés, continuam a sofrer com a estigmatização, pois ainda são alvos do revanchismo social que advém da desconfiança do coletivo, impondo-lhes uma vigilância constante e individualizada (Roig, 2021, p. 168-169).

Esse estigma criado pela sociedade dificulta a volta da vida comum pelo condenado, determinando-lhe uma grande barreira, seja através da negativa de oportunidades de emprego, seja pela desconfiança nas relações pessoais e familiares, ou mesmo diante da dificuldade de acesso à direitos fundamentais e básicos. Dessa forma, o egresso revisita por diversas vezes a opressão da prisão em seu cotidiano – pela lógica do revanchismo da sociedade, bem como pelo medo em estender a confiança para o indivíduo que poderia ter-lhe direcionado o crime anteriormente praticado (Brasil, 2020, p. 7).

Na visão da sociedade, é instaurado o medo e o terror em virtude da insegurança pública, pelo aumento do número de roubos, mortes, dentre outros. Traça-se, portanto, uma linha muito tênue

entre os encarcerados serem as vítimas ou os culpados dessa sede de vingança da sociedade. Ou melhor, mediante outra perspectiva, a linha tênue deve ser atribuída ao Estado e a própria sociedade, sendo algo intrinsecamente relacionado à ausência de condições do meio, ou seja, as violações massivas à dignidade da pessoa humana, despersonalização e violência como única resposta.

Em suma, a obstaculização à humanidade e o risco à dignidade da pessoa humana advém dos diversos descumprimentos do texto constitucional e ordenamento jurídico. Essa problemática, apesar de compreendida pela sociedade, é perpetrada, tendo em vista o açodamento do Estado de Coisas Inconstitucional.

4 PARTICIPAÇÃO DO ENTE PRIVADO NA GESTÃO PRISIONAL

A efetiva comprovação do estado de calamidade em que o sistema prisional se encontra, advém da percepção de fatores que se acumulam com o tempo. A crise da superlotação, condições insalubres e dificuldade de ressocialização afligem o sistema de modo inerente ao seu próprio funcionamento, constituindo-se como falhas estruturais.

Esta crise decorre, sobretudo, da negligência estatal quanto ao atendimento dos requisitos essenciais à adequada execução da pena privativa de liberdade, não sendo compreendido como um fenômeno isolado ou meramente circunstancial (Greco, 2016, p. 225). Nessa medida, não restaria outra alternativa a não ser questionar e reavaliar as formas de gestão, gastos orçamentários, funcionamento e controle do protótipo de sistema prisional comandado e fiscalizado pelo Estado.

De acordo com Andrea Tourinho Pacheco de Miranda (2012, p. 181-182), a construção dos ideais da privatização decorre do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária do Ministério da Justiça, no ano de 1992, que instituiu a medida com fulcro em solucionar as diversas falhas presentes no sistema, sobretudo àquela voltada ao problema orçamentário crônico da ausência de suporte necessário em termos de investimentos assistenciais.

Assim, o âmbito da privatização decorre, em grande medida, dos modelos implementados pelo mundo nos estabelecimentos prisionais, quais sejam: modelo francês, inglês, americano e australiano.

Em 2002 foi publicada a Resolução nº 08, cujo objetivo seria a recomendação da rejeição de iniciativas ligadas ao setor privado, ou seja, das propostas de privatização do sistema penitenciário – quando voltadas à segurança e gestão das prisões – sendo posteriormente reguladas para a delimitação devida.

Sob o viés de pensamento da autora Andrea Tourinho Pacheco de Miranda (2012, p. 183), contrária ao modelo de privatização, esta ideia de privatização nasceu através de uma perspectiva de lucratividade com as unidades prisionais em face dos indivíduos ali encarcerados.

No entanto, com a expansão das tentativas de controle da criminalidade e garantia de direitos sociais, o Estado promove o início do repasse de suas atribuições, passando o meio privado a

ser encarregado por funções como a gestão da administração de alguns dos estabelecimentos prisionais (De Miranda, 2012, p. 183).

Assim, analisa-se a lógica empresarial, pautada na eficiência e otimização de recursos para o alcance de resultados como meio de superação da inércia e burocracia exacerbada na atuação do Estado. A participação do ente privado é introduzida com objetivo de modernização da infraestrutura, melhoria na prestação de serviços essenciais e gestão especializada para a garantia de condições mínimas de dignidade e funcionamento do sistema, sempre diante da observância do ordenamento jurídico vigente.

4.1 MODALIDADE DE GESTÃO

A construção dessa modalidade de gestão, com a atuação do âmbito privado, possui base construída ao longo da história do sistema prisional no mundo e com semelhanças à experiência estrangeira, especialmente o modelo europeu. A principal similaridade consiste na base filosófica e jurídica que orienta a atuação do ente privado, a exemplo do modelo francês, que se baseia na cogestão. Assim, a iniciativa privada e o Estado administram o estabelecimento de forma conjunta, possuindo o Ente Público a responsabilidade sobre a jurisdição e a segurança, sendo delegadas as demais funções (Cabral, 2006, p. 160).

Dessa forma, o exemplar estrangeiro que orienta o sistema brasileiro é o modelo francês, que se inspira nas bases americanas e reformula a sua estrutura a partir da imposição de um procedimento licitatório, responsável por delimitar os serviços que podem variar consoante o edital. Assim, conforme determina Ostermann (2010, p. 10), poderão ser prestados uma gama de serviços, podendo ser: a construção das unidades; prestação de diversos tipos de assistência aos presos; ensino profissionalizante, dentre outros – que terão sua administração terceirizada à empresa encarregada.

A eficiência e a otimização do sistema encontram-se em primeiro lugar quando se aborda a necessidade de funcionamento adequado com enfoque no princípio da humanização das penas. Por conseguinte, voltada uma atividade administrativa não jurisdicional, a execução indireta das atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares desenvolvidas em

estabelecimentos penais possuem embasamento no art. 83-A, § 1º e 2º¹⁹, da LEP, incluído pela Lei 13.190 em 2015.

A busca por soluções humanizadas torna-se objeto central do estudo, levando em conta as diferentes formas de manifestação do ente privado no sistema carcerário, sempre fundadas em bases legais e com escopo de atuação devidamente delimitado. Assim sendo, a colaboração entre o público e o privado possibilita a busca por uma maior dignidade da pessoa presa, com a garantia de aumento da eficiência na gestão de recursos e capital para investimento por uma administração privada, assegurada pela Constituição Federal e pela Lei de Execução Penal (Ostermann, 2016, p. 21).

Na visão de Fábio Maia Ostermann (2016, p. 21), cujo pensamento é fundamentado por John D. Donahue (1992, p. 190), essa maior eficiência privada torna-se evidente tendo em vista alguns pontos a serem observados, sendo eles: uma maior burocracia voltada a Administração Pública Estatal, pela sua própria estrutura organizacional, devido a necessidade de uma maior solenidade dos atos, fato que acarreta menor eficiência e maior custo para o Ente Público.

Além disso, no que tange a análise do desempenho, com ganhos e perdas, pode-se evidenciar que a ausência de bons resultados gera uma consequência direta para o responsável encarregado pelo trabalho, ou mesmo para a própria empresa privada, com imediato prejuízo do capital alocado – demonstrando-se, portanto, o incentivo direto para a obtenção de resultados e maior eficiência do meio privado. O Estado, por outro lado, diante da ausência de bons resultados, apesar dos possíveis ajustes que podem vir a ser realizados, aterram o insucesso com uma nova solicitação de recursos orçamentários, intensificando a ineficiência administrativa e a flexibilização dos resultados (Gwartney; Stroup, 1998, p. 126, *apud* Ostermann, 2016, p. 21).

Importante a compreensão de que a gestão do sistema prisional através da lógica privada não enseja o entendimento da privatização completa dos presídios, mas sim o auxílio diante das atividades que não dizem respeito ao jus puniendi, objeto de abordagem em momento posterior

¹⁹ Art. 83-A. Poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares desenvolvidas em estabelecimentos penais, e notadamente: I - serviços de conservação, limpeza, informática, copeiragem, portaria, recepção, reprografia, telecomunicações, lavanderia e manutenção de prédios, instalações e equipamentos internos e externos; II - serviços relacionados à execução de trabalho pelo preso.

§ 1º A execução indireta será realizada sob supervisão e fiscalização do poder público.

§ 2º Os serviços relacionados neste artigo poderão compreender o fornecimento de materiais, equipamentos, máquinas e profissionais.

do presente trabalho, apresentando-se um viés analítico à respeito dos limites do poder de polícia.

A privatização, conforme denomina Maria Sylvia Di Pietro (2003, p. 17), advém da concepção de afastamento ou diminuição do Estado em suas funções, *vg.*, desregulação, concessão de serviços públicos, execução de *contracting out* – celebração de acordos para cooperação do âmbito privado, realizando convênios e contratos de obra para a prestação de serviços. Compreende-se, portanto, que esta privatização estaria ligada ao exercício de atividades acerca da execução da pena e da administração dos presídios por completo, cabendo somente ao Estado a fiscalização da execução nos moldes da lei e do contrato.

Por sua vez, o que de fato ocorre no Brasil é a terceirização e a concessão, com fim em “desafogar” as diversas tarefas da Administração Pública, possibilitando maior eficiência do serviço público (Rocha, 2019, p. 32).

Na realidade do sistema prisional brasileiro, não há presença da efetiva privatização conforme postulada pelo modelo americano. Desse modo, resta claro a existência de uma forma híbrida de gestão, tendo em vista que o Estado delega alguns serviços ao ente privado, retendo a função e responsabilidade em face da execução da pena (Rocha, 2019, p. 30-31).

Nesse panorama da terceirização, modalidade contratual de curto prazo, executa a empresa privada, prestadora do serviço, atividades-meio, específicas, concentrando-se o Estado no exercício das atividades-fim. Assim, quando aplicada ao sistema prisional, aponta-se a realização de determinados trabalhos materiais acessórios, instrumentais ou complementares desenvolvidos em estabelecimentos penais, como por exemplo os serviços relacionados à execução de trabalho pelo preso, alimentação, lavanderia, limpeza, dentre outros (Rocha, 2019, p. 32).

A concessão comum ocorre através da delegação do serviço público em sua essência, sendo uma modalidade contratual de longo prazo, em que o prestador exerce o serviço “em seu próprio nome, por sua conta e risco”, transferindo-se, portanto, para o particular a execução e a gestão, em virtude de requisitos delimitados de forma unilateral pelo Ente Público – fato este que não poderá ocorrer no âmbito da execução penal (De Mello, 2014, p. 699).

Assim, na verdade, o formato da gestão pode ser evidenciado nos modelos de Cogestão, Parceria Público-Privada e Associação de Proteção ao Condenado (APAC), a qual também é chamada de concessão administrativa (De Mello, 2014, p. 699).

Ressalta-se a relevância do modelo de gestão compartilhada, adotado em grande parte do Estado da Bahia, abrangendo unidades prisionais situadas em Itabuna, Juazeiro, Lauro de Freitas, Serrinha, Valença, Eunápolis, dentre outras. Será, portanto, objeto de análise mais aprofundada em momento posterior, dada a sua representatividade no contexto baiano e suas implicações práticas para a execução penal quanto ao funcionamento do serviço.

Tal regime é identificado pelo gerenciamento conjunto entre o Poder Público e o setor privado de estabelecimentos já construídos de forma exclusiva pelo Estado. Desse modo, a realização desses serviços pelo ente privado é regulamentada por contratos administrativos em face de unidades públicas, que passam a ser mantidas, operadas e equipadas através da gestão compartilhada (Brasil, 2021c, p. 72).

Diante dessa lógica à respeito da indelegabilidade de funções sobre o serviço público, pode-se pontuar que, em razão do seu aspecto formal, a modalidade de concessão somente poderá ser administrativa, tendo em vista a impossibilidade de cobrança de tarifa, característica da concessão comum e patrocinada, e na ausência de delegação do serviço público (De Oliveira, 2018, p. 114).

Nesse contexto, não se pode abordar a delegação total do serviço público na concessão administrativa, uma vez que inexiste a realização do serviço por conta e risco do concessionário, portanto, não haverá atuação em nome próprio e sim do Estado-Administração Pública, parte responsável pela regulação e fiscalização dos atos (Justen Filho, 2010, p. 786).

Ademais, sob um viés de pensamento ético, a busca pelo lucro da empresa não implica na interferência da qualidade do serviço prestado. Diante de leis devidamente estabelecidas, bem como de um contrato claro com direitos, obrigações e modalidades de análise da eficiência da atividade, forma-se o ambiente satisfatório para o benefício de todos, tendo em vista a correta e vantajosa administração penitenciária, sob a garantia da aplicação da humanização das penas (Ostermann, 2016, p. 23-24).

Nessa tônica, o contrato deverá ser seguido, independentemente da intenção da empresa em visar o lucro, posto que o critério de análise deve ser claro e objetivo – voltado para a obtenção de resultados alinhados à Carta Magna e LEP, extraindo-se sempre o princípio da dignidade da pessoa humana como limitador de atuação – não sendo antiético o trabalho conjunto do Ente Público de forma paralela ao Ente privado (Ostermann, 2016, p. 23-24).

4.1.1 Parceria Público-Privada

A parceria público-privada nasce como uma tentativa de solução aos diversos problemas enfrentados na crise carcerária brasileira quanto às questões orçamentárias e necessidade de capital para investimentos assistenciais. Desse modo, esta modalidade possui fundamento jurídico na Lei nº 11.079/04 que institui normas gerais para a licitação e contratação da PPP no âmbito da Administração Pública.

Através de uma forma inovadora, diversa das experiências já vistas no Brasil, como a cogestão e a terceirização, a iniciativa privada passa a assumir responsabilidades que abrangem desde a realização do projeto arquitetônico para a construção até a gestão do estabelecimento prisional, ou seja, a entrega do serviço é realizada a contar da construção da unidade, cabendo ao Estado a realização do pagamento pelo serviço prestado e a fiscalização quanto ao cumprimento das obrigações contratuais (Rostirolla, 2018, p. 66).

É caracterizada como um instrumento voltado à execução de projetos que seriam de difícil viabilidade econômica, em sua estrutura e eficiência, caso conduzidos unicamente pelo Poder Público. Há, portanto, um destaque na gestão de recursos e alocação de riscos, promovendo uma maior estabilidade para o Estado, acrescida de inovação e celeridade na implementação do serviço (Rostirolla, 2018, p. 66).

A mudança na organização e realização da atividade através da desconcentração, conforme afirma Luciano Rostirolla (2018, p. 66), é “uma tendência de gestão”, cuja aplicação encontra-se voltada à melhoria do sistema prisional no que diz respeito à correta subsunção aos princípios da dignidade da pessoa humana e o respeito à Lei de Execução Penal e demais diplomas legais do ordenamento jurídico.

A disciplina dessa modalidade surge do art. 22, XXVII²⁰, da CF, sendo atribuída à União competência para legislar e promover a edição de normas gerais a respeito da contratação e licitação, com caráter vinculante para todos os entes federativos, quais sejam, a União, Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades da Administração direta e indireta, conforme postulado no art. 1º, parágrafo único, da Lei 11.079/04 (Carvalho Filho, 2015, p. 446).

²⁰ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

O referido diploma legal denomina a parceria como o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa, na forma do art. 2º²¹. Caracterizada como modalidade especial de concessão, na visão de José dos Santos Carvalho Filho (2015, p. 445), a parceria público-privada não pode ser constituída como uma concessão comum, pois envolve a remuneração direta do parceiro público ao parceiro privado, ou seja, possui participação ativa no pagamento do serviço prestado, conforme o art. 2º, § 3º²², da Lei 11.079.

No entanto, conforme aponta Daniela Carvalho Portugal (2011, p. 41), a lei especial faz menção à possibilidade de aplicação de forma subsidiária do diploma legal de concessão comum, Lei nº 8.987/95. Aplicam-se, portanto, dispositivos no que lhe for cabível, conforme o procedimento de contratação e regulação do contrato com o parceiro, vide art. 3º²³, da Lei 11.079/04.

A vertente proposta volta-se a concessão administrativa, por se tratar de matéria prisional, sendo o contrato de prestação de serviços em que a Administração Pública se apresenta como a usuária indireta, conforme estabelecido pelo art. 2º, § 2º²⁴, do supracitado diploma legal.

Importa mencionar que o art. 2º, § 4º veda a celebração da parceria público-privada cujo instrumento contratual possua valor inferior a R\$ 10.000.000 (dez milhões de reais); período de prestação do serviço menor que 5 anos e que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, oferta e instalação de equipamentos e a execução de obra pública (Brasil, 2004).

Assim, a característica principal dessa modalidade é a transferência da construção dos estabelecimentos prisionais e da gestão de serviços como administração interna, alimentação, saúde, educação, trabalho dos presos, dentre outros, atuando a concessionária em nome do Poder Público e sob sua estrita fiscalização (Rocha, 2019, p. 37).

O objeto da contratação é definido com precisão no edital e no contrato de direito público, não se restringindo a uma única tarefa, como na terceirização, sendo abrangido, portanto, por um conjunto de atividades instrumentais e complementares de gestão da infraestrutura e serviços

²¹ Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

²² § 3º Não constitui parceria público-privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

²³ Art. 3º As concessões administrativas regem-se por esta Lei, aplicando-se-lhes adicionalmente o disposto nos arts. 21, 23, 25 e 27 a 39 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e no art. 31 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995.

²⁴ § 2º 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.

essenciais, na medida em que delega ao setor privado a responsabilidade por determinadas atividades, excluindo a função precípua do Estado de punir, já que é prerrogativa indelegável (De Oliveira, 2018, p. 117).

Nesse sentido, a contratação ocorre por meio de procedimento licitatório na modalidade concorrência (art. 10²⁵, da Lei 11.079/04), estabelecendo uma relação de longo prazo limitado a 35 anos de vigência (art. 5º, I)²⁶, devendo ser observadas certas diretrizes como a indelegabilidade das funções de regulação jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades postuladas como exclusivas do Estado, vide art. 4º²⁷, da Lei das PPPs (Rocha, 2019, p. 37).

Ainda acerca das diretrizes, a abertura da licitação é condicionada a estudos técnicos que demonstrem a viabilidade econômica e operacional do projeto, além da existência de política de gestão da unidade. Sendo assim, a partir da contratação, a remuneração é um ponto distintivo e crucial nessa modalidade, tendo em vista que o pagamento não decorre somente do serviço prestado, mas também diante da disponibilidade de vagas e desempenho da gestão – avaliados pelos indicadores de estabelecidos em contrato (De Oliveira, 2018, p. 114).

Além disso, em momento anterior à contratação, será formada Sociedade de Propósito Específico com o objetivo de implantar e gerir o objeto da parceria, devendo pautar sua atuação em conformidade a padrões de governança corporativa e adotar contabilidade e demonstrações financeiras padronizadas, vide art. 9º, § 3º²⁸, da Lei 11.079/04. Essas determinações possuem base para facilitar a fiscalização do parceiro público e garantir uma maior eficiência no serviço (Brasil, 2004).

²⁵ Art. 10. A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, estando a abertura do processo licitatório condicionada a[...].

²⁶ Art. 5º, I – o prazo de vigência do contrato, compatível com a amortização dos investimentos realizados, não inferior a 5 (cinco), nem superior a 35 (trinta e cinco) anos, incluindo eventual prorrogação;

²⁷ Art. 4º Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes: I – eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade; II – respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução; III – indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado; IV – responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias; V – transparência dos procedimentos e das decisões; VI – repartição objetiva de riscos entre as partes; VII – sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria.

²⁸ Art. 9º Antes da celebração do contrato, deverá ser constituída sociedade de propósito específico, incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria. § 3º A sociedade de propósito específico deverá obedecer a padrões de governança corporativa e adotar contabilidade e demonstrações financeiras padronizadas, conforme regulamento.

A execução do contrato, por sua vez, ocorre mediante uma divisão de riscos, pois da leitura do art. 4º, VI²⁹, da Lei 11.079, fica perceptível o compartilhamento da responsabilidade através de uma repartição objetiva entre as partes do contrato, possibilitando uma maior clareza no que tange aos direitos e deveres para uma devida execução da atividade prestada, relacionada a ética e transparência (Carvalho Filho, 2015, p. 448).

Também é previsto as penalidades aplicáveis à Administração Pública e ao parceiro privado em caso de inadimplemento contratual, com base no art. 5º, II³⁰, da Lei 11.079. Esta disposição atua como barreira à ultrapassagem dos limites do contrato e do desvirtuamento da atividade prestada pelo parceiro privado, somando-se, ainda, a pressão exercida pela sociedade em observância à qualidade do serviço – fonte de muitas críticas e preocupações pela doutrina – que será tratado em momento posterior.

Na PPP, portanto, a iniciativa privada, além de construir ou reformar, é responsável pela exploração da atividade concedida mediante contrapartida financeira. Essa exploração, no âmbito do sistema prisional, deve ser entendida como a gestão interna e oferta de serviços assistenciais (Rostirolla, 2018, p. 75).

À título de exemplo, pode-se mencionar o Complexo Penal de Ribeirão das Neves em Minas Gerais, inaugurado em janeiro de 2013, foi o primeiro a ser construído e gerido inteiramente sob o regime de Parceria Público-Privada no Brasil pelo prazo de 30 anos. O projeto buscou implementar um modelo de gestão que, além de garantir a construção, focou na gestão de forma humanizada com objetivo final de ressocialização dos apenados por meio de uma infraestrutura moderna e serviços de alta qualidade (De Oliveira, 2022, p. 17).

Administrado pela sociedade de propósito específico Gestores Prisionais Associados (GPA), o investimento em infraestrutura é aliado à programas de capacitação profissional, educação e reintegração do condenado – fatores importantes para a redução dos índices de criminalidade após saída da prisão. Nesse viés, o atendimento às garantias da pena potencializa a prevenção dos crimes e estabelece pilares de reinserção do indivíduo na sociedade, sendo eles: o resgate de vínculo, desenvolvimento humano e educação empreendedora e trabalho (De Oliveira, 2022, p. 17).

²⁹ Art. 4º Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes: VI – repartição objetiva de riscos entre as partes;

³⁰ Art. 5º, II – as penalidades aplicáveis à Administração Pública e ao parceiro privado em caso de inadimplemento contratual, fixadas sempre de forma proporcional à gravidade da falta cometida, e às obrigações assumidas;

Sendo assim, a modalidade da PPP é introduzida como uma alternativa diante das mazelas vividas pelo sistema prisional brasileiro. Nesse ponto, ao conjugar esforços públicos e privados, busca-se não apenas a modernizar a infraestrutura, mas também implementar práticas de gestão eficientes e orientadas à ressocialização, permitindo, portanto, melhoria das condições precárias de superlotação e má qualidade de serviços assistenciais, com a observância da dignidade da pessoa humana resguardada pela Lei de Execução Penal e Constituição Federal.

Em paralelo às benesses oferecidas por esse modelo, a despeito de suas potencialidades, suscita-se questionamentos no que tange à participação do ente privado quanto à real compatibilidade entre a lógica contratual e mercadológica e a efetiva promoção do princípio da humanização das penas, tema que será aprofundado posteriormente.

4.1.2 Cogestão

A Cogestão traduz-se na modalidade de concessão comum através da qual ocorre a delegação de um serviço à iniciativa privada de atividades-meio, por um período determinado. Nesse sentido, o que de fato ocorre é o gerenciamento conjunto, ou seja, uma gestão compartilhada entre o Ente Público e o privado em face de estabelecimentos prisionais já construídos em momento anterior somente pelo Estado (Brasil, 2021c, p. 72).

De acordo com o Sub-relator do Conselheiro Antônio Suxberger (Brasil, 2021c, p. 110), o marco legal para a realização dos serviços no âmbito penal é regulamentado pela Lei nº 8.987/1995, acerca do regime de concessão da prestação de serviços públicos, e Lei nº 14.133/2021, construindo uma relação pactuada em contrato administrativo com previsão de prover o equipamento, manutenção e operação dos estabelecimentos penais, na medida em que possui atuação de forma compartilhada, conforme já mencionado.

A viabilidade legal dessa modalidade encontra respaldo no art. 83-A³¹ da LEP, tendo em vista a descrição das atividades que tanto poderão ser objeto de execução indireta, quanto aquelas terminantemente proibidas, sendo, portanto, indelegáveis. A possibilidade de delegação está voltada para aquelas atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares como serviços de conservação, limpeza, informática, copeiragem, portaria, recepção, reprografia,

³¹ Art. 83-A. Poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares desenvolvidas em estabelecimentos penais, e notadamente: I - serviços de conservação, limpeza, informática, copeiragem, portaria, recepção, reprografia, telecomunicações, lavanderia e manutenção de prédios, instalações e equipamentos internos e externos; II - serviços relacionados à execução de trabalho pelo preso.

telecomunicações, lavanderia e manutenção de presídios, instalações e equipamentos internos e externos, bem como àqueles serviços relacionados ao trabalho do indivíduo encarcerado.

Diante do exposto, o trabalho é realizado em período determinado em contrato em média de 4 a 5 anos, destacando-se em relação à gestão estatal plena em virtude da oferta de serviços de apoio e infraestrutura, tais como fornecimento de colchões, roupa, toalha, comida, assistência médica, odontológica e jurídica (Brasil, 2015, p 104).

A organização é direcionada diante de uma clara divisão de responsabilidades entre os entes públicos e privados. Em razão de sua natureza e prerrogativas, o Estado mantém a direção da unidade prisional, posto que escolhe quem irá assumir os cargos de diretor e vice-diretor, sendo integrantes do quadro de pessoal do sistema penitenciário. Além disso, mantém as funções de guarda e escolta externa (Pastoral Carcerária Nacional, 2014, p. 10).

O modelo é pensado para que o indivíduo encarcerado obtenha acesso pelo menos ao mínimo existencial, o qual costuma ser materialmente possível e mais diligente. Nota-se, portanto, uma maior celeridade na resolução de problemas operacionais como, por exemplo, a reposição de equipamentos e de pessoal (Brasil, 2015, p 99).

Nesse contexto, diferentemente da PPP, a cogestão não possui legislação específica, mas baseia-se na realização de convênios ou contratos de terceirização regidos por normas gerais de licitação e contratos administrativos com base nas permissões quanto à matéria fática de delegação do serviço da LEP (Brasil, 2021c, p. 72). Assim, tal modalidade de participação do ente privado envolve valores mais baixos e possui curta duração, na medida em que transfere a gestão, mas não a construção (Portugal, 2011, p. 91).

Evidencia-se que a gestão compartilhada pode ser analisada através de duas vertentes. Em primeiro ponto, há uma junção de valor ao serviço realizado no momento da união de esforços do Poder Público e da iniciativa privada, exigindo-se, portanto, um alinhamento de objetivos (Brasil, 2021c, p.114).

Ademais, em segundo ponto, observa-se a atuação do ente privado na esfera de ação do Estado, não podendo atuar de forma autônoma, sendo-lhe assegurado os meios materiais, como a infraestrutura, e subjetivos, como a gestão e qualificação profissional. É possível identificar, nesse caso, que não há transferência de responsabilidade de forma plena, de modo que ocorre somente a atuação colaborativa do âmbito privado sob a lógica, controle e finalidade estatal (Brasil, 2021c, p.114).

Na visão de Odair de Jesus Conceição (Brasil, 2015, p. 99), Presidente da Reviver Administração Prisional Privada Ltda. E Presidente da Associação Brasileira de Empresas Especializadas na Prestação de Serviços a Presídios, podem ser destacados benefícios que, em teoria, visam a superação dos problemas crônicos observados na gestão pública tradicional, a exemplo da superlotação e falta de assistência.

Em primeiro lugar, destaca-se maior clareza e objetividade contratual, com metas e obrigações estipuladas de forma precisa, permitindo a definição do custo real por apenado, facilitando o planejamento orçamentário, fato que permite ao Estado o foco na execução penal, fiscalização efetiva e realização do controle de qualidade dos serviços prestados (Brasil, 2015, p. 99).

Além disso, a cogestão tem como principal promessa o benefício com oferta de serviços de alta qualidade e especialização, já que a empresa privada possui como fim único a atividade voltada àquela esfera de atuação, havendo, portanto, o atendimento integral das assistências previstas na LEP, fator que contribui também para agilidade na contratação de fornecedores. Pode-se mencionar que a execução dos serviços de qualidade desonera as famílias dos apenados, tendo em vista que no sistema tradicional, gerido exclusivamente pela Administração Pública, por vezes é necessário custear a alimentação, vestuário e, principalmente, de medicamentos, em decorrência da precariedade do suporte estatal (Brasil, 2015, p. 99).

No que tange aplicação dessa modalidade de gestão, pode-se mencionar a primeira unidade penitenciária sob o modelo de cogestão em Guarapuava (PR), no ano de 1999, construída com recursos do Governo Federal e Estadual com capacidade para abrigar 240 presos (Mauricio, 2011, p. 114).

De acordo com Sandro Cabral (2006, p. 185-186), após a conclusão da obra, foi transferida a administração da unidade prisional para a iniciativa privada através da empresa denominada Humanitas Administração Prisional S/C Ltda., permanecendo ao Estado o controle sobre as atividades de natureza administrativo-judiciárias, pois somente tal ente poderá lidar com os juízes da execução criminal, proceder com a aplicação de sanções disciplinares em caso de desobediência aos regulamentos internos, dentre outros.

O custo por indivíduo apenado girava em torno de R\$1.266,00, valor esse que é apontado como inferior em comparação aos outros diversos estabelecimentos regidos exclusivamente pelo Ente Público. Nessa medida, de acordo com dados da DEPEN-PR, nos presídios públicos do Estado do Paraná, o custo por preso no ano de 2004 foi de R\$1.387,00, valor superior quando

comparado, fato que se estende também para outros gastos como água, energia elétrica e processamento de dados (Cabral, 2006, p. 234-235).

Apesar do nível baixo de reincidência da Penitenciária Industrial, sendo considerada uma experiência inicial exitosa, após trocas de Governo Estadual, a nova gestão tinha o interesse em reestatizar, esperando o término do contrato com a empresa privada para deter o controle total acerca do estabelecimento no ano de 2006 (Brasil, 2021c, p. 73).

As preocupações atinentes à cogestão, de forma similar aos demais modelos de participação do setor privado, fundamentam-se nos supostos riscos interligados à transição de uma gestão exclusivamente estatal para uma gestão compartilhada. Desse modo, a falta de transparência e *accountability*, priorização do lucro sobre a ressocialização, custos elevados e possíveis violações de direitos encontram-se como os principais tópicos questionados em relação ao modelo (Pastoral Carcerária, 2014, p. 27).

Contudo, tal visão desconsidera a importância do contrato administrativo firmado como instrumento de controle com a exigência de métricas e resultados. A correta elaboração e rigorosa fiscalização são condições essenciais para a atuação da empresa privada em conformidade com as diretrizes do ordenamento jurídico – possuindo o Poder Público o papel de garantidor final da dignidade da pessoa humana – assegurando que a lógica da eficiência privada não se sobreponha aos direitos fundamentais da pessoa presa.

No Estado da Bahia o sistema prisional é disciplinado pela Lei nº 12.212/11, que atribui à Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização (SEAP) a responsabilidade pela administração ampla da estrutura carcerária no âmbito estadual, cujas unidades são distribuídas entre os dois modelos de gestão: exclusiva da Administração Pública e a cogestão (Santos, 2022, p. 16).

Como já mencionado, a Bahia é o Estado que detém grande adesão ao modelo, pois das 26 unidades prisionais, 10 são geridas através da cogestão, sendo elas: Conjunto Penal de Barreiras; Conjunto Penal de Brumado; Conjunto Penal de Eunápolis; Conjunto Penal de Irecê; Conjunto Penal de Itabuna; Conjunto Penal de Juazeiro; Conjunto Penal de Lauro de Freitas; Conjunto Penal de Serrinha; Conjunto Penal de Valença; Conjunto Penal de Vitória da Conquista e, por fim, Conjunto Penal Masculino de Salvador, as quais funcionam sob a gestão das empresas privadas Socializa, Reviver e Map-Pam (Santos, 2022, p. 50-51).

Apresentadas essas questões, torna-se interessante a análise mais aprofundada do estabelecimento prisional de Lauro de Freitas: Conjunto Penal de Lauro de Freitas, que funciona

em boas condições, gerido pela empresa Socializa. Conforme dados atualizados, decorrente das inspeções penais em agosto de 2025³², a unidade foi projetada para funcionar com a quantidade de vagas correspondente a 430 presos, contando atualmente com 408 presos e com 161 agentes (Brasil, 2025g).

Tal unidade demonstra a possível gestão mista com atuação conforme os parâmetros estabelecidos em contrato e ordenamento jurídico, de modo a oferecer as melhores condições possíveis aos apenados, atentando-se à questão da capacidade máxima permitida e, por sua vez, oferecimento do serviço de qualidade.

Para além do modelo de cogestão na Bahia em boas condições, propõe-se a realizar uma análise comparativa acerca do Conjunto Penal de Juazeiro, unidade gerida por Cogestão pela empresa Reviver, em face da Penitenciária Lemos de Brito, que detém gestão pela da Administração Pública.

A primeira unidade prisional, avaliada por condições ruins, possui quantidade de vagas projetada para 756 indivíduos, mas atualmente abriga 1.291, que são gerenciados pelos 220 agentes. Por outro lado, a segunda unidade prisional, exclusivamente pública, possui capacidade para comportar 900 presos e, segundo os dados colhidos pelas inspeções, atualmente possui 1.409 indivíduos, sob a responsabilidade de 149 agentes penitenciários que trabalham na unidade (Brasil, 2025g).

Importante compreender que o sistema prisional brasileiro por si só, independente do modelo de gestão, necessita de cuidados quanto à sua administração e fiscalização, tendo em vista as dificuldades encontradas como a transparência de informações, apagão de dados, ausência de assistência devida e, principalmente, o preenchimento de unidades com número superior ao comportado. Situações que comprometem a qualidade da gestão e do repasse de informações (Santos, 2022, p. 73).

O ponto importante a ser explicitado é que ambas as unidades do Conjunto Penal de Juazeiro e Penitenciária Lemos de Brito possuem condições parecidas em suas dimensões, apesar de diferente número em suas capacidades. Nesse viés, insta mencionar que ao serem avaliadas encontram-se em situações idênticas quanto à superlotação.

Tal fato denuncia uma das maiores mazelas vividas pelo sistema prisional brasileiro. Ainda que as unidades geridas sob o regime da cogestão apresentem potencial para aprimorar a qualidade

³² Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=e28debcd-15e7-4f17-ba93-9aa3ee4d3c5d&sheet=704ffb7a-d0ed-4416-870d-b29a2c61ad21&lang=pt-BR&opt=ctxmenu,currsel>

dos serviços prestados, especialmente no que concerne às assistências previstas pela LEP, não há como negar a dificuldade atuação em um ambiente com lotação muito superior à capacidade planejada.

É evidente que o ente privado, responsável pela execução compartilhada do serviço com o Poder Público, não detém controle sobre o fluxo de entrada e saída dos estabelecimentos penais, já que é competência exclusiva do Estado. No entanto, uma vez detendo o controle privado sobre tal fato, não permitiria a superlotação, tendo em vista a possibilidade de comprometer sua qualidade do serviço e, portanto, o alcance de metas e resultados fixados de forma rigorosa nos contratos administrativos.

A controvérsia reside na (im)possibilidade dos Diretores das unidades prisionais, administradas pela cogestão, recusarem a entrada de novos detentos em razão da condição de superlotação, ou seja, frente à inexistência de vagas compatíveis com os limites estabelecidos pela LEP. A negativa de recepção, embora tenha o objetivo de manter as condições de funcionamento adequadas, é vista como motivo que possa ensejar reclamações e até mesmo denúncias contra esses profissionais. É evidente, ainda, que o controle acerca do ingresso na unidade prisional dependerá de diversos fatores judiciais e legais, sendo responsabilidade do Estado zelar por tal decisão.

No entanto, conforme já mencionado, existe a possibilidade de estabelecimento de filas de saída, ideia tratada por Daniel Nicory do Prado (2019, p. 306), sendo uma medida de alívio à superlotação, em conjunto a outras políticas de caráter preventivo, além da criação de novas vagas. Ressalta o autor que tal alternativa encontra-se voltada a insuficiência e morosidade na implementação de novas alternativas mais eficazes em curto período de tempo.

Além disso, com fulcro no combate desse problema multifatorial, importante é a abordagem acerca da Central de Regulação de Vagas, instrumento de gestão da ocupação de vagas com base no princípio da taxatividade carcerária e voltado à manutenção do equilíbrio entre a porta de entrada e saída do sistema prisional, de modo a evitar que as unidades ultrapassem a capacidade máxima permitida (Brasil, 2021^a, p. 45).

A regulação de vagas surge baseada no *numerus clausus*, já mencionado em momento anterior, com a construção da seguinte lógica: as vagas devem ser delimitadas por uma capacidade máxima, ou seja, um número fechado, levando-se em conta, ainda, que cada vaga somente poderá ser preenchida por um preso. Essa máxima, ao contrário das críticas tecidas, não representa um obstáculo à independência judicial, muito menos uma limitação à liberdade de

julgar, trata-se de um instrumento que possibilita ao magistrado fundamentar suas decisões a partir de uma visão sistêmica da execução penal e do sistema prisional, mantendo o seu poder quanto à regulação das políticas penais (Brasil, 2021^a, p. 47).

A aplicação de tal princípio permitiria o enfrentamento efetivo da superlotação, melhoria das condições de trabalho dos agentes da polícia penal e demais profissionais atuantes no serviço público, bem como o favorecimento do processo de reintegração social dos apenados, ao assegurar um ambiente mais digno e condizente com a finalidade ressocializadora da pena (Brasil, 2021^a, p. 47).

Este princípio da taxatividade carcerária realiza uma delimitação para a política criminal com base na Resolução n° 5 de 25 de novembro de 2016, a qual dispõe sobre os indicadores para a fixação de lotação máxima dos estabelecimentos penais – *numerus clausus*.

De acordo com Rodrigo Duque Estrada Roig (2021, p. 88), o número fechado é um princípio que possui como finalidade primordial o controle e a diminuição da população carcerária, e não a expansão do sistema prisional por meio da criação de novas vagas. Com efeito, o autor entende que a construção ou ampliação de estabelecimentos penais não representa uma solução efetiva para conter o problema da superlotação, mas apenas uma medida paliativa que posterga verdadeiramente a necessidade de repensar as políticas de encarceramento.

A regulação de vagas é concebida como uma ferramenta de diálogo institucional e interinstitucional, pressupondo a cooperação dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo para a sistematização e aplicação de tal medida. Busca-se, assim, o equilíbrio no fluxo carcerário, por meio de mecanismos de controle de entrada, presente medidas como realização de audiências de custódia e controle da duração razoável do processo, bem como pela estruturação da porta de saída, através de critérios delimitados, que possibilitam a saída antecipada dos apenados em casos de inexistência de vagas (Brasil, 2021^a, p. 51-52).

Em resumo, o molde da cogestão emerge como uma solução pragmática para os desafios da gestão prisional brasileira, representando uma alternativa à privatização plena e ao modelo exclusivamente estatal. Nesse contexto, sua viabilidade se sustenta na premissa de que a ineficiência administrativa pode ser superada por meio da colaboração público-privada, sem que haja a transferência do poder de polícia ou mesmo a responsabilidade final do Estado. Atentando-se, ainda, para a necessidade de problemas multifatoriais como a superlotação.

4.1.3 Associação de Proteção e Assistência ao Condenado (APAC)

A Associação de Proteção e Assistência ao Condenado (APAC), é uma entidade sem fins lucrativos, modelo de gestão prisional criado em 1972, por iniciativa de Mário Ottoboni, advogado e jornalista, como uma experiência religiosa baseada no catolicismo realizado na Cadeia Pública de São José dos Campos, cujo objetivo inicial seria a realização de um trabalho apostolado junto aos presidiários que ali cumpriam pena (Ordoñez Vargas, 2011, p. 54).

No âmbito da política criminal brasileira, tinha-se a intenção de promover para além do amparo espiritual e material, o desenvolvimento de atividades que pudessem proporcionar uma ressocialização digna, diante do entendimento de que a pena não deve ser um fim em si mesma, mas sim uma ferramenta de recuperação para o ser humano. Dessa forma, a APAC desenvolve suas bases no ideal de pensamento de que é necessário “Matar o criminoso e salvar o homem” (Lira Júnior, 2009, p. 60).

Na visão de Mário Ottoboni (2001, p. 48), “não existem condenados irrecuperáveis, mas tão somente, os que não recebem tratamento adequado”. O método consolida suas bases no entendimento voltado à necessidade de humanização, na medida em que evangeliza oferecendo ao recuperando condições dignas, protegendo, ainda, a sociedade em paralelo a concretização da justiça.

A aplicação da filosofia encontra respaldo em 12 elementos, aplicados de forma harmoniosa, conforme salienta em síntese Laura Jimena Ordóñez Vargas (2011, p. 117), sendo eles: i) Participação da comunidade; ii) Recuperando ajudando recuperando; iii) Trabalho voluntário; iv) A Religião e a importância de fazer a experiência de Deus; v) Assistência Jurídica; vi) Assistência à saúde; vii) Valorização Humana; viii) Família como base; ix) O voluntário e o curso de formação; x) Centro de Reintegração Social; xi) Mérito e, por fim, xii) Jornada de Libertação com Cristo.

A recuperação do condenado permite a promoção da justiça, socorro à vítima e a proteção da sociedade, sendo, portanto, três pilares essenciais na Associação. A partir da implantação desse método, o indivíduo deixa de ser designado por termos tradicionais como preso, detento, presidiário e passa a ser denominado por recuperando. Tal prática é importante no que tange à mudança de mentalidade para instauração da filosofia humana (Lira Júnior, 2009, p. 60).

Nesse panorama, no tratamento do recuperando não se pode observar a presença de violência física ou psicológica, já que o ambiente é marcado pela ordem e pela limpeza, portanto, não há

sequer sinais de superlotação, condições de saneamento precárias e falta de assistência. Mas não é só, essa realidade é fruto da colaboração dos próprios internos que contribuem de forma constante com as tarefas da instituição (Massola, 2001, p. 70).

Ademais, a atuação da APAC, como entidade civil de direito privado sem fins lucrativos, que possui personalidade jurídica própria, difere fundamentalmente dos modelos da PPP e da cogestão por sua filosofia não econômica. Nesse sentido, a base legal para a sua atuação encontra-se disposta na Constituição Federal, possuindo, ainda, Estatuto assegurado pelo Código Civil e na Lei de Execução Penal, que preconizam, principalmente, a assistência religiosa e a cooperação da comunidade na execução da pena (Ordoñez Vargas, 2011, p. 82-83).

Por ser uma entidade civil de direito privado, possui uma estrutura organizacional muito bem delimitada. Desse modo, é composta por um quadro social com quatro tipos de membros: sócios fundadores; sócios natos, com importante menção do juiz corregedor dos presídios e promotor; sócios beneméritos; e sócios contribuintes. Ocorrendo, ainda, a gestão da entidade através da Assembleia Geral, Conselho Deliberativo, Diretoria Executiva e Conselho Fiscal (Ordoñez Vargas, 2011, p. 84).

Estes órgãos, de um modo geral, detêm função importante acerca das decisões sobre os administradores, fiscalização dos trabalhos da Diretoria Executiva, administração diária da unidade, bem como a realização de parecer acerca da situação fiscal da Associação. Nessa tônica, torna-se necessária a compreensão de que não há delegação total do Estado acerca desta atividade, já que em seu quadro de membros atuam as diversas funções dos Poderes, sendo importante base de fiscalização e gerenciamento no que tange à execução penal (Ordoñez Vargas, 2011, p. 84).

Sob o viés da política pública, as APACs operam em paralelo aos Poderes Judiciário e Executivo, para a ocorrência da devida execução penal, bem como na gestão do cumprimento de pena, não sendo correta a classificação realizada como modalidade de administração privada, pois de acordo com Mário Ottoboni (2006, p. 69-70) “é o órgão parceiro da Justiça, o que a subordina ao juiz competente na comarca. Fica assim, no seu papel de entidade da comunidade, obrigada a prestar gratuitamente, importante, mas sempre acessória colaboração aos órgãos da execução penal (Poder Judiciário e Executivo)”

Em complemento, Ottoboni 2006, p. 69-70) afirma que “a APAC não é prisão privada em nenhuma das suas formas, desde a mais extrema, total, até as mais diversas formas parciais de

transferir ou delegar, pelo Estado, a uma empresa privada o exercício do direito de punir na fase de execução penal”.

Assim, resta claro que apesar de parceira dos Poderes atuantes na execução penal, é uma organização não governamental (ONG), que atua na esfera privada, sendo agregada a Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados, atuante em prol dos direitos dos apenados, cujos objetivo principal é a conscientização e acompanhamento jurídico de seus afiliados (Ordoñez Vargas, 2011, p. 83).

Certas críticas emergem em razão da religião ser usada como base para a recuperação dos indivíduos neste estabelecimento, sob o questionamento de que sua metodologia de trabalho poderia ser uma tentativa de conversão ao catolicismo, como forma de controle da consciência (Massola, 2001, p. 165).

Entretanto, a condição da ONG como entidade religiosa, que realiza a gestão da pena, inserida em um Estado laico, encontra sua viabilidade e respaldo jurídico na LEP que, em virtude dos direitos do apenado, determina a assistência religiosa com base no art. 24, § 1º e 2º³³. Além disso, a principal fonte para a legitimidade encontra-se na Constituição Federal, vide o art. 5º, VI³⁴, que consagra a inviolabilidade da liberdade de consciência e de crença, assegurando o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias. Assim, assegurado constitucionalmente o direito à prática religiosa, é livre o exercício, independentemente da religião praticante (Ordoñez Vargas, 2011, p. 83-84).

Para além dos questionamentos de índole religiosa, soma-se a isso o grande debate acerca da influência política do Estado, portanto levantam-se dúvidas acerca da possibilidade desse modelo de gestão ser uma política de fachada. Essa perspectiva argumenta que o Poder Público, ao invés de proceder com a aplicação do método em larga escala como padrão tradicional no sistema, utiliza-se o sucesso pontual da APAC para desviar a atenção da falência generalizada dos estabelecimentos prisionais tradicionais (Ordoñez Vargas, 2011, p. 114-115).

Diante dessa lógica voltada à salvação do homem, argumenta-se que a APAC se torna uma espécie de vitrine humanista. Assim, o Estado utiliza tal modelo como barreira, imputando a

³³ Art. 24. A assistência religiosa, com liberdade de culto, será prestada aos presos e aos internados, permitindo-se-lhes a participação nos serviços organizados no estabelecimento penal, bem como a posse de livros de instrução religiosa. § 1º No estabelecimento haverá local apropriado para os cultos religiosos. § 2º Nenhum preso ou internado poderá ser obrigado a participar de atividade religiosa.

³⁴ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: VI - é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias;

existência de soluções eficazes com base em uma ilusão de melhora dos problemas no sistema (Ordoñez Vargas, 2011, p. 115).

Contudo, afirma-se que a política de fechada mascara a realidade da superlotação e condições precárias vividas por grande parte da população prisional – questionando-se, portanto, não o modelo aplicado pela APAC, mas sim a sua instrumentalização pelo Estado, cuja conduta utiliza a solução de pequena escala como forma que evita reformas estruturais profundas e onerosas (Ordoñez Vargas, 2011, p.115).

O cotidiano dessa modalidade de gestão apaqueana é marcado pelo trânsito dos recuperando de forma livre pelo estabelecimento, possuindo, ainda, a liberdade de contato com visitas. Essa prática permite a percepção de que não é visto o desenvolvimento da essência do direito penal do inimigo nesses moldes, posto que os indivíduos não são considerados inimigos, conforme comprova-se pela ausência de receio de comportamentos violentos e também de agentes de segurança (Massola, 2001, p. 70-71).

A APAC é vista como um “santuário da recuperação”, como afirma Dom Luciano Mendes de Almeida, Arcebispo de Mariana/MG (APAC em Revista, 1992 b: 6, *apud* Massola, 2001, p. 70-71). Por certo, com fulcro na humanização é criado um ambiente propício para prover assistência, tal qual, a criação de enfermaria, salas de aula, capela, bem como outros locais voltados à integração do convívio para a ressocialização.

Em termos de resultados, a Associação de Proteção e Assistência ao Condenado, também chamada de Amando ao Próximo Amarás a Cristo, possui relação de taxa de reincidência significativamente menor em comparação ao sistema prisional convencional regido pelo Poder Público, tendo em vista que nos moldes tradicionais a reincidência chega a 80%, já no modelo das APACs a taxa cai para 13,9%, sendo ainda menor nas APACs femininas com 2,84% (Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados, 2025).

Em síntese, resta constatado que a adoção de condutas baseadas em políticas com abordagem humanizada e focada na reintegração possuem frutos positivos no que tange ao comportamento do indivíduo. Sendo assim, a APAC é criada não somente com o foco de promover a proteção da sociedade, mas também de transformar o criminoso através de práticas diárias de trabalho e convívio social, reformulando, portanto, a sua alma com viés religioso.

4.2 CRITÉRIOS E FUNDAMENTOS JURÍDICOS PARA ATUAÇÃO

Após análise detida aos modelos de gestão prisional em que o ente privado possui participação, passa-se a abordar os fundamentos jurídicos permissivos que trazem legitimidade a tal atuação na esfera do sistema prisional. É cediço que a contratação da esfera privada no âmbito prisional não é regulamentada somente por uma lei, havendo um arcabouço que permite a realização de parcerias, gestão compartilhada e concessões de serviços, conforme já abordado. Contudo, faz-se necessário trazer enfoque à respeito dos dispositivos que possibilitam a contratação e denotam a sua constitucionalidade – não se tratando da transferência da execução penal.

De forma precípua, adentra-se a uma discussão acerca da Segurança Pública como função do Estado que não pode ser delegada, na forma do art. 144³⁵, da Constituição Federal. É, portanto, um dever do Estado, exercido para a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Este argumento consubstancia o entendimento de alguns doutrinadores no sentido de negar a possibilidade da participação do ente privado no âmbito prisional, sob argumento de que somente o Estado pode atuar em função da execução e gestão das prisões (De Miranda, 2012, p. 203).

No entanto, é importante realizar uma análise mais detida diante do emblema, posto que embora a Segurança Pública seja indelegável, ideia trazida pela autora supracitada, a atuação do ente privado é admitida, sobretudo no que tange às demais atividades, baseando-se em contratos administrativos voltados à permissão ou concessão de serviços públicos – sendo, legítima a transferência, desde que não integralmente, para o setor privado.

É importante compreender a existência da premissa da cooperação da comunidade nas atividades de execução da pena, com contribuição na fiscalização e assistência do procedimento, de acordo com o art. 4³⁶, da LEP. Nesse sentido, sua atuação poderá ser realizada com base na existência das diferentes atividades no âmbito da execução penal, sendo elas: atividades jurisdicionais e atividades administrativas (Mirabete, 1992, p.11).

Esse caráter híbrido, conforme denomina Júlio Fabbrini Mirabete (1992, p. 11-12), decorre da imposição de limites de atuação, de modo que as atividades jurisdicionais correspondem às normas de Direito penal e Processual Penal, cujos encarregados são os juízes da execução (art.

³⁵ Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio [...].

³⁶ Art. 4º O Estado deverá recorrer à cooperação da comunidade nas atividades de execução da pena e da medida de segurança.

66³⁷, I a V da LEP), com objetivo de solucionar eventuais problemas entre os Estado e os indivíduos infratores.

Por outro lado, encontram-se as atividades administrativas em sentido amplo, subdivididas em: atividades administrativo-judiciárias e atividades administrativas não judiciárias. Ao aprofundar nos conceitos, pode-se compreender que a primeira delas, em sentido estrito, diz respeito à titularidade do jus puniendi, de modo que somente poderiam ser exercidas pelas autoridades, ou seja, Órgãos do Estado-Administração, vide art. 66³⁸,VI a IX, da LEP. As atividades administrativas não judiciárias, por sua vez, voltam-se à execução material das penas, atribuídas aos Órgãos Estatais ou mesmo entes do setor privado (Mirabete, 1992, p. 13).

É necessário pontuar que o exercício das atividades voltadas ao sistema prisional nada mais é do que um serviço público. Diante disso, consagra-se como parte das responsabilidades do Estado a oferta de utilidade ou comodidades materiais, direcionadas ao benefício e satisfação da sociedade, que pode deleitar-se de forma individual. A prestação do serviço, cujo caráter é intitulado como *res extra commercium*, ou seja, inegociável, poderá ocorrer de forma direta pelo Poder Público ou por intermédio de terceiros através do regime de Direito Público e sob a observância de interesses e limitações públicas (Mello, 2014, p. 734).

Diante dessa natureza inegociável, a concessão não terá o poder para deslocar a titularidade do serviço público ao particular, sendo autorizado o seu exercício somente nos casos em que não houver reserva de competência exclusiva do Poder Público para tal atividade (Mello, 2014, p. 735-736).

Além disso, urge compreender que a eventual ausência de previsão legislativa acerca da exclusividade estatal na prestação de determinado serviço, não implica permissão legal para a

³⁷ Art. 66. Compete ao Juiz da execução: I - aplicar aos casos julgados lei posterior que de qualquer modo favorecer o condenado; II - declarar extinta a punibilidade; III - decidir sobre a) soma ou unificação de penas; b) progressão ou regressão nos regimes; c) detração e remição da pena; d) suspensão condicional da pena; e) livramento condicional; f) incidentes da execução. IV - autorizar saídas temporárias; V - determinar: a) a forma de cumprimento da pena restritiva de direitos e fiscalizar sua execução; b) a conversão da pena restritiva de direitos e de multa em privativa de liberdade; c) a conversão da pena privativa de liberdade em restritiva de direitos; d) a aplicação da medida de segurança, bem como a substituição da pena por medida de segurança; e) a revogação da medida de segurança; f) a desinternação e o restabelecimento da situação anterior; g) o cumprimento de pena ou medida de segurança em outra comarca; h) a remoção do condenado na hipótese prevista no § 1º, do artigo 86, desta Lei. j) a utilização do equipamento de monitoração eletrônica pelo condenado nas hipóteses legais;

³⁸ VI - zelar pelo correto cumprimento da pena e da medida de segurança; VII - inspecionar, mensalmente, os estabelecimentos penais, tomando providências para o adequado funcionamento e promovendo, quando for o caso, a apuração de responsabilidade; VIII - interditar, no todo ou em parte, estabelecimento penal que estiver funcionando em condições inadequadas ou com infringência aos dispositivos desta Lei; IX - compor e instalar o Conselho da Comunidade.

delegação a particulares, não sendo possível que o administrador promova a concessão do serviço público (Mello, 2014, p. 731).

De igual modo, José dos Santos Carvalho Filho (2015, p. 104) entende que no Direito Público não é possível vislumbrar a mesma aplicação normativa para o silêncio tal qual ocorre no Direito Privado, pois diante do Código Civil, em regra, o silêncio implicará consentimento tácito.

Outrossim, corroborando a imposição de limites de atuação, a legitimidade concedida pelo ordenamento jurídico para delegação de serviço fundamenta-se na interpretação que diferencia funções essenciais do Poder Público das atividades operacionais, também consideradas como atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares. A partir dessa premissa, o principal debate reside na distinção das atividades-fim e atividades-meio (Rocha, 2019, p. 32).

Nessa tônica, é compreendida como atividade-fim a operação por meio da qual é possível identificar o núcleo essencial da atividade, ou seja, seu objetivo primordial, a exemplo de funções institucionais e próprias de órgãos públicos. Quanto à atividade-meio, pode ser considerada como atividade não vinculada ao objeto do serviço principal, de forma que é necessária, mas não é basilar, englobando, portanto, a assistência material, educacional, de saúde, religiosa, jurídica e social (Carvalho Filho, 2015, p. 188).

Por conseguinte, por não se confundirem com o poder precípua do Estado, não sendo, portanto, objeto direto de sua competência, as atividades-meio, tais quais as materiais acessórias, instrumentais ou complementares desenvolvidas em estabelecimentos penais, podem ser objeto de execução indireta, ou seja, delegadas (Brasil, 1984).

Sendo assim, como já mencionado acerca da necessidade de autorização legislativa expressa para a divisão das atividades-fim e atividade-meio, resta evidenciada a legitimidade da atuação do ente privado no sistema prisional, posto que a lei é clara ao delimitar tanto a possibilidade de execução indireta, quanto à matéria de delegação. Observa-se, portanto, a existência de dispositivos que, ao contrário do silêncio legislativo, estabelecem expressamente tal atuação (Brasil, 1984).

Tal entendimento é embasado pelo art. 83-A, da LEP, que autoriza a execução indireta, como por exemplo pela participação de convênios. Por certo que estes dispositivos são base normativa para que a administração penitenciária estabeleça parcerias com o setor privado, desde que essa atuação não ultrapasse os limites da competência do Estado e esteja vinculada tão somente às atividades-meio. Assim, tal atuação privada é tanto constitucional e legítima que deverá ser

realizada sob supervisão e fiscalização do poder público, conforme previsto no §º1 do mencionado artigo da LEP.

Mas não é só, o art. 83-B, da LEP prevê expressamente as funções que não podem ser delegadas, constituindo-se, portanto, a indelegabilidade da direção, chefia e coordenação no âmbito do sistema penal, bem como todas as atividades que exijam o exercício do poder de polícia – demonstrando o limite que deve ser observado.

Essa barreira de atuação ainda é reforçada pelo art. 4º, III, da Lei 11.079, funcionando como pedra angular do debate jurídico à respeito da competência do Estado atuante na execução penal e funções de jurisdição, devendo ser seguida a diretriz da impossibilidade de delegação das funções de regulação, jurisdicional e, mais uma vez citada, do exercício do poder de polícia, considerado atividade-fim.

O ente privado, nesses termos, poderá gerir o estabelecimento, mas não poderá impor sanções disciplinares, conceder benefícios, ou utilizar-se da força para manter a ordem, sendo estas atividades exclusivas do ente público e, portanto, fronteira intransponível. Logo, com propósito de delimitar funções, a participação da seara privada não se entrelaça com o exercício de funções exclusivas da polícia penal e demais órgãos da Segurança Pública (Brasil, 2021c, p. 110).

O art. 78³⁹ do Código Tributário Nacional define o poder de polícia como a atividade da Administração Pública que acaba por limitar ou disciplinar certo direito, interesse ou liberdade, bem como regula a prática de ato ou abstenção de fato diante do interesse público, ou seja, segundo Marçal Justen Filho (2010, p. 561): “O poder de polícia administrativa é a competência para disciplinar o exercício da autonomia privada para a realização de direitos fundamentais e da democracia, segundo os princípios da legalidade e da proporcionalidade”.

A delegação do poder de polícia é vedada aos particulares, mesmo que de forma temporária, pois é função direta do estado o “monopólio da violência, monopólio da coerção jurídica e física” (De Oliveira, 2018, p. 115).

Partindo desse ponto fulcral, Celso Bandeira de Mello (2014, p. 863), afirma a existência de atos materiais que antecedem os atos jurídicos do poder de polícia, os quais podem ser

³⁹ Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

contratados ou delegados a particulares. Além disso, ressalta, ainda, a terceirização de atos posteriores à respeito da execução material.

Além disso, os fundamentos jurídicos que permitem a participação privada somam-se à necessidade de eficiência como tentativa de solucionar as diversas violações aos direitos humanos como a superlotação e condições insalubres – humanizando o sistema. Desse modo, a lógica da eficiência e contratualização é somada à garantia da integridade física e moral do apenado, na forma do “bloco constitucional” neste âmbito (Rocha, 2019, p. 43).

Além dos fundamentos jurídicos que permitem tal atuação da área privada, devem ser observados critérios para a contratação do ente, sendo algo factível somente em virtude de conceitos bem delimitados que buscam asseverar a eficiência do serviço e o princípio da dignidade humana. Evidencia-se, portanto, em primeiro ponto, a necessidade da empresa comprovar sua capacidade técnica e operacional, cuja comprovação deverá abarcar o detalhamento minucioso de toda experiência e recursos necessários para gerir serviços complexos.

Somado a esse critério, a demonstração da viabilidade econômico-financeira é crucial para a aptidão do ente privado na prestação do serviço, de modo que deve haver a comprovação efetiva sobre a estrutura de capital e garantias suficientes para assumir os riscos do contrato, situação que é analisada nas primeiras etapas de análise para contratação no procedimento licitatório (Brasil, 2024b, p. 589).

A idoneidade jurídica e fiscal deve estar alinhada, comprovando a regularidade perante a Fazenda Pública, Previdência Social, Justiça do Trabalho, dentre outros órgãos. Esses critérios são relacionados, também, com as questões de transparência e governança acerca da disponibilização de informações essenciais, verdadeiras, íntegras e atualizadas que sejam de interesse da coletividade, não obstante o acesso a operações, estruturas, processos decisórios, resultados e desempenho do serviço (Brasil, 2024b, p. 97).

Por fim, deve comprometer-se o ente privado a atuar conforme padrões de direitos humanos, tutelados pela LEP, Constituição Federal e demais normas estrangeiras que versem sobre o tratamento digno do ser humano, vez que é imprescindível a proteção da dignidade da pessoa presa e assistência prevista nos arts. 10 e 11 da Lei de Execução Penal (De Mendonça; Silva, 2024, p. 289).

Em suma, os fundamentos jurídicos para a atuação e contratação do ente privado residem na interpretação jurídica que distingue as atividades administrativas delegáveis das funções

exclusivas do Estado, tais quais, o poder de polícia, controle da jurisdição e da execução penal. A legitimidade encontra respaldo na Lei de Execução Penal e na necessidade de promover a humanização do sistema através da eficiência.

4.3 DEVERES E OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS PERANTE O ESTADO

Em face da expressa demonstração de legitimidade quanto aos fundamentos jurídicos de para contratação, bem como de critérios que devem ser seguidos, a contratação do ente privado poderá levar à eficiência e eficácia do funcionamento do sistema prisional, desde que devidamente fiscalizado. Por conseguinte, de acordo com a visão de Daniela Carvalho Portugal (2010, p. 101), a eficiência é caracterizada mediante uma proposta eficaz e adequada ao cumprimento dos objetivos que justificam sua implementação, pois de modo contrário restaria configurado o desperdício dos recursos do Poder Público.

Diante dessa perspectiva, não seria possível a caracterização de tal desperdício quando de uma atuação vinculada a um contrato e efetivamente fiscalizada, em prol do oferecimento de melhores condições de vida, e por consequência, garantia da humanização. Logo, a contratação de parceiros privados na delegação de serviços pode ser apontada como um meio em que o Estado busca aprimorar a execução penal, funcionamento do sistema prisional e a eficiência da ressocialização, sem que haja a transferência da sua titularidade, ou seja, sua responsabilidade final.

São tecidas críticas à respeito da incerteza de atuação do parceiro privado conforme os ditames do contrato e a sua eficiência sobre esse modelo de gestão prisional e delegação de serviços. No entanto, cumpre abordar que os dispositivos que legitimam tal pretensão de execução indireta possuem eficácia *erga omnes*, ou seja, para todos, e são plenamente vinculantes, de caráter obrigatório.

Nesses moldes, indagar sobre o grau de vinculação dos parceiros privados nessa atuação indireta acerca das atividades materiais acessórias, instrumentais e complementares, conforme estabelecido pelo art. 83-A, da LEP, significa questionar de igual forma o caráter mandatório das “notas técnicas do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN); Resoluções do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), voltados a esses serviços,

independentemente, se prestados pelo Poder Público ou por algum particular – sendo observados os diferentes níveis de coerção da norma (Brasil, 2021c, p. 114).

A implementação dos serviços considerados atividades-meio deve levar em conta a obrigatoriedade das normas técnicas e resoluções, de modo que o cumprimento dessas diretrizes se torna um requisito prévio, determinado através de cláusulas contratuais obrigatórias para a consecução das atividades delegadas, sendo diretamente avaliado na fiscalização da execução mediante avaliação de desempenho (Brasil, 2021c, p. 114).

As políticas públicas que implementam e operacionalizam os direitos fundamentais, quando são delimitadas para o âmbito prisional, necessitam estar de acordo com o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas (SINESP), na forma da Lei nº 13.675/2018. Assim, a Lei do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) visa a promoção da transparência, integração de dados e informações para uma melhor estruturação do sistema e execução penal (Brasil, 2021c, p. 114-115).

Deve ser realizado um cotejo analítico acerca dos diversos níveis de coercibilidade: dos atos normativos, como já exposto, e dos contratos no âmbito da contratação do ente privado, seja através da PPP ou Cogestão. Quando se trata da observância dos atos normativos expedidos pelos órgãos supramencionados, é evidente que a fiscalização poderá ser realizada não só em cada unidade prisional ou contrato específico, como também à nível nacional com base nos dados fornecidos pelo SINESP (Brasil, 2021c, p. 115).

Essa previsão uniformizada deve ser atendida independentemente da margem de liberdade conferida às unidades federativas na realização das matrizes contratuais que atendem as especificidades regionais e locais. Na realização das cláusulas essenciais do contrato, não deve ser desconsiderada, portanto, o respeito das normas federais e infralegais, as quais concedem o detalhamento normativo necessário para interpretação e aplicação da LEP, que possui natureza impositiva em face da relação jurídica traçada entre o Ente Público e o particular (Brasil, 2021c, p. 115-116).

Os deveres e obrigações do parceiro privado estarão dispostas em contrato, abarcando também as notas técnicas do DEPEN e resoluções do CNPCP, CNJ e CNDH, de modo que adquirem força vinculante dentro do contrato, incorporando-o. Nesse sentido, há o dever jurídico do setor privado em cumprir tais determinações, já que se transformam em critérios de avaliação da execução contratual e desempenho na prestação do serviço (Brasil, 2021c, p. 117).

Antes de adentrar às especificidades dos âmbitos de direitos fundamentais imputando ao parceiro privado deveres e obrigações, reconhece-se que o sistema prisional brasileiro é regido por um conjunto amplo e diversificado de normas, que abarcam múltiplos aspectos da execução penal, desde a estrutura administrativa das unidades prisionais até a garantia dos direitos fundamentais dos apenados.

Todavia, diante da necessidade de assegurar maior profundidade analítica e coerência metodológica, optou-se por restringir a abordagem a determinados âmbitos normativos, fato que não implica em desconsiderar a relevância das demais normas que incidem sobre a realidade prisional, especialmente às destinadas à proteção da dignidade da pessoa humana. Assim, ainda que não analisadas de forma exaustiva, tais normas permanecem como horizonte interpretativo essencial à compreensão da execução penal e à efetividade das medidas voltadas à humanização das penas.

A respeito das normas que delimitam a atuação do ente privado, pode-se mencionar os âmbitos da saúde, alimentação, educação e trabalho, cujas disposições são fundamentais para o funcionamento do sistema e a garantia do direito fundamental à assistência dos indivíduos presos.

A assistência à saúde é um direito fundamental que deve seguir padrões muito bem delimitados pela Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP), instituída pela Portaria Ministerial nº 1 de 02 de janeiro de 2014, cujo objetivo central é promover a inserção da população carcerária no Sistema Único de Saúde (SUS).

A política foi concebida com o intuito de superar as limitações do Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário (PNSSP), instituído pela Portaria Interministerial nº 1.777, de 9 de setembro de 2003, e consolidar a atenção à saúde como parte fundamental do processo de execução penal. O plano apresentava uma série de dificuldades de funcionamento, dentre elas a cobertura restrita sem suporte para o atendimento de todos os presos, atingindo apenas 30% deles (Melgaço; Torres, 2020, p. 136).

No momento em que a pessoa é presa, o Estado assume de forma automática o resguardo pela integridade física e psicológica, havendo, portanto, a responsabilidade de garantir o acesso deste

indivíduo às condições básicas de saúde – tendo em vista que a saúde é um direito de todos e dever do estado, assim como estabelece o art. 196⁴⁰, CF (Brasil, 2023b, p. 9).

O âmbito da saúde enseja a necessidade de atenção dentro do sistema prisional, já que este é marcado por taxas altas de problemas de saúde, doenças infectocontagiosas e condições crônicas (Brasil, 2023b, p. 8). Por conta disso, os princípios dessa atuação estão vinculados ao respeito aos direitos humanos e à justiça social, integralidade da atenção à saúde da população privada de liberdade, equidade, dentre outros (Brasil, 2023b, p. 13).

Ao analisar a situação interna das unidades prisionais, de acordo com dados estatísticos do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN), constata-se que no segundo período de 2024⁴¹, dos 1473 estabelecimentos, apenas 457 possuem espaços mínimos exclusivos para cela de enfermagem com solário e 563 detém exclusividade dos consultórios médicos. Estes números demonstram exponencial crescimento em comparação ao segundo período de 2016, com a presença, respectivamente, de 361 e 378 celas (Brasil, 2024c).

a qualificar e humanizar a atenção à saúde do preso.

A atuação do Poder Público e demais entes que trabalham diretamente com o sistema necessita basear a sua atuação no conjunto de diretrizes da saúde prisional, destacando-se dentre elas: a atenção integral resolutiva, contínua e de qualidade às necessidades de saúde da população privada de liberdade; controle e/ou redução de agravos mais frequentes; intersetorialidade para a gestão integrada e racional na garantia à saúde (Brasil, 2023b, p. 14).

Na forma do art. 14⁴² da LEP, a assistência à saúde do preso possui caráter preventivo e curativo, compreendendo-se pelo atendimento médico, farmacêutico e odontológico, devendo, portanto, qualquer empresa privada parceria do Poder Público estar de acordo com o quanto determinado pelas regras e padrões, que permitem a operacionalização da gestão adequada. Assim, voltados a qualificar e humanizar a atenção à saúde do preso, o setor privado atuante deve exercer um trabalho integrativo com os outros setores.

⁴⁰ Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

⁴¹ Dados atualizados em 10/10/2025

⁴² Art. 14. A assistência à saúde do preso e do internado de caráter preventivo e curativo, compreenderá atendimento médico, farmacêutico e odontológico.

O âmbito das normas alimentares, por sua vez, também é crucial para o atendimento, sendo a alimentação caracterizada dentro da assistência material, disposta no art. 12⁴³ da LEP. A garantia da alimentação é considerada direito social, um dever jurídico e humanitário do Estado que transcende à pena-prisão, já que é exercício pleno da cidadania das pessoas privadas de liberdade (Brasil, 2024d, p. 9).

Dada a sua importância e o reflexo que produz na vida do indivíduo vulnerável, o direito à alimentação dentro dos presídios possui diretrizes que além de bem delimitadas, versam a atuação intersetorial, posto que enseja a articulação entre os entes públicos e os demais âmbitos das políticas públicas. Desse modo, possui delimitação realizada pelo Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), criado a partir da Lei n° 11.346, de 15 de setembro de 2006, com objetivo voltado a assegurar uma alimentação adequada e digna (Brasil, 2024d, p. 9).

A atuação do ente privado na prestação do serviço de assistência material ou mesmo de gestão prisional deve estar bem alinhado às normas e diretrizes, postos que figuram-se como deveres e obrigações contratuais, que introduzem-se no contrato por sua força vinculante.

Após ser recolhido ao cárcere, o indivíduo torna-se dependente do Poder Público, cuja assunção da responsabilidade pela alimentação não está vinculada somente ao fornecimento, mas sim a sua qualidade para a segurança alimentar, na forma do art. 3^o⁴⁴, da Lei n° 11.346. Nesse viés, com fundamento no art. 6^o, da CF, a assistência alimentar obedece a diretrizes consolidadas, sendo regida por princípios como a universalidade e equidade no acesso à alimentação adequada e transparência dos programas, das ações e dos recursos públicos e privados e dos critérios para sua concessão.

O ente privado que será responsável pela prestação do serviço público dentro do estabelecimento prisional encontra-se vinculado às práticas alimentares que, também são regulamentadas pela Resolução n° 3 de 5 de outubro de 2017, que visa, sobretudo, a alimentação e nutrição das pessoas privadas de liberdade, de modo a promover a padronização e qualificação dos serviços, os quais devem ser prestados de forma contínua para garantir a saúde e dignidade nos presídios (Brasil, 2024d, p. 21).

⁴³ Art. 12. A assistência material ao preso e ao internado consistirá no fornecimento de alimentação, vestuário e instalações higiênicas.

⁴⁴ Art. 3^o A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

O panorama nutricional dos presídios brasileiros cuja atuação privada é presente necessita do alicerce normativo para o seu funcionamento. Nessa medida, a empresa prestadora do serviço de alimentação é obrigada a considerar o Guia Alimentar para a população brasileira, fornecendo, no mínimo, 5 refeições regulares, sendo elas desjejum, almoço, lanche, jantar e ceia – cujo cardápio é calculado com base nas orientações da Organização Mundial da Saúde. Essas refeições devem ser regulamentadas pela gestão prisional, inclusive contando com a instrução de nutricionistas (Brasil, 2017b).

A Instrução Normativa nº 64/2021 é responsável pela instituição do Sistema de Alimentação Penitenciária (ALIPEN), formulado para o controle logístico e administrativo, voltado ao monitoramento da entrega e da qualidade das refeições, cuja finalidade é a eficiência, rastreabilidade e transparência na execução do contrato realizado pela empresa privada acerca da assistência alimentar (Dos Santos; Amorim, 2025i, p. 4212)

É regulamentado, ainda, a situação em que os alimentos não são preparados na unidade prisional, fato pelo qual a empresa encontra-se responsável também pelo transporte e distribuição, a qual deve ser acompanhada pela autoridade sanitária competente, através da expedição de licença ou alvará (Brasil, 2017b).

A empresa contratada além de ser vinculada ao contrato, é também às diversas normas e diretrizes nutricionais e sanitárias que permitem uma atuação humana e voltada ao combate da insegurança alimentar. Essa regulamentação do ordenamento jurídico visa combater, sobretudo, a chamada “pena de fome”, denominada pela Defensoria Pública de São Paulo (DPE-SP) a negligência estatal no período da Covid-19 (Brasil, 2022b, p. 82).

O direito à educação também será basilar para as garantias estabelecidas como obrigação na execução do contrato pelo ente privado, devendo sua atuação estar vinculada à proporcionar o acesso à educação, um dos pilares para a humanização e ressocialização. Por certo que a assistência educacional possui papel fundamental em fornecer instrução e formação profissional com objetivo da integração social do indivíduo apenado (Brasil, 2021c, p. 48).

Para além das responsabilidades voltadas aos direitos fundamentais, já mencionados acerca da saúde e alimentação, assumidas pela empresa privada, a educação encontra força no art. 205⁴⁵, da CF, pois o único direito que deve ser restringido com aplicação da pena é o da liberdade de

⁴⁵ Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

ir e vir. Assim, somente poderá haver influência na locomoção, mas não nos demais direitos fundamentais como o do acesso à educação.

Diante disso, a LEP determina que a assistência educacional compreenderá a instrução escolar e a formação profissional do preso, na forma do art. 17⁴⁶. Verifica-se também a necessidade de auxílio mútuo para a manutenção do sistema de ensino médio regular ou supletivo também garantido pela LEP, podendo essas atividades prestacionais serem objeto de convênio com entidades públicas ou particulares, que instalem escolas ou ofereçam cursos especializados, de acordo com o art. 20⁴⁷, da LEP.

De acordo com o quanto regulamentado, a empresa privada prestadora do serviço dentro dos estabelecimentos prisionais necessita ter atuação estritamente vinculada à garantia do ensino de qualidade, permitindo que o tempo em privação de liberdade seja utilizado para atividades que possam promover a ressocialização, desvirtuado, portanto, os laços com o crime (Brasil, 2021c, p. 49).

A atuação mencionada também encontra respaldo no Decreto n° 7.626 de 24 de novembro de 2011 que institui o Plano Estratégico de Educação no âmbito do Sistema Prisional (PEESP), cuja finalidade é ampliar e qualificar a oferta de ensino nos estabelecimentos prisionais.

As diretrizes do plano educacional permitem a promoção da reintegração da pessoa privada de liberdade, integração dos órgãos responsáveis pelo ensino com os responsáveis pela execução penal; fomento à formulação de políticas públicas de atendimento educacional, devendo ser observadas as diretrizes definidas pelo Conselho Nacional de Educação e pelo CNPCP (Brasil, 2011).

Estas normas são operacionalizadas através da criação de planos estaduais de educação prisional em que os Estados buscam implementar políticas que contemplem a situação vivida em suas unidades prisionais, estabelecendo, portanto, diretrizes para oferta de ensino, formação dos professores, disponibilização de materiais didáticos e articulação de toda a rede de ensino

⁴⁶ Art. 17. A assistência educacional compreenderá a instrução escolar e a formação profissional do preso e do internado.

⁴⁷ Art. 20. As atividades educacionais podem ser objeto de convênio com entidades públicas ou particulares, que instalem escolas ou ofereçam cursos especializados.

na busca pela humanização e dignidade da pessoa humana, na forma do art. 3º⁴⁸ e parágrafo único⁴⁹ do Decreto supramencionado.

No que concerne ao setor voltado ao trabalho, pode-se mencionar que é também um dos pilares ressocializadores, considerado um dever social e condição de dignidade humana, na forma do art. 28, da LEP.

O trabalho no sistema prisional é instituído como uma ferramenta de dignificação, capacitação profissional e redução da reincidência, possuindo o Estado e o ente privado prestador de serviço responsabilidade por tal execução. O ordenamento jurídico permite que o trabalho seja delegado ou prestado em colaboração com o particular de acordo com o art. 34, § 2º⁵⁰, da LEP.

Por outro lado, o trabalho do preso é também visto como motivo de muitas críticas voltadas à atuação privada pelo potencial exploratório capitalista, que visa o lucro, quando de um exercício desregrado e alheio às cláusulas estabelecidas em contrato, diretrizes e normativas do ordenamento jurídico.

No entanto, pode-se afirmar que não há conflito entre a atuação das empresas privadas que visam o lucro e o trabalho do preso, tendo em vista que há uma via de mão dupla, enquanto a empresa possui a mão de obra, o indivíduo apenado recebe a remuneração e consegue, ainda, remir sua pena, desde que esta atuação esteja de acordo com as normas voltadas ao exercício do trabalho. Resta claro que o problema ocorre somente nos casos em que ultrapassam-se os limites estabelecidos, verificando o trabalho forçado ou sob condições precárias – momento em que a empresa privada poderá ser notificada quanto ao desrespeito à lei e ao contrato (Brasil, 2021c, p. 53).

A prestação do trabalho à entidade privada depende do consentimento expresso do preso, na forma do art. 36, § 3º⁵¹, da LEP – condição essa que é aplicada com barreira ao abuso de autoridade e exploração do indivíduo – posto que, é atividade profissionalizante e voltada à dignidade da pessoa humana.

⁴⁸ Art. 3º São diretrizes do PEESP: I - promoção da reintegração social da pessoa em privação de liberdade por meio da educação; II - integração dos órgãos responsáveis pelo ensino público com os órgãos responsáveis pela execução penal; e III - fomento à formulação de políticas de atendimento educacional à criança que esteja em estabelecimento penal, em razão da privação de liberdade de sua mãe.

⁴⁹ Parágrafo único. Na aplicação do disposto neste Decreto serão observadas as diretrizes definidas pelo Conselho Nacional de Educação e pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária.

⁵⁰ § 2º Os governos federal, estadual e municipal poderão celebrar convênio com a iniciativa privada, para implantação de oficinas de trabalho referentes a setores de apoio dos presídios.

⁵¹ § 3º A prestação de trabalho à entidade privada depende do consentimento expresso do preso.

No caso de descumprimento do contrato com a violação das regras, a Administração Pública contratante deverá proceder com a aplicação de penalidades à contratada, variando de acordo com a gravidade da infração – podendo ou não estarem previamente estabelecidas em contrato realizado. Este vínculo será regido, sobretudo, através da Lei de Licitações, que prevê as possibilidades de sanções como advertência, multa, declaração de inidoneidade para licitar ou contratar e impedimento de licitar ou contratar, e até mesmo de extinção do contrato (Brasil, 2021d).

Por isso, a delegação das atividades voltadas ao trabalho deve estar adstrita aos ditames da lei, que será o norte para a execução do contrato, sendo determinada de forma expressa a participação dos órgãos responsáveis pela fiscalização – cabendo à entidade gerenciadora promover e supervisionar as condições em que o preso exerce o trabalho, garantindo que não se encontrem em situação de vulnerabilidade e expostos à práticas forçadas. Nessa didática, a delimitação das funções dos entes imersos nessa atividade permite uma atuação efetiva no que tange ao exercício de um trabalho humano e ressocializador, regido por normas obrigatórias (Brasil, 2021c, p. 52).

Esta atividade é vista de diversas formas na organização interna dos estabelecimentos penais, tendo em vista que permite a qualificação e emprego futuro, remição da pena, contribuindo, ainda, para a desarticulação de facções criminosas – tendo em vista a redução da dependência e vulnerabilidade sobre essas estruturas (Brasil, 2021c, p. 51)

Segundo relatório final realizado pelo Grupo de Trabalho para Estudo e Análise de Alternativas para Administração Penitenciária pelos Sistemas de Cogestão, Privatização e PPP (2021c, p. 51), a ausência do trabalho, sobretudo nas unidades geridas de forma integral pelo Poder Público, transforma o preso em uma “presa” mais suscetível ao aliciamento, em virtude de carências estruturais e materiais que marcam grande parte das instituições.

Com fim de assegurar uma maior regulamentação acerca da dignificação do trabalho do indivíduo apenado, o Decreto nº 9. 450 de 24 de julho de 2018, instituiu a Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional (PNAT), voltada à ampliação e qualificação da oferta de vagas de trabalho, ao empreendedorismo e à formação profissional das pessoas presas e egressas do sistema prisional, articulando os esforços do Governo Federal, Estadual e do setor privado.

A implementação da PNAT se materializa por meio dos Planos Estaduais, realizados a cada dois anos e estimulados pelo Ministério da Segurança Pública, conforme as diretrizes e os

objetivos, constantes no Decreto. Sendo assim, os Estados em parceria com o Governo Federal são responsáveis por elaborar e implementar políticas que contemplem a realidade local de suas unidades prisionais, observando a necessidade de ampliação das alternativas de absorção econômica das pessoas presas; o estímulo à oferta de vagas de trabalho; criação de mecanismos de reinserção social, a qualificação por meio da incorporação ao mercado de trabalho, dentre outros (Brasil, 2018).

Nesses casos, o setor privado poderá atuar na gestão das oficinas de trabalho, na contratação direta dos presos ou mesmo na gestão de projetos de formação profissional, responsabilizando-se pela capacitação do indivíduo, comprometendo-se a financiar tal questão, sempre diante da fiscalização do Estado (Brasil, 2021c, p. 136).

Além das normas específicas tratadas à respeito dos âmbitos da saúde, alimentação, educação e trabalho, que o ente privado deve observar quando possui atuação dentro dos estabelecimentos prisionais, cabe mencionar ainda no viés nacional, a Resolução nº 14, de 11 de novembro de 1994, cujo propósito é a implementação das regras mínimas para o tratamento de Presos no Brasil, estabelecendo, portanto, normas que garantem a individualidade, integridade e dignidade do indivíduo apenado.

Em relação às normas internacionais, a legitimidade da atuação privada se apoia na necessidade de estar vinculado a regras muito bem delimitadas que determinam padrões de qualidade mundiais. Diante disso, foram criadas Regras Mínimas das Nações Unidas para tratamento de Reclusos, pactuadas em 1955, no I Congresso das Nações Unidas para Prevenção do Crime e para o Tratamento de Delinquentes.

As Regras Mínimas, também denominadas de Regras de Nelson Mandela, não se dispõem a descrever um modelo ideal de sistema e como ele deve ser gerido. Em verdade, impõe-se, portanto, limites à atuação no âmbito do sistema prisional, cujo objetivo central é a definição de parâmetros de referência quanto a princípios adequados e práticas recomendáveis para tratamento dos encarcerados e administração dos estabelecimentos (ONU, 2015, p. 1).

No sistema convencional dos presídios, ou seja, regido unicamente pelo Poder Público é gritante a atuação de forma desvinculada às regras internacionais de tratamento, posto que não há um respeito inerente ao valor e a dignidade do ser humano (regra 1), sendo que muitos reclusos são submetidos a tratamentos cruéis, desumanos e degradantes, condição já reconhecida em sede de Estado de Coisas Inconstitucional (Rocha, 2019, p. 43-44).

Ademais, dentre as diversas violações pode-se mencionar também as regras 12 e 13, cujo objetivo é a estipulação acerca das celas, sua ocupação e a satisfação de todas as exigências de higiene e saúde – condições distantes da realidade vivida pelos detentos (ONU, 2015, p. 6).

A atuação privada no âmbito do Poder Público, realizando funções que lhe foram concedidas, deve ser considerada legítima, pois ao operar à lógica da eficiência, indicadores de desempenho e métricas contratuais, levando sempre em consideração o bloco constitucional quanto ao tratamento dos presos, possuiria atuação com base na capacidade e agilidade, reafirmando-se, portanto, a necessidade de promover um tratamento humano e adequado aos padrões de qualidade delimitados (Rocha, 2019, p. 44).

Nesse patamar de normas orientadoras, a conduta de qualquer parceiro do Poder Público deverá estar expressamente vinculada à previsão legal da Constituição Federal, Lei de Execução Penal e demais normas que estipulam padrões, diretrizes e regras para tal exercício indireto no sistema prisional brasileiro, de modo a impulsionar e afirmar a dignidade do indivíduo preso, bem como as formas para a sua ressocialização em um ambiente adequado – em expressa vinculação aos deveres e obrigações contratuais perante o Estado.

5 DESAFIOS NA FISCALIZAÇÃO E IMPACTOS NA APLICABILIDADE

Como já constatado, a participação do ente privado na gestão ou realização de serviços públicos de forma indireta é legítima e encontra respaldo na legislação, contendo ainda a evidência de que produz uma maior eficiência para a devolutiva do serviço prestado em face da sociedade, melhorando, inclusive, a infraestrutura, organização e as condições de vivência dos indivíduos privados de liberdade. Nessa esteira, pode ser questionado se realmente a participação do setor privado é satisfatória à crise carcerária e quais seriam os seus limites de atuação, levando-se em conta que a sua efetividade e legitimidade dependem de um rigoroso sistema de controle e fiscalização por meio do Poder Público.

Esta tutela fiscalizatória, que deve ser o pilar da garantia dos direitos, enfrenta também desafios estruturais decorrentes das falhas do sistema, tendo em vista as diversas funções do Poder Público. A assimetria das informações e a complexidade de funcionamento do sistema, em uma gestão integralmente privada, cria um ambiente propício para a redução de custos em áreas sensíveis como a saúde, alimentação e educação, comprometendo diretamente a dignidade e efetividade da execução penal.

Em contrapartida, na atuação do setor privado, há algumas preocupações em termos de acesso às informações, fato que pode vir a ocasionar entraves ao poder fiscalizatório do Estado. Busca-se analisar, portanto, os interesses econômicos e a atuação pública sob os quesitos da transparência, corrupção e lucro a partir da aplicação da pena privativa de liberdade (Pastoral Carcerária, 2019, n.p.).

As críticas ao funcionamento dessas modalidades de gestão, cuja iniciativa privada possui papel ativo, voltam-se à imputação de que o Estado não irá realizar o seu papel como garantidor da ordem e manutenção da qualidade de vida digna disposto na Constituição Federal, bem como do suposto risco em transformação das unidades prisionais em um negócio e o preso em um ativo econômico, assim como afirma Daniela Carvalho Portugal (2010, p. 142).

A aplicabilidade do modelo é diretamente impactada pela capacidade do Estado em garantir que a finalidade da pena seja o verdadeiro guia da gestão penitenciária, e não a rentabilidade. Sob essa lógica, adverte-se que a delegação de serviços para a iniciativa privada não extingue a responsabilidade do Estado, o qual permanece como titular do dever de punir, de garantir a

humanização das penas e promover a fiscalização da entidade privada, conferindo-lhe o pagamento através do cumprimento do contrato e do seu desempenho (De Paula, 2010, p. 1150).

Deve ser observada a lógica de funcionamento de uma empresa privada no mundo do capitalismo, trazendo não somente o contraste entre seu funcionamento, como também sua atuação inerente ao sistema prisional. Para além do exposto, resta evidente que a impossibilidade de controle do setor privado sobre a execução penal impede, de certo modo, a transformação do aprisionamento em uma fonte de receita, não deixando de ser, portanto, uma medida de justiça.

Não há dúvidas quanto à competência sobre a tutela penal, a qual deverá permanecer nas mãos do Estado. Logo, surge a seguinte reflexão: sendo o Poder Público o responsável pela tutela da execução penal, não se justifica que a empresa prestadora do serviço exerça qualquer influência sobre o encarceramento em massa. Assim, de forma contrária ao quanto disposto pela ilustre professora Daniela Carvalho Portugal (2010, p. 179), acerca do encarceramento ser objeto da exploração econômica e, por sua vez, afastar a tutela penal como *ultima ratio*, pode-se afirmar que esta não deixa de existir, pois quem controla o *jus puniendi* não muda.

É cediço que a eficiência na prestação de um serviço, reduz a sobrecarga de burocracia e melhora das condições do próprio serviço prestado, transformando a experiência do seu usuário. Diante desse ponto, no âmbito do sistema carcerário, embora legítima a preocupação de que o modelo possa desvirtuar a finalidade da pena, não se pode confundir a desconcentração administrativa com a perda da legitimidade estatal (Vallory, 2020, p. 85).

Consideradas essas questões, faz-se imprescindível a fiscalização e garantia de cumprimento do contrato nos diversos setores possíveis de atuação do ente privado, principalmente, aquele voltado ao trabalho do preso, pois atuando o Estado como garantidor da ordem pública, jamais poderá permitir o lucro privado, ou seja, exploração em face da mão de obra dos indivíduos privados de liberdade.

5.1 ÓRGÃOS DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO

A prestação de funções públicas de forma indireta exige a manutenção do poder de fiscalização pelo Estado, uma vez que o poder de punir e a responsabilidade final pela execução da pena são indelegáveis (Rocha, 2019, p. 49).

Na lógica de funcionamento do sistema brasileiro, a fiscalização ocorre através de um complexo sistema que envolve diversos órgãos e mecanismos, com objetivo de assegurar que a prestação de serviço e as condições vividas nos estabelecimentos prisionais estejam em conformidade com as exigências contratuais e, sobretudo, com as diversas normas que estipulam padrões, diretrizes e regras para tal exercício indireto no sistema prisional brasileiro.

A necessidade fiscalizatória é atribuída aos órgãos através de normas de fundamento constitucional e infraconstitucional específica. No que diz respeito à seara constitucional, o art. 175, parágrafo único, I⁵², da CF estabelece que no regime de empresas concessionárias, será função do Poder Público o caráter especial do seu contrato e a sua prorrogação, bem como condições como a fiscalização e a rescisão da concessão.

Em seus desdobramentos, acerca da legislação infraconstitucional, pode-se mencionar o art. 3^o⁵³ e 29, I⁵⁴, da Lei n^o 8.987, que dispõe sobre o caráter fiscalizatório do regime das concessões e permissões, estabelecendo que os serviços prestados de forma indireta estarão sujeitos à fiscalização do poder concedente responsável pela delegação, com a cooperação dos usuários.

A administração pública, nesse caso, na qualidade de titular da atividade prestada, conserva a responsabilidade exclusiva pela regulamentação e fiscalização, de modo a assegurar que o Estado preserve a sua autoridade e o dever de supervisionar a execução destes serviços, resguardando, ainda, que sejam prestados com eficiência, qualidade e em conformidade com o interesse público (Ramidoff, 2024, p. 60).

A modalidade de PPP, por sua vez, em sua especificidade, terá a fiscalização do serviço e do contrato no art. 15⁵⁵, da Lei 11.079/2004 que atribui a competência aos Ministérios e às Agências Reguladoras, além de submeter o edital de licitação ao órgão gestor e proceder à licitação, serão responsáveis por acompanhar e fiscalizar os contratos de parceria público-privada.

⁵² Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. Parágrafo único. A lei disporá sobre: I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

⁵³ Art. 3^o As concessões e permissões sujeitar-se-ão à fiscalização pelo poder concedente responsável pela delegação, com a cooperação dos usuários.

⁵⁴ Art. 29. Incumbe ao poder concedente: I - regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação;

⁵⁵ Art. 15. Compete aos Ministérios e às Agências Reguladoras, nas suas respectivas áreas de competência, submeter o edital de licitação ao órgão gestor, proceder à licitação, acompanhar e fiscalizar os contratos de parceria público-privada.

Ademais, é cediço que na execução penal muitos são os órgãos contribuintes para o seu andamento, dispostos conforme o art. 61 da LEP, sendo eles i) o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária; ii) o Juízo da Execução; iii) o Ministério Público; iv) o Conselho Penitenciário; v) os Departamentos Penitenciários; vi) o Patronato; vii) o Conselho da Comunidade e viii) a Defensoria Pública.

Acerca dos órgãos que detém como uma das funções precípua a fiscalização e o poder de controle sobre a análise da execução dos serviços, condições prestadas e vivência dentro dos presídios, evidencia-se que para tal exercício fiscalizatório, público e social, a execução penal deverá ser realizada sob a égide da absoluta transparência (Roig, 2021, p. 284). Assim, com fim de extrair as reais informações acerca do sistema, estes órgãos competentes deverão cobrar do setor privado, prestador indireto do serviço, tal exercício.

O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), órgão vinculado ao Ministério da Justiça e da Segurança Pública, exerce papel central na formulação, orientação e fiscalização das políticas criminais. Composto por especialistas e representantes da sociedade civil, o Conselho tem como principal atribuição propor diretrizes que orientem a política criminal e de execução penal, pautando-se em princípios como respeito à legalidade e aos direitos humanos; humanização do sistema de justiça; comprometimento com a qualidade na prestação do serviço para fomento da eficiência e racionalidade de um sistema de justiça criminal (Roig, 2021, p. 285).

No âmbito da sua função fiscalizatória, o CNPCP atua diretamente na inspeção e supervisão dos estabelecimentos prisionais em todos o território nacional, zelando pelo cumprimento das normas legais e pela observância dos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade. Como instrumento essencial de controle democrático e técnico sobre o sistema prisional, é responsável por assegurar que a gestão penitenciária, inclusive quando compartilhada ou realizada de forma indireta por entes privados, seja realizada de acordo com os princípios constitucionais e da LEP (Roig, 2021, p. 285).

A atuação deste órgão é concretizada pela elaboração de relatórios e estudos técnicos realizados com base em estabelecimentos fiscalizados; proposição às autoridades incumbidas de medidas necessárias ao aprimoramento da execução penal; representação junto às autoridades para

apuração de irregularidades ou até mesmo interdição de unidades prisionais que descumpram os padrões legais e humanitários estabelecidos, na forma do art. 64, VIII, IX e X, da LEP⁵⁶.

O Juízo da Execução Penal, por sua vez, desempenha papel essencial na concretização dos direitos e garantias previstos na LEP, atuando como órgão jurisdicional responsável por assegurar que a execução das penas e medidas de segurança ocorram em conformidade com os princípios constitucionais e legais. Nesse sentido, compete zelar pela legalidade e pela dignidade da execução penal, na medida em que exerce função fiscalizatória direta sobre o sistema prisional (Roig, 2021, p. 286).

Além da competência para interdição de unidades que operem em condições inadequadas, de acordo com o art. 66, VIII⁵⁷, da LEP, a inspeção mensal dos estabelecimentos, bem como a tomada de providências para garantir seu adequado funcionamento, compõem o núcleo de funções fiscalizatórias que reforçam seu caráter jurisdicional e protetor, resguardados pelo inciso VII⁵⁸ da lei supramencionada.

Na visão de Roig (2021, p. 287), a atuação do Juízo da Execução rompe com as antigas doutrinas como o *hands off* e a teoria das relações especiais de sujeição. A primeira delas estaria relacionada ao fundamento da separação do Poder Judiciário da tutela fiscalizatória dos direitos detidos pelos indivíduos apenados, eximindo-o desta responsabilidade. Já a segunda, estaria pautada na atribuição de competência à Administração Penitenciária para conduzir e tutelar as relações com os presos. Portanto, a atuação desse órgão reafirma o dever de fiscalização ativa sobre as condições de custódia.

Na qualidade de fiscal da lei e defensor da ordem jurídica, o Ministério Público exerce função primordial com base no art. 67⁵⁹ da LEP, que consiste na fiscalização da execução da pena e da medida de segurança, assegurando que haja no cumprimento das decisões judiciais, a observância dos princípios da legalidade, dignidade humana e da finalidade ressocializadora da

⁵⁶ Art. 64. Ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, no exercício de suas atividades, em âmbito federal ou estadual, incumbe: VIII - inspecionar e fiscalizar os estabelecimentos penais, bem assim informar-se, mediante relatórios do Conselho Penitenciário, requisições, visitas ou outros meios, acerca do desenvolvimento da execução penal nos Estados, Territórios e Distrito Federal, propondo às autoridades dela incumbida as medidas necessárias ao seu aprimoramento; IX - representar ao Juiz da execução ou à autoridade administrativa para instauração de sindicância ou procedimento administrativo, em caso de violação das normas referentes à execução penal; X - representar à autoridade competente para a interdição, no todo ou em parte, de estabelecimento penal.

⁵⁷ Art. 66. Compete ao Juiz da execução: VIII - interditar, no todo ou em parte, estabelecimento penal que estiver funcionando em condições inadequadas ou com infringência aos dispositivos desta Lei;

⁵⁸ VII - inspecionar, mensalmente, os estabelecimentos penais, tomando providências para o adequado funcionamento e promovendo, quando for o caso, a apuração de responsabilidade;

⁵⁹ Art. 67. O Ministério Público fiscalizará a execução da pena e da medida de segurança, oficiando no processo executivo e nos incidentes da execução.

pena. Esse papel fiscalizatório será exercido, principalmente, com base nas visitas mensais nas unidades prisionais, registrando sua presença em livro próprio e assegurando que a administração penitenciária atue em conformidade com o ordenamento jurídico, de acordo com o parágrafo único⁶⁰ do art. 68.

Outro órgão de suma importância é o Conselho Penitenciário, órgão consultivo e fiscalizador da execução da pena, posto que é também responsável pela verificação das condições carcerárias e no zelo pela efetividade dos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade, de acordo com o art. 70, II⁶¹, da LEP. Diante desse papel, a Resolução n° 03/1999⁶² do CNPCP, em forma de recomendação, reforça a atividade de fiscalização, ao assegurar aos membros do Conselho Penitenciário o livre acesso às unidades prisionais e apoio institucional necessário para o exercício desta função.

Cabe mencionar, ainda, os Departamentos Penitenciários, estruturados no âmbito nacional com o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), na forma do art. 72⁶³, da LEP, bem como no âmbito Estadual com os Departamentos Penitenciários Locais, de acordo com o art. 73⁶⁴, os quais exercem papel na coordenação, fiscalização e implementação de políticas voltadas ao sistema prisional.

O DEPEN é o órgão vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, atuante como órgão executivo da Política Penitenciária Nacional e de apoio administrativo e financeiro do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, possuindo como uma das principais atribuições inspecionar e fiscalizar de forma periódica os estabelecimento e serviços penais realizados, vide arts. 71⁶⁵ e 72, II⁶⁶, da LEP.

Ao atuar como órgão de controle e orientação técnica, é responsável pela realização de inspeções regulares e pela elaboração de diagnósticos sobre as condições prisionais, cujo

⁶⁰ Parágrafo único. O órgão do Ministério Público visitará mensalmente os estabelecimentos penais, registrando a sua presença em livro próprio.

⁶¹ Art. 70. Incumbe ao Conselho Penitenciário: II - inspecionar os estabelecimentos e serviços penais

⁶² Art. 1° - Recomendar às Secretarias de Estado da Justiça, de Administração Penitenciária ou congêneres, de todos os Estados da federação: a) que assegurem aos membros dos Conselhos Penitenciários, sempre que preciso, o livre ingresso nos estabelecimentos penais, prestando-lhes todo o apoio e auxílio necessários ao pleno e cabal cumprimento de sua função fiscalizadora, nos termos do art. 70, inciso II, da Lei de Execução Penal; b) forneçam, para esse fim, as respectivas credenciais.

⁶³ Art. 72. São atribuições do Departamento Penitenciário Nacional:

⁶⁴ Art. 73. A legislação local poderá criar Departamento Penitenciário ou órgão similar, com as atribuições que estabelecer.

⁶⁵ Art. 71. O Departamento Penitenciário Nacional, subordinado ao Ministério da Justiça, é órgão executivo da Política Penitenciária Nacional e de apoio administrativo e financeiro do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

⁶⁶ Art. 72. II - inspecionar e fiscalizar periodicamente os estabelecimentos e serviços penais;

objetivo é uniformizar padrões de gestão e garantir o cumprimento de forma integral das disposições legais acerca da execução penal, conforme disposto no art. 72, I⁶⁷, da LEP.

O Departamento Penitenciário Local, assim como determina o art. 74⁶⁸ da LEP, terá a finalidade de supervisionar e coordenar os estabelecimentos penais da Unidade da Federação a que pertencer, ou seja, será responsável não apenas em verificar a legalidade e eficiência da gestão prisional, como também regular a aplicação das condições humanas e estruturais adequadas ao cumprimento de pena.

Diante do panorama fiscalizatório, além dos órgãos expressos no supramencionado art. 61, pode-se pontuar a Lei nº 12.106, de 2 de dezembro de 2009, que promove a criação, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas. Nessa tônica, evidencia-se a inserção de objetivos precípuos de fiscalização tais quais: o monitoramento do cumprimento das recomendações e resoluções do Conselho Nacional de Justiça; planejamento, organização e coordenação de mutirões para reavaliação da prisão; acompanhamento e proposição de soluções em face das irregularidades verificadas no sistema carcerário; acompanhamento e implantação do sistema de gestão eletrônica da execução penal, dentre outros, de acordo com o § 1º do art. 1º.

Nessa perspectiva, o Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária referente ao quadriênio de 2024-2027, realizado pelo CNPCP, estabelece diretrizes voltadas à governança, fiscalização e integração institucional no âmbito da execução penal brasileira, com enfoque na humanização do sistema e na sua efetividade. Há, nesse caso, um destaque especial para a criação do Sistema Unificado de Administração Penitenciária, com propósito de garantir segurança jurídico-administrativa, padronizar procedimentos e facilitar o controle e monitoramento das unidades prisionais, integrando as informações dos sistemas estaduais e federais (Brasil, 2024e, p. 65).

A implementação desse Plano reforça a importância da fiscalização contínua e da transparência institucional, determinando como metas, no curto prazo, a fiscalização de espaços de privação de liberdade com fim de verificar eventuais entraves impostos à entrada de mecanismos de fiscalização. No médio prazo, prevê a intervenção junto ao MP para que haja atuação de modo ativo e permanente na fiscalização da consecução dos objetivos da execução penal, através da

⁶⁷ Art.72. I - acompanhar a fiel aplicação das normas de execução penal em todo o Território Nacional;

⁶⁸ Art. 74. O Departamento Penitenciário local, ou órgão similar, tem por finalidade supervisionar e coordenar os estabelecimentos penais da Unidade da Federação a que pertencer.

realização de visitas, inspeções e atendimentos carcerários. Além disso, propõe no longo prazo, o uso de câmeras corporais pelos policiais penais, e câmeras de monitoramento nos espaços comuns (Brasil, 2024e, p. 98).

É identificado que para haver uma fiscalização efetiva, somente a competência formal de vários órgãos para atuar nesse controle não é o suficiente, evidenciando-se uma crítica acerca da ineficácia. Posto isso, apesar da existência das mesmas atribuições de monitoramento e fiscalização de múltiplos órgãos, o cenário do sistema carcerário é marcado pelas ilegalidades, abandono institucional e desrespeito sistemático à dignidade da pessoa humana. Assim, a grande problemática não é decorrente da ausência de normas ou órgãos de controle, mas sim de ineficácia na sua aplicação e articulação (Brasil, 2024e, p. 28).

Esta constatação de omissão dos órgãos responsáveis pela fiscalização é vinculada de forma direta à declaração do Estado de Coisas Inconstitucional. Nessa tônica, analisa-se, ainda, essa omissão como um dos motivos para se postergar o debate acerca da necessidade de solução da superlotação das unidades prisionais, ou seja, o problema de vagas no sistema. Assim, muitos dos problemas vivenciados nessas estruturas advêm, em grande parte, da negligência do Poder Público e seus órgãos (Brasil, 2021c, p. 17).

A fiscalização pode ser realizada através da utilização de sistema de monitoramento como inspeções judiciais regulares, uso de sistemas de informação para coleta de dados quantitativos como vagas ofertadas e número de presos por unidade; auditorias e relatórios sobre alimentação, infraestrutura, saúde, educação e demais direitos assegurados. Além disso, a fiscalização também pode partir diante do que foi determinado em contrato, mediante indicadores ligados à qualidade do serviço prestado, cumprimento das normas legais e também de processos administrativos e judiciais (Brasil, 2024e, p. 67).

Outrossim, no PNPCP a implantação da transparência de um sistema unificado em que contenha um banco de dados verossímil, automação do sistema de informação e *accountability* é essencial (Brasil, 2024e, p. 73). Esse sistema de fornecimento das informações torna-se crucial diante das meias verdades do sistema, nas quais a omissão é um fator basilar para esconder as diversas violações aos direitos humanos como a superlotação, violência carcerária e até mesmo o desvio de verbas.

Assim como afirma Carla Costa Teixeira (2014, p. 41), a forma mais grave de inverdade é aquela proferida sobretudo entre os próprios agentes públicos, mas também em situações que extrapolam o âmbito político e se projetam na esfera pública. Nessas circunstâncias, as

pequenas distorções do cotidiano convertem-se em informações que alimentam, reforçam e perpetuam o descrédito coletivo nas instituições e na própria vida pública.

O combate às distorções informacionais no âmbito institucional está diretamente relacionado à necessidade de implementação da transparência e prestação de contas para o efetivo funcionamento da fiscalização. Nesse sentido, com a atuação do ente privado no sistema prisional, os órgãos de controle e fiscalização devem dobrar os esforços para manter os programas e planos nacionais com fulcro na transparência das informações.

Conclui-se que em um sistema prisional regido pelo Poder Público é necessário o seguimento de métricas, diretrizes e normas que regulam os princípios atinentes aos direitos humanos e humanização das penas, fato esse que deve ser enrijecido ainda mais e seguido a risca quando há a participação de entidade privada na atuação das funções públicas, tendo em vista a sua vinculação ao contrato, a LEP e à Constituição Federal.

5.2 TITULARIDADE DO JUS PUNIENDI E OS LIMITES DA DELEGAÇÃO ESTATAL

Ultrapassada a questão da legitimidade de atuação do ente privado no sistema prisional, adentra-se em um ponto de suma importância tal qual os limites da delegação estatal e a titularidade do jus puniendi, um dos instrumentos de poder do Poder Público. Nessa temática, embora legalmente embasada, impõe um desafio fundamental à manutenção pelo Estado da sua prerrogativa de soberania e exercício de competências que lhe são exclusivas, não podendo ser transferidas a particulares, sob pena de desvirtuar a finalidade da pena e a base do Estado Democrático de Direito.

O Estado Democrático de Direito fundamenta-se na supremacia da lei, na dignidade da pessoa humana e na limitação do poder estatal para a proteção de liberdades fundamentais. Dentro dessa estrutura, na visão de Dalmo de Abreu Dallari (1998, p. 42), o Estado representa a materialização do poder, e o poder constitui a própria essência do Estado, de modo que este poder é caracterizado como seu elemento indispensável ou traço característico. Ainda nesse sentido, o autor supramencionado sustenta que, por se tratar de uma organização social dotada de autoridade política, o Estado não pode subsistir sem o exercício do poder, o qual, em sua estrutura, assume características específicas, dentre as quais a soberania se destaca como a mais relevante.

Este poder-dever, assim como afirma Cesare Beccaria (1999, p. 26), decorre da necessidade de contenção de poderes e garantia de uma convivência harmônica, tendo em vista a forte tendência do homem para o despotismo. Nesse sentido, compreende o autor que seriam necessários meios sensíveis e fortes o suficiente, como as penas, que impunham proteger o sacrifício feito pela sociedade ao dispor de uma parte da liberdade para aproveitar o resto com segurança. Conclui o autor que “a soma de todas as porções de liberdades sacrificadas em prol do coletivo, correspondem à soberania da nação”.

Nesse cenário, o jus puniendi é uma prerrogativa inerente ao Estado, correspondendo ao poder-dever exclusivo do Estado de aplicar sanções criminais àqueles que violam o ordenamento jurídico. Trata-se de uma função essencialmente pública, intransferível e decorrente da soberania estatal, pois é também vinculado ao monopólio da força legítima e da jurisdição penal. O “direito de castigar”, segundo César Roberto Bitencourt (2012, p. 20), é a “manifestação do seu poder de império”, o qual advém de uma fonte central que aplica a sanção penal aos indivíduos que violem o pacto social, sendo, portanto, instrumento repressivo e mecanismo de proteção da ordem jurídica e da coletividade.

O jus executionis, de forma diversa ao poder de punir, competência de impor e legitimar a pena, está relacionado ao poder de executar a sanção penal, concretizando o cumprimento da decisão. Posto isso, ainda que vinculada ao poder estatal, pode-se admitir a colaboração do setor privado em aspectos secundários e instrumentais que não envolvam a tomada de decisão, desde que sob rígido controle público (Brasil, 2021c, p. 42).

Nesse viés, compreende-se que o núcleo do poder punitivo está voltado ao poder-dever de restringir a liberdade, ou seja, os direitos individuais, em benefício da coletividade, sendo, portanto, indelegável (Di Pietro, 2021, p. 53-54). No entanto, a execução material acessórias de atividades inerentes ao sistema prisional podem ser objeto de cooperação técnica e administrativa, até mesmo voltada à gestão interna (Brasil, 2021c, p. 42).

À respeito dos fundamentos teórico-constitucionais acerca da indelegabilidade, afirma-se que as funções típicas estatais não podem ser transferidas e realizadas por terceiros, sob pena de desobediência da competência exclusiva e da separação de poderes, positivada no art. 2^o⁶⁹, da CF, o qual impõe a máxima que impede que as funções jurisdicionais e de coerção sejam transferidas indiscriminadamente.

⁶⁹ Art. 2^o São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Cabe retomar, ainda, a possibilidade da execução indireta de atividades secundárias, ou seja, aquelas que não envolvem autoridade do poder de polícia, poder sancionatório e decisão judicial, representando certas restrições à delegação, conforme já visto pelo art. 83-A, da LEP. É mensurável, portanto, a existência da delegação de atividades de polícia exclusivamente materiais, de mera execução, não havendo tomada de decisões sobre direitos particulares com exercício de autoridade, ficando, portanto, sujeito ao aval do Poder Público para sua realização pelo particular (Di Pietro, 2021, p. 81).

Sob o pensamento da autora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2021, p. 84), a razão legal do poder de polícia encontra-se vinculada ao princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, o qual promove uma posição de predominância da Administração sobre os particulares. Acrescenta, ainda, os atributos da discricionariedade, autoexecutoriedade, coercibilidade e, o mais importante, a indelegabilidade deste poder soberano.

O exercício do poder de polícia envolve uma atuação inerente a atribuições próprias do Poder Público, principalmente àquelas voltadas à adoção de medidas coercitivas, não podendo ser exercidas pelo âmbito privado (Di Pietro, 2021, p. 87). Pensamento esse que é também abordado por Daniela Carvalho Portugal (2010, p. 48) ao afirmar que diante do Estado Democrático de Direito, não é possível proceder com a delegação das funções jurisdicionais, de regulação ou do poder de polícia – sendo o Estado o guardião de valores éticos e fundamentais – não podendo estar ausente.

Esses entendimentos são pautados no art. 83-B⁷⁰, da LEP que veda a delegação de atividades que exigem o poder de polícia ou decisão disciplinar, sendo assim as funções de direção, chefia, e coordenação, bem como aquelas que necessitem deste poder no âmbito do sistema prisional são consideradas indelegáveis. Pode-se citar, ainda, de forma específica, que atividades como a i) classificação de condenados; ii) aplicação de sanções disciplinares; iii) controle de rebeliões e iv) transporte de presos para órgãos do Poder Judiciário, hospitais e outros locais externos aos estabelecimentos penais, não podem ser objeto de atividade pelo particular.

⁷⁰ Art. 83-B. São indelegáveis as funções de direção, chefia e coordenação no âmbito do sistema penal, bem como todas as atividades que exijam o exercício do poder de polícia, e notadamente: I - classificação de condenados; II - aplicação de sanções disciplinares; III - controle de rebeliões; IV - transporte de presos para órgãos do Poder Judiciário, hospitais e outros locais externos aos estabelecimentos penais.

Além dessas atividades, cabe mencionar os arts.44⁷¹, 47⁷² e 48⁷³, da LEP que atribuem o poder disciplinar à autoridade administrativa quando da execução das penas restritivas de direitos, demonstrando, mais uma vez que há funções que somente podem ser exercidas pelo poder que decorre do Estado, com objetivo de garantir a ordem.

A expressão da indelegabilidade é novamente tratada em sede da Lei 11.079, na medida em que, dentre as diretrizes da PPP, convencionou-se expressamente que as funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e outras atividades exclusivas do estado são funções indelegáveis, vide art. 4º, III e demais normas do ordenamento jurídico.

De acordo com o quanto abordado, a função punitiva de restrição da liberdade e aplicação da pena, é atribuída ao Estado como função típica, ou seja, manifestação do poder de império (*ius imperi*). Por isso, reflete posição de supremacia do interesse público sobre o privado, bem como reforça o exercício exclusivo das pessoas jurídicas de direito público, vedando a transferência da prerrogativa do poder de polícia aos entes privados (Mazza, 2022, p. 708).

No entanto, apesar de indelegável em sua essência, admite-se a colaboração privada nas funções instrumentais ou acessórias, que não envolvem a prática de atos coercitivos ou decisórios, mas apenas fornecem suporte técnico e operacional, a exemplo da manutenção e gestão dos estabelecimentos prisionais, sob o rigoroso controle do Poder Público, o qual continuará no exercício de suas funções típicas (Mazza, 2022, p. 708).

Essas atividades praticadas pelo setor privado não correspondem à privatização da pena, já que esta não é possível em virtude do poder de polícia (Brasil, 2021c, p. 41), mas sim um modelo de atuação e gestão compartilhada, que só é legítimo se subordinado à fiscalização pública e constante regulação dos direitos fundamentais, garantindo tratamento digno aos indivíduos apenados, sob pena de grave violação da ordem jurídica. Posto isso, deve-se analisar se essa participação acaba por induzir a transferência das funções precípuas do Estado, ameaçando, portanto, a soberania que lhe compete.

Nesse escopo, importa abordar a problemática quanto aos agentes penitenciários e aqueles contratados de forma temporária pela Secretaria de Justiça e empresas privadas, denominados na Bahia de monitores de ressocialização, principalmente quando voltada às sanções

⁷¹ Art. 44. A disciplina consiste na colaboração com a ordem, na obediência às determinações das autoridades e seus agentes e no desempenho do trabalho.

⁷² Art. 47. O poder disciplinar, na execução da pena privativa de liberdade, será exercido pela autoridade administrativa conforme as disposições regulamentares.

⁷³ Art. 48. Na execução das penas restritivas de direitos, o poder disciplinar será exercido pela autoridade administrativa a que estiver sujeito o condenado.

disciplinares que devem ser aplicadas aos presos diante do cometimento de alguma falta disciplinar e a atuação frente ao poder de polícia.

Em primeiro ponto, cabe abordar que as sanções disciplinares se encontram postuladas no art. 53, da LEP, sendo elas: i) advertência verbal; ii) repreensão; iii) suspensão ou restrição de direitos; iv) isolamento na própria cela, ou em local adequado, nos estabelecimentos que possuam alojamento coletivo, observado o disposto no artigo 88 desta Lei; e v) inclusão no regime disciplinar diferenciado.

Essas atividades exigem o exercício do poder de polícia para sua concretização e, portanto, não são passíveis de delegação ao setor privado. Nesse caso, sua atribuição possui natureza jurídica de atividade típica do Estado, cuja atribuição é exclusiva dos cargos públicos de chefia e direção e seu desvirtuamento à iniciativa privada será considerada violação de competência (Brasil, 2021c, p. 54).

A controvérsia reside no fato de que nem todas as vagas de vigilância são ocupadas por agentes penitenciários concursados, restando evidente a presença de monitores de ressocialização, cuja contratação possui regime de contrato temporário. Esses profissionais atuam no processo de reintegração dos apenados, exercem a gestão da rotina das unidades prisionais, acompanhamento de atividades e auxiliam na implementação de projetos assistenciais e de capacitação.

Por mais que a Direção e a chefia de segurança estejam ocupadas por servidores públicos da Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização (SEAP), questiona-se a possibilidade destes monitores atuarem na função de gestão prisional, exercendo o mesmo papel que os agentes penitenciários. Para realização desta análise, faz-se necessário compreender, também, que ainda que a segurança interna possa ser interpretada, em parte, como atividade de apoio à execução penal, pois não se encontra no rol das funções consideradas indelegáveis do art. 83-B, da LEP, não se pode ignorar que certas tarefas desempenhadas pelos monitores tangenciam o exercício do poder de polícia.

Reconhece-se que o desempenho de atividades como o deslocamento do indivíduo apenado para setores administrativos internos, abertura das celas e resguardo da disciplina, por mais que possam ser vistos como “funções acessórias” da pena pela interpretação da Lei de Execução Penal, essas funções necessitam da utilização do poder de polícia para sua execução – fato que torna questionável a atuação dos monitores de ressocialização no manejo dos presos – sendo este o limite de atuação privada no sistema prisional.

Em complemento a essa constatação, evidencia-se que o cargo dos agentes penitenciários foi transformado a partir da Emenda Constitucional (EC) 104/2019, passando essa categoria a integrar o quadro de servidores das polícias penais, de acordo com o art. 4^o⁷⁴ da EC. Desse modo, corrobora-se a atuação do poder de polícia no exercício de suas funções dentro do sistema prisional.

Adentra-se em questões sensíveis, considerando uma linha tênue a respeito de tal atuação. De um lado, pode-se vislumbrar o projeto de Lei 948/25, cuja proposta possui parecer favorável pela Comissão de Segurança Pública da Câmara dos Deputados para a autorização do uso de armas de fogo pelos monitores de ressocialização, sob argumento de que estes profissionais possuem papel importante na ressocialização e reintegração dos indivíduos ao “atuarem na linha de frente do sistema de execução de penas”, assim como afirma o deputado delegado Fabio Costa (PP-AL), relator da proposta (Brasil, 2025e).

A proposta que incentiva a atuação dos monitores, concedendo-lhes maior escopo de atuação, ainda não foi aprovada, passando para a análise da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania para que se converta em texto de lei (Brasil, 2025e). No entanto, cabe questionar a permissão de uso de tal armamento, no que tange a impossibilidade de exercício das funções do Estado, de caráter repressivo, correspondente ao poder de polícia.

Em paralelo à munção dos monitores de ressocialização, percebe-se o movimento de alguns Estados voltados à rescisão dos contratos com os monitores de ressocialização prisional, a exemplo do Governo do Estado do Espírito Santo. Este fato decorre da criação da Polícia Penal e necessidade de preenchimento dos cargos anteriormente ocupados pelos monitores com policiais, processo que é relacionado ao acordo realizado entre o MP/ES e a Secretaria de Estado da Justiça (Brasil, 2025f).

O poder de polícia é, portanto, um conceito basilar para a definição de limites da delegação estatal, pois resta evidente a omissão do art. 83-B, legitimando a atuação indireta desses agentes e, portanto, a delegação do Poder Público. Contudo, deixa de observar as questões sensíveis que permeiam essa gestão.

Afirma-se que o ente privado pode sim realizar um serviço de qualidade e com eficiência quanto à estrutura interna e gestão prisional na garantia de dignidade da pessoa humana. No entanto, quanto à vigilância interna pelos monitores de ressocialização, apesar de encontrar sua

⁷⁴ Art. 4^o O preenchimento do quadro de servidores das polícias penais será feito, exclusivamente, por meio de concurso público e por meio da transformação dos cargos isolados, dos cargos de carreira dos atuais agentes penitenciários e dos cargos públicos equivalentes.

legitimidade respaldada pela omissão legislativa, os limites da sua atuação podem ser questionados pelo poder de polícia.

Em relação ao risco de desvirtuamento do serviço prisional prestado, cabe ressaltar que um dos pontos críticos à atuação privada reside na possibilidade de, em caso de falhas na regulação estatal, prevalecer a lógica privada do lucro, correspondente ao funcionamento do capitalismo. Diante disso, Daniela Carvalho Portugal (2011, p. 142), entende que esta hipótese de delegação equipara-se ao desvio da essência do Estado Democrático, de modo que seria o condenado um “objeto de lucro empresarial”.

Entretanto, não é possível afirmar que ocorra a fragilidade do papel ético do Estado na qualidade de garantidor de direitos humanos, assim como afirma a mencionada autora. Posto isso, a partir de mecanismos de controle, fiscalização e imposição de uma maior transparência, regulados pelos órgãos já mencionados que cuidam da fiscalização, a participação privada pode fortalecer a execução penal, permitindo ao Estado concentrar-se em suas funções típicas de forma eficaz.

Nesse viés, além de atuar como um facilitador ao êxito de atuação do Poder Público, o setor privado poderá promover melhorias da infraestrutura e condições de vida dos apenados, desde que sua atuação esteja de acordo com os limites impostos pelo ordenamento jurídico, respeitando a esfera de atuação exclusiva da Administração Pública (Brasil, 2015, p. 204).

Conclui-se que através da discussão das atividades indelegáveis, o exercício do ente privado não afetará as atividades típicas do Estado, desde que ligado a atividades materiais acessórias, permanecendo, portanto, o *jus puniendi* intransferível – devendo o estado zelar pela fiscalização das atividades prestadas de forma indireta, garantindo a conformidade com os direitos fundamentais. Logo, quando a atuação privada é orientada, regulada e fiscalizada por critérios legais e controle público, não haverá a chamada privatização ou abandono pelo Estado de suas funções, mas sim haverá um funcionamento do serviço público voltado a um instrumento de eficiência compatível com o Estado Democrático de Direito.

5.3 RISCOS INERENTES À LÓGICA MERCADOLÓGICA NA GESTÃO DO SISTEMA PRISIONAL

É necessário reconhecer que a participação do ente privado não é a solução para a crise carcerária, entretanto pode ser considerada um meio de dirimir as omissões do Estado frente ao

sistema prisional, desde que haja uma fiscalização efetiva e garantia de sua aplicação inerente às leis e ao contrato. Nesse sentido, cumpre avaliar que para além da discussão referente aos limites da delegação estatal, estão presentes riscos referentes à sua atuação e à lógica do funcionamento de uma empresa privada imersa em um sistema capitalista.

Em paralelo às vantagens dessa atuação, já mencionadas, como a melhor qualidade do serviço; fixação de metas; melhoria na alimentação; oferecimento de condições de higiene básicas, manutenção das instalações e equipamentos (Brasil, 2015, p. 204), é preciso pontuar críticas acerca das possíveis vulnerabilidades que se manifestam de modo mais acentuado quando a supervisão estatal é frágil.

É cediço que assim como qualquer empresa privada, o prestador do serviço que atua de forma conjunta ao Estado almeja o lucro, ensejando dúvidas quanto a este incentivo econômico influenciar na redução da qualidade dos serviços oferecidos em prol da diminuição dos custos e aumento dos lucros (De Freitas, 2017, p. 46).

Essa divergência encontra-se relacionada à diferença no sistema de funcionamento do Estado para a empresa, na medida em que esta pauta a execução do serviço com interesse em lucrar ao máximo, enquanto reduz as suas despesas para evitar a falência. Já o Poder Público, a logística não se encontra fundamentada no lucro, mas sim na prestação do serviço de forma benéfica à população, proporcionando uma maior qualidade e eficiência (De Freitas, 2017, p. 47).

A preocupação gira em torno do estabelecimento de metas ligadas à ocupação de vagas ou aumento do custo por preso, indicadores que podem gerar estímulo à manutenção da superlotação e, por outro lado, a diminuição da qualidade da assistência, como o menor custo por refeição. Assim, é apontado por Juliana Santos De Freitas (2017, p. 46) que o sustento da empresa com base no lucro, de modo inicial, reflete a ideia de eficiência como uma ilusão, já que com o tempo a qualidade do serviço prestado vem a decair.

No entanto, em quaisquer formas de gestão, é possível observar que o serviço prestado estará vinculado a um contrato, cuja atuação deverá ser pautada na qualidade e eficiência, com previsão de direitos, deveres e, inclusive, penalidades nos casos de condutas correspondentes ao descumprimento. Nota-se, portanto, que eventual alteração na entrega da qualidade poderá ser objeto de regulação pelo Poder Público, cujas sanções devem ser aplicadas e, na pior delas, a rescisão do contrato (Rostirolla, 2018, p. 88).

Tal indagação, em verdade, assim como afirma Guilherme Lacerda De Oliveira (2022, p. 14), corresponde a um receio fundado em uma projeção hipotética incerta e não a uma constatação

real. Portanto, cabe ao Estado e demais Órgãos ligados à execução penal como o CNJ e SEJUS promover a fiscalização ativa na prestação do serviço fundado no contrato que possui natureza jurídica de direito público (De Oliveira, 2022, p. 14).

A ideia de sustento da empresa com base no lucro gerado pelas atividades prestadas em face dos indivíduos apenados, enseja críticas à respeito da possibilidade de incentivo do encarceramento em massa, já que quanto mais presos na unidade, maior seria o lucro (De Freitas, 2017, p. 47).

Contudo, tal argumento é totalmente desarrazoado, tendo em vista que atuação do ente privado, seja na modalidade de PPP, Cogestão e demais, nada interfere na quantidade dos presos, uma vez que a realização da prisão, seja ela cautelar ou após o trâmite do processo penal, é atividade exclusiva do Estado ligada ao jus puniendi e atuação do Poder Judiciário. Nesse sentido, não haverá possibilidade de interferência da empresa privada na expansão da cultura do cárcere, sendo tal conjectura equivocada (De Oliveira, 2022, p. 15-16).

Além disso, Juliana Santos De Freitas (2017, p. 45) revela como um ponto negativo a crítica tecida sobre o possível aumento do valor do custo do preso quando há a participação da iniciativa privada em contraponto com aqueles geridos exclusivamente pelo Poder Público. No entanto, tal dinâmica pode ser variável a depender da modalidade de gestão, assim como já demonstrado no tópico 4.1.2 acerca da cogestão (p. 56). No que tange aos gastos maiores, faz-se necessário entender que essa diferença de valores corresponde ao fato de que os presídios públicos operam sob condições precárias, de forma inerente às diversas violações de direitos humanos.

Assim como posiciona-se o Sr. Tenente-Coronel, Carlos Alberto Luna dos Santos, ex-Superintendente-Geral de Administração Penitenciária do Estado de Alagoas, a crítica direcionada à margem de lucro das empresas atuantes no sistema não possui fundamento, posto que não há base para comparação justa entre o custo de manutenção de um preso em uma unidade administrada, por exemplo, sob o regime de cogestão e aquela unidade exclusivamente pública, marcada por condições precárias, superlotação, carência de recursos materiais e ausência de assistência devida. Dessa forma, a análise comparativa deve considerar o custo que o Estado teria para assegurar condições equivalentes às oferecidas nas unidades geridas em parceria com a iniciativa privada (Brasil, 2015, p. 206).

Outra crítica apontada volta-se à visão do preso como mercadoria. Diante desse estigma, é feita uma associação das empresas atuantes no sistema prisional em face de indústrias de madeira

que necessitam das árvores como matéria prima e das siderúrgicas que precisam de ferro, sendo assim as companhias de prisões utilizam-se dos presos como matéria prima e lucram a partir do contingente de entrada na unidade. Assim, estaria a empresa influenciando na criminalização (Lotke, 1997, p. 28, *apud* De Freitas, 2017, p.47).

Em continuidade a esta ideia da expansão da cultura do encarceramento, são apontadas a previsão de cláusulas do contrato que propõem critérios de disponibilidade de vagas, ou seja, que abordam taxas mínimas de ocupação, as quais estarão vinculadas aos valores mensais recebidos pela empresa prestadora de serviço (Brasil, 2023c, p. 2).

Apesar dessa linha de raciocínio, vale ressaltar alguns pontos importantes. O primeiro é que a empresa privada não possui o controle dos indivíduos que entram na prisão para proporcionar o aumento do seu lucro, ou seja, não é responsável pela decisão ou mesmo ato executivo da prisão dessas pessoas. Em segundo ponto, o pagamento é ajustado de acordo com o contrato e as características voltadas à prestação do serviço, não possuindo a empresa o poder de alterar de forma unilateral valores e condições previamente pactuadas. Logo, o preso não é tratado como mercadoria, pois diante do quanto estipulado em contrato, a atuação deve estar em conformidade com os princípios atinentes à dignidade humana (De Oliveira, 2022, p. 15).

A exploração do trabalho do preso também é apontada como objeto de questionamentos, sendo levantadas questões sobre a prática do trabalho forçado e no reforço dos interesses privados. Nesse viés, a crítica ao modelo de participação privada amolda-se no aproveitamento das empresas sobre mão de obra barata do preso, sendo-lhe pago valores inferiores ao salário-mínimo, na medida em que o reduz ao mero instrumento de lucro (De Freitas, 2017, p. 48).

Em verdade, observa-se que o art. 28, da LEP regula esta forma de trabalho, caracterizando-o como um dever social e condição de dignidade humana, cuja finalidade é educativa e produtiva. A partir disso, apesar de não regulamentado pela Consolidação das Leis do Trabalho, é devidamente protegido e deverá ser remunerado com valor não inferior a 3/4 (três quartos) do salário mínimo, cujo objetivo primordial é a sua ressocialização e possibilidade de remição de pena (Rostirolla, 2018, p. 87).

A corrupção do parceiro privado e abertura para o crime organizado também é uma das questões apontadas como risco no sistema prisional. Desse modo, é argumentado que a empresa ou seus funcionários poderão estar vinculados à facções criminosas ou incorrerem na corrupção, apontando-se a existência de relações promíscuas entre o Poder Público e o ente privado (Brasil, 2023c, p. 12-13).

Argumenta-se, ainda, que tal vinculação ao crime organizado resulta em insegurança para a sociedade, acarretando problemas como subornos, ocorrência de atividades criminosas nos estabelecimentos prisionais, aumento da violência e desordem interna. Estas situações ensejam o risco de desvirtuamento do sistema com a fragilidade do papel ético do Estado, de modo contrário à ressocialização (Girardello, 2024, p. 80).

Entretanto, assim como afirma Luciano Rostirolla (2018, p.88), “todos os sistemas de gestão que dependam de pessoas, como qualquer ser humano, estão vulneráveis à corrupção”. Em complemento, entende que a alegação de aumento desta prática é uma preocupação fundada em uma projeção hipotética que, além de preocupar-se com o futuro, deixa de observar a realidade vigente.

Assim, Daniela Carvalho Portugal (2011, p. 189), apesar de não adepta à atuação privada no sistema prisional, reconhece que alegar a possibilidade de corrupção é algo infundado, pois é uma prática que estará presente tanto no modelo gerenciado de forma exclusiva pelo Poder Público, quanto em modalidades como a PPP em que o setor privado encontra-se presente. Logo, a autora entende que não é uma crítica que permita afastar essa realidade, apenas contestá-la.

Outra questão objeto de preocupação é a existência de profissionais contratados, tendo em vista que pelo fato de não serem servidores públicos, críticas são tecidas à respeito de más qualificações e especialidades. Tal fato não corresponde à realidade dos fatos, tendo em vista a análise comparativa realizada por Sandro Cabral (2006, p. 206) em face de duas unidades, sendo uma delas com atuação do setor privado e a outra exclusiva gestão do setor público. Sendo assim, o autor conclui que os profissionais mais aptos em termos de treinamento e cursos de especialização correspondem àqueles contratados do ente privado.

Com isso, pode-se chegar a um consenso de que as críticas mencionadas são válidas, pois quando se trata de um serviço que lida com o ser humano e os seus direitos é necessário ter cautela. Nesse sentido, a ocorrência dos pontos abordados pode ser rechaçada com o principal papel do Estado em virtude da atuação conjunta: a fiscalização efetiva.

Os argumentos contrários, apesar de relevantes, não implicam em incompatibilidades com a finalidade de ressocialização da pena. Para tal finalidade ser alcançada com eficiência entende-se que é necessário endurecer os mecanismos de supervisão e fiscalização pelo Estado, cujo objetivo é promover a garantia de que a execução indireta dos serviços ocorra em conformidade aos direitos humanos e princípios atinentes à Administração Pública (Ramidoff, 2024, p. 41).

O sucesso dessa parceria entre o público e o privado é atribuída a uma fiscalização efetiva pelo poder concedente, tendo-se sempre em vista a aplicação dos direitos resguardados pela Constituição Federal e Lei de Execuções Penais, bem como a transparência nas operações administrativas e efetiva *accountability* do setor privado prestador do serviço para que não haja riscos quanto à sobreposição de quaisquer intenções senão a prestação do serviço de qualidade (Ramidoff, 2024, p. 71).

Não é possível vincular a atuação da iniciativa privada de forma exclusiva à busca pelo lucro e desprovida de interesse na prestação do serviço de forma eficiente para reintegração social do apenado. Isso porque o trabalho conjunto entre o Poder Público e o setor privado é vinculado a requisitos específicos, metas e diretrizes definidas com base nos direitos e deveres, cuja fiscalização estatal deve ser rigorosa e periódica (Rocha, 2019, p. 55).

Por fim, é necessário reconhecer que a participação do ente privado na gestão prisional configura uma alternativa viável para o fomentar investimentos e, por consequência, contribuir para a mitigação da crise do sistema carcerário. Trata-se, contudo, de uma medida de dupla natureza: ao mesmo tempo em que pode representar um avanço significativo na melhoria das condições estruturais, assistenciais e da eficiência administrativa, exige um controle estatal rigoroso e contínuo, sob o risco de acentuar as fragilidades já existentes. Assim, essa cooperação detém o potencial para aperfeiçoar a execução da pena, desde que restrita às funções acessórias e pautada pela fiscalização efetiva do Estado, de modo a afastar qualquer prevalência da lógica lucrativa sobre a função social e humanizada da pena.

6 CONCLUSÃO

O presente trabalho propôs-se a realizar uma reflexão analítica acerca da participação do ente privado na gestão do sistema prisional brasileiro, avaliando seus fundamentos jurídicos, limites de atuação e impactos na efetividade da pena, sobretudo voltado à ótica do Princípio da Humanização das Penas. Através de uma análise sistêmica da crise carcerária, reconhecida pelo Estado de Coisas Inconstitucional, e dos modelos de delegação de serviços, compreendeu-se a relevância e os desafios desta ferramenta de gestão no contexto da falência penitenciária brasileira.

Ao longo do trabalho realizado, foi demonstrado que tal crise não se limita à precariedade física das unidades, mas traduz-se em um estado de inefetividade normativa que compromete de forma direta o princípio da dignidade da pessoa humana e, por consequência, a própria aplicação da LEP.

Nessa conjuntura, a atuação do ente privado apresenta-se como medida de colaboração material e instrumental, de modo que não implica a renúncia, ou mesmo a transferência da titularidade do jus puniendi, mas sim a complementação de atividades administrativas necessárias à execução penal. Essa possibilidade encontra amparo nos arts. 83-A e 83-B, da Lei de Execução Penal, que consagram a legalidade e legitimidade da participação privada em funções de natureza acessórias, desde que submetidas à estrita fiscalização e controle públicos. Assim, a atuação do ente privado não visa a substituição do Estado em sua função precípua de punir, mas busca auxiliar em funções nas quais o Poder Público demonstrou-se insuficiente.

Cumprido destacar, contudo, que a inserção da iniciativa privada na execução penal suscita questionamentos de natureza ética e jurídica, sobretudo quando observadas as funções desempenhadas pelos agentes de ressocialização em atividades operacionais diárias, como a abertura de celas e resguardo da disciplina interna, que acabam por tangenciar o exercício do poder de polícia, tradicionalmente indelegável.

Contudo, ainda que tal atribuição revele-se um ponto sensível sob a ótica do princípio da reserva estatal, verifica-se que a própria omissão legislativa da LEP, acerca da ausência de delimitação específica de competências, permite de modo excepcional, a legitimidade dessa atuação. Além disso, deve ser mencionada a estrita observância dos direitos fundamentais e fiscalização rigorosa do Estado.

No âmbito prático e principalmente voltado à análise do problema multifatorial da superlotação, foi analisado o modelo de cogestão adotado em diversas unidades prisionais do Estado da Bahia, disciplinadas pela Lei nº 12.212/11. Restou evidente, portanto, que a gestão compartilhada pode representar um instrumento voltado à melhoria da qualidade estrutural e operacional na prestação do serviço público.

A pesquisa evidenciou a persistência da superlotação, grave problema que limita o alcance dos resultados esperados e impõe a necessidade de implementação de políticas complementares de controle carcerário. Nesse viés, observou-se a importância de medidas como a fila de saída, voltada à racionalização da progressão de regime e ao desafogamento do sistema, bem como da Central de Regulação de Vagas, baseada no princípio da taxatividade carcerária, que busca equilibrar o fluxo de entrada e saída dos presídios. Assim, identificou-se que as medidas mencionadas são indispensáveis ao enfrentamento da superlotação, tendo em vista que promovem o respeito à capacidade máxima das unidades e fortalecimento da gestão sistêmica da execução penal.

Ainda que a atuação do ente privado represente um avanço, não é possível atribuir o poder de resolução imediata do estado de coisas inconstitucional, que caracteriza o sistema prisional brasileiro. No entanto, constata-se que essa melhoria na execução do serviço deve ser vinculada a elementos da transparência, rigor no cumprimento do contrato e fiscalização efetiva pelo Estado. Torna-se essencial, ainda, a divulgação de relatórios de desempenho, dados de produtividade e indicadores de ressocialização pelas empresas privadas, possibilitando, nesse sentido, um maior controle sobre as informações para fiscalização realizada pela Administração Pública.

Desse modo, ainda que não resulte na solução integral das deficiências do sistema prisional, a atuação privada permite um avanço significativo no que tange à modernização administrativa, racionalização dos recursos e ampliação das condições de dignidade humana em virtude da melhoria do mínimo existencial.

Nesse contexto de cooperação entre os setores público e privado, tal medida não deve ser compreendida como a delegação do poder punitivo, mas como instrumento de melhoria administrativa e fortalecimento da execução penal, guiada pelos princípios da eficiência, moralidade e dignidade da pessoa humana. Com base nisso, o estudo enfatizou que o ente privado, ao atuar sob a lógica da demonstração de resultados, deve ter como meta principal a melhoria efetiva das condições de custódia e de ressocialização, afastando-se a ideia acerca da

possibilidade de consolidação de uma lógica mercadológica, que transforma o preso em objeto de lucro.

Por fim, conclui-se que o enfrentamento da crise penitenciária brasileira depende da busca contínua por novas alternativas de reestruturação, reconhecendo-se na atuação do ente privado um caminho promissor da prestação do serviço público voltado à eficiência e humanização, mas que, no geral, apesar de legítimo, não corresponde individualmente à resolução integral da falência prisional. Diante desse ponto, o enfrentamento da crise exigirá também a continuidade de medidas estruturais, sendo elas a ampliação da Central de Regulação de Vagas, implementação da fila de saída e adoção de novas políticas de reestruturação com base na humanização das penas.

REFERÊNCIAS

- ANDREUCCI, Ricardo Antonio. Lei de Execução Penal. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- ARAÚJO, Fábio Roque; prefácio César Roberto Bitencourt. **Direito penal didático: parte geral**. 4. ed., rev., atual., e ampl. Imprensa: Salvador, JusPODIVM, 2021.
- ASSIS, Deire. Como os presídios viram escolas do crime. **Revista do TCU**, Brasília, n. 98, 2003, p. p. 85–88. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/714>. Acesso em: 21 ago. 2025.
- BAHIA, **Lei nº 12.212/11**, de 4 de maio de 2011, Modifica a estrutura organizacional e de cargos em comissão da Administração Pública do Poder Executivo Estadual. Disponível em: <http://www.seia.ba.gov.br/sites/default/files/legislation/LEI%20N%C2%BA%2012.212%20DE%2004%20DE%20MAIO%20DE%202011.pdf> Acesso em: 26 de outubro de 2025.
- BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**, tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro : Jorge Zahar Editora, 1999.
- BECCARIA, Cesare. **Dos Delitos e das Penas**. Tradução J. Cretella Jr. e Agnes Cretella. 2 ed. rev., 2 tir. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. Disponível em: <https://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17502/material/BECCARIA,%20C.%20Dos%20delitos%20e%20das%20penas.pdf>. Acesso em: 4 de setembro de 2025.
- BERTI, Camila Beatriz; FRANKE STEFFENS, Alessandra. A despersonalização da pessoa encarcerada como restrição do direito da personalidade: análise das alterações trazidas pela lei nº 13.869/2019. **Anuário Pesquisa e Extensão Unoesc São Miguel do Oeste**, [S. l.], v. 6, p. e27971, 2021. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/apeusmo/article/view/27971>. Acesso em: 29 setembro de 2025.
- BERTI, Camila Beatriz; FRANKE STEFFENS, Alessandra. A despersonalização da pessoa encarcerada como restrição do direito da personalidade: análise das alterações trazidas pela lei nº 13.869/2019. **Anuário Pesquisa e Extensão Unoesc São Miguel do Oeste**, [S. l.], v. 6, p. e27971, 2021. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/apeusmo/article/view/27971>. Acesso em: 29 setembro de 2025.
- BITENCOURT, Cezar Roberto. **Falência da pena de prisão: causas e alternativas**. 5.ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2017. E-book. Disponível em: <https://doceru.com/doc/n0x85xnc>. Acesso em: 3 de maio de 2025.
- BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal: parte geral**. vol. 1. 17. ed. rev., ampl. e atual. de acordo com a Lei n. 12.550, de 2011. São Paulo: Saraiva, 2012. E-book. Disponível em: <https://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17637/material/Direito%20Penal%20I%20-%20Cesar%20Roberto%20Bitencourt.pdf> Acesso em: 10 de julho de 2025.
- BORGES, Paulo César Corrêa; GUIMARÃES, João Vitor Mello de Oliveira. O Sistema Penitenciário brasileiro como índice e medida do grau de civilização nacional. **Direito & Justiça**. São Paulo, v. 39, n. 1, 2013, p. 83-93. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/fadir/article/view/12208>. Acesso em: 25 de agosto de 2025.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito - **Sistema Carcerário. Relatório Final**. 2015. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2017/01/relatorio-cpi-sistema-carcerario-camara-ago2015.pdf>. Acesso em: 23 de agosto de 2025.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito. **Relatório Final da CPI sistema prisional**. 2009. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/re/relatorio-cpi-sistema-carcerario.pdf>. Acesso em: 23 de agosto de 2025.

BRASIL, Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Menos de 1% dos presídios é excelente, aponta pesquisa**. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2017. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/juizes-dizem-que-menos-de-1-dos-presidios-e-excelente-2/>. Acesso em: 03 de Agosto de 2025

BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. **Caderno Orientador para elaboração dos Planos Estaduais e do Plano Distrital de Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas prisões brasileiras - Plano Pena Justa**. Brasília/DF, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/pena-justa/documentos-relevantes-1/caderno-orientador-para-elaboracao-dos-planos-estaduais-e-do-plano-distrital-de-enfrentamento-do-estado-de-coisas-inconstitucional-nas-prisoas-brasileiras.pdf>. Acesso em: 11 de setembro de 2025.

BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. **Central de Regulação de Vagas**, Manual para a Gestão da Lotação Prisional. Brasília, 2021a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/03/manual-central-de-regulacao-de-vagas.pdf>. Acesso em: 21 de setembro de 2025.

BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. Cidadania nos Presídios, 2025b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/cidadania-nos-presidios/>. Acesso em: 9 de setembro de 2025

BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. **Menos de 1% dos presídios é excelente, aponta pesquisa**. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2017a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/juizes-dizem-que-menos-de-1-dos-presidios-e-excelente-2/>. Acesso em: 03 de Agosto de 2025

BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. **O Sistema Prisional Brasileiro Fora da Constituição – 5 anos depois**: Balanço e projeções a partir do julgamento da ADPF 347. Brasília, Junho de 2021b. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/Relato%CC%81rio_ECI_1406.pdf. Acesso em 13 de setembro de 2025.

BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. **Painel de Dados sobre Inspeções Penais em Estabelecimentos Prisionais**, 2025g. Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=e28debecd-15e7-4f17-ba93-9aa3ee4d3c5d&sheet=704ffb7a-d0ed-4416-870d-b29a2c61ad21&lang=pt-BR&opt=ctxmenu.cursel> Acesso em: 26 de outubro de 2025.

BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. **Painel Estatístico Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões**, 2025c. Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=33a9fb80-6930-4218-a54d-3abdf7789941&sheet=ab7d2caf-1d7a-4ec4-99a3-24d554ef24ab>. Acesso em 09 de setembro de 2025.

BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. Síntese de Evidências - **Enfrentando o estigma contra pessoas egressas do sistema prisional e suas famílias**. Brasília, 2020. Disponível em:

https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/sinteseevidencias_estigma_setembro1.pdf. Acesso em: 29 de setembro de 2025.

BRASIL, Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária - Quadriênio 2024 - 2027**, Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2024e. Disponível em: https://www.gov.br/senappen/pt-br/composicao/cnccp/plano_nacional/plano-nacional-de-politica-criminal-e-penitenciaria-2024-2027.pdf. Acesso em: 13 de outubro de 2025.

BRASIL, Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Diretrizes básicas para arquitetura prisional, 2011. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/re/resolucao-cnccp-construcao-prisoas.pdf>. Acesso em:

BRASIL, Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Relatório final do grupo de trabalho para estudo e análise de alternativas para administração penitenciária pelos sistemas de cogestão, privatização e parceria público-privada**. Brasília, 2021c. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/pt-br/composicao/cnccp/relatorio-cogestao-ppp-2021/relatorio-final-cogestao-ppp-2021.pdf>. Acesso em: 4 de outubro de 2025.

BRASIL, Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Resolução 09**. Edita as diretrizes básicas para arquitetura penal. Brasília/DF. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/re/resolucao-cnccp-construcao-prisoas.pdf>. Acesso em: 11 de setembro de 2025.

BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. **Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional**: o papel do Ministério Público na implementação da PNAISP, 1 ed, Brasília, 2023b. Disponível em: <https://www.cnpm.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2023/pnaisp.pdf>. Acesso em: 09 de outubro de 2025.

BRASIL, **Decreto nº 7.626**, de 24 de novembro de 2011. Institui o Plano Estratégico de Educação no âmbito do Sistema Prisional (PEESP). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7626.htm Acesso em: 15 de outubro de 2025.

BRASIL, **Decreto nº 9.450**, de 24 de julho de 2018. Institui a Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9450.htm. Acesso em: 9 de outubro de 2025.

BRASIL, Defensoria Pública do Estado de São Paulo. **Inspeções em Presídios Durante a Pandemia da Covid-19**: relatório Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Núcleo Especializado de Situação Carcerária; São Paulo, 2022b. Disponível em: <https://ponte.org/wp-content/uploads/2022/04/Relatorio-Pandemia--FINAL4.pdf>. Acesso em: 11 de outubro de 2025.

BRASIL, Defensoria Pública do Estado de São Paulo; et al. **Nota Técnica Conjunta Contra a Privatização no Sistema Prisional e os Recentes Incentivos do Governo Federal para a Transferência da Gestão dos Presídios à Iniciativa Privada**. Brasil, 2023c. Disponível em: <https://redejusticacriminal.org/website/wp-content/uploads/2023/09/Nota-Privatizacao.pdf>. Acesso em: 19 out. 2025.

BRASIL, Emanuelle. Comissão aprova porte de arma de fogo por monitores de ressocialização prisional. Câmara dos Deputados. 2025e, Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1207110-comissao-aprova-porte-de-arma-de-fogo-por-monitores-de-ressocializacao-prisional/>. Acesso em: 15 de outubro de 2025.

BRASIL, **Emenda Constitucional 104**, de 4 de dezembro de 2019. Altera o inciso XIV do caput do art. 21, o § 4º do art. 32 e o art. 144 da Constituição Federal, para criar as polícias penais federal, estaduais e distrital. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc104.htm. Acesso em 17 de outubro de 2025.

BRASIL, **Lei nº 11.079**, de 30 de dezembro de 2004, institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/111079.htm. Acesso em: 3 de maio de 2025.

BRASIL, **Lei nº 14.133**, de 1º de abril de 2021d. Institui a Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 27 de maio de 2025.

BRASIL, **Lei nº 12.106**, de 2 de dezembro de 2009. Cria, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/12106.htm. Acesso em: 23 de outubro de 2025.

BRASIL, **Lei nº 7.210**, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17210.htm. Acesso em: 27 de maio de 2025.

BRASIL, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN). **Relatório de Informações Penitenciárias**, 18º Ciclo, Período de Janeiro a Junho de 2025. Brasília, CF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2025d. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relatorios-de-informacoes-penitenciarias/relatorio-1o-semester-de-2025.pdf>. Acesso em 24 de outubro de 2025.

BRASIL, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Secretária Nacional de Políticas Penais. **Relatório de Informações Penais – RELIPEN**. 17º Ciclo Sisdepen Período de Julho a Dezembro de 2024, Brasília, DF: Secretária Nacional de Políticas Penais, 2025a. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relipen/relipen-2o-semester-de-2024.pdf>. Acesso em: 02 de agosto de 2025.

BRASIL, Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Reincidência Criminal no Brasil**. Brasília, 2022a: DEPEN / GAPPE- UFPE. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/noticias/depen-divulga-relatorio-previo-de-estudo-inedito-sobre-reincidencia-criminal-no-brasil/reincidencia-criminal-no-brasil-2022.pdf>. Acesso em: 30 de agosto de 2025.

BRASIL, **Portaria Interministerial nº 1**, de 2 de janeiro de 2014, Institui a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Disponível em:

https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/pri0001_02_01_2014.html. Acesso em: 10 de outubro de 2025.

BRASIL, **Resolução nº 14**, de 11 de novembro de 1994. Fixa as Regras Mínimas para o Tratamento do Preso no Brasil. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/composicao/cnccp/resolucoes/1994/resolucao-no-14-de-11-de-novembro-de-1994.pdf>. Acesso em:

BRASIL, **Resolução nº 5**, de 25 de novembro de 2016. Dispõe sobre os indicadores para fixação de lotação máxima nos estabelecimentos penais *numerus clausus*. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/pt-br/composicao/cnccp/resolucoes/2016/resolucao-no-5-de-25-novembro-de-2016#:~:text=novembro%20de%202016-.Art.,carceragens%20de%20delegacias%20de%20pol%C3%ADcia>. Acesso em: 25 de outubro de 2025.

BRASIL, **Resolução nº 8**, de 09 de dezembro de 2002. Recomenda a rejeição de quaisquer propostas tendentes à privatização do Sistema Penitenciário Brasileiro. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/pt-br/composicao/cnccp/resolucoes/2002/resolucao-no-8-de-09-de-dezembro-de-2002.pdf/view>. Acesso em: 10 de outubro de 2025.

BRASIL, **Resolução nº 03**, de 08 de abril de 1999. Recomenda apoio aos Conselhos Penitenciários. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/pt-br/composicao/cnccp/resolucoes/1999/resolucao-no-3-de-08-de-abril-de-1999.pdf/view>. Acesso em: 15 de outubro de 2025.

BRASIL, Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Panorama Nacional de Alimentação e Acesso à Água no Sistema Prisional**, Brasília, 2024d. Disponível em: https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/noticias/senappen-publica-primeiro-panorama-nacional-de-alimentacao-e-acesso-a-agua-no-sistema-prisional/panorama_nacional_de_alimentacao_no_sistema_prisional.pdf. Acesso em: 12 de agosto de 2025.

BRASIL, Sistema Nacional de Informações Penitenciárias. **Formulário de Informações Prisionais**: saúde, junho de 2024c. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiOGZkZTU2MTItY2MwNy00ZjVhLWFmYjAtZDNjZmU0YTRjZjNmIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em: 10 de outubro de 2025.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347 HomologProcEstrutural. Relator Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em 19.12.2024a .DJe 07.02.2025. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=783696753>. Acesso em: 06 de setembro de 2025.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Licitações e Contratos**: Orientações e Jurisprudência do TCU, 5ª ed, Brasília, 2024b. Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/wp-content/uploads/sites/11/2024/09/Licitacoes-e-Contratos-Orientacoes-e-Jurisprudencia-do-TCU-5a-Edicao-29-08-2024.pdf>. Acesso em: 09 de outubro de 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 de agosto de 2025.

BRASIL. **Resolução nº 3**, de 05 de outubro de 2017b. Dispõe sobre a prestação de serviços de alimentação e nutrição às pessoas privadas de liberdade e aos trabalhadores no sistema prisional. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/pt-br/composicao/cnpcp/resolucoes/2017/resolucao-no-3-de-05-de-outubro-de-2017.pdf>. Acesso em: 10 de outubro de 2025.

BRASIL. Secretaria de Justiça do Espírito Santo. **Contratos de Monitores de Ressocialização não serão cancelados antes do prazo**, 2025f. Disponível em: <https://sejus.es.gov.br/Not%C3%ADcia/contratos-de-monitores-de-ressocializacao-nao-serao-cancelados-antes-do-prazo>. Acesso em: 18 de outubro de 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgado em 04.10.2023. DJe 19.12.2023a. Disponível: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=773553256>. Acesso em: 05 de Setembro de 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 641.320. Relator Ministro Gilmar Mendes. 2016d. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11436372>. Acesso em 24 de outubro de 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante nº 56. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=3352>. Acesso em 24 de outubro de 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347 MC. Min. Marco Aurélio. Julgado em 09.09.2015. DJe 19.02.2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>. Acesso em: 5 de setembro de 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 580.252. Relator Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 16.02.2017. DJe 11/09/2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13578623>. Acesso em: 06 de setembro de 2025.

CABRAL, Sandro. “**Além das Grades**”: Uma análise comparada das modalidades de gestão do sistema prisional. 2006. Tese (Doutorado em Administração) - Faculdade de Administração da Universidade Federal da Bahia - UFBA, Salvador. Orientador: Prof. Dr. Marcus Alban Suarez. Disponível em: https://www.espen.pr.gov.br/sites/espen/arquivos_restritos/files/migrados/File/. Acesso em: 03 de outubro de 2025.

CALDEIRA, Felipe Machado. A Evolução Histórica, Filosófica e Teórica da Pena. **Revista da EMERJ**. Rio de Janeiro, v. 12, nº 45, 2009. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista45/Revista45_255.pdf Acesso em: 21 de maio de 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2014. São Paulo : Atlas, 2015. Disponível em: <https://morumbidireito.wordpress.com/wp-content/uploads/2015/09/direito-administrativo-28c2aa-ed-2015-josc3a9-dos-santos-carvalho-filho.pdf>. Acesso em: 04 de outubro de 2025.

CASTIGLIONE, Teodolindo. **Estabelecimentos penais abertos e outros trabalhos**. São Paulo: Saraiva, 1959.

COUTINHO, Luiz Augusto. **Atrás das Grades: o desafio da educação no século XXI**. 1. ed. Salvador: Coronel Pitá, 2016, v.1.

CRUZ, Thalita Barbosa; Ó CATÃO, Marconi do; FERREIRA, Ravena Maria Souza. A Privatização da Administração do Sistema Prisional como Violação ao Princípio da Humanização da Execução Penal. In: GUIMARÃES, Flávio Romero; Ó CATÃO, Marconi do; NEWTON, Paulla Christianne da Costa; BEZERRA, Ricardo dos Santos Bezerra. (Org.). **Direitos Humanos: vulnerabilidades, violações e (re)construção da cidadania**. Campina Grande: Realize Eventos Científicos e Editora Ltda , 2019, p. p. 11-20. E-book. Disponível em: [Direitos Humanos: Vulnerabilidades, Violações e \(Re\)construção da Cidadania](#). Acesso em: 10 de agosto de 2025.

DA COSTA, Álvaro Mayrink da. A pena como instrumento da contenção da violência. A crise da prisão. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 64, p. 9-21, jan./abr.2014. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista64/revista64_9.pdf. Acesso em: 20 de agosto de 2025.

DA SILVA, Deivid Ferreira. A Ineficácia do Sistema Prisional Brasileiro Frente à Necessidade da Ressocialização do Preso. In: RUIZ, Josefa Muñoz; KAZMIERCZAK, Luiz Fernando (Orgs.). **Violência e Criminologia I. Anais do IV Simpósio Internacional de Análise Crítica do Direito (IV SIACRID)**. Jacarezinho, PR: UENP & Instituto Ratio Juris, 2014, 1. ed. p. 4-21. Disponível em: <https://siacrid.com.br/repositorio/2014/violencia-e-criminologia-i.pdf>. Acesso em: 2 de setembro de 2025.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 2. ed e atual, Saraiva, 1998, São Paulo. E-book. Disponível em: <https://estudeidireito.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/03/dalmo-de-abreu-dallari-elementos-da-teoria-geral-do-estado.pdf>. Acesso em: 15 de outubro de 2025.

DE ARRUDA, Sande Nascimento. **Noções Básicas de Direitos Humanos**. 1. ed., Recife: Cefospe, 2020. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Nocoas-basicas-de-Direitos-Humanos.pdf. Acesso em: 31 de agosto de 2025.

DE CARVALHO, Salo. **Pena e Garantias**. 3.ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008. E-book. Disponível em: https://www.academia.edu/2943157/Pena_e_Garantias_texto_integral. Acesso em: 4 de setembro de 2025.

DE FREITAS, Juliana Santos. **A intervenção da iniciativa privada é a solução para atingir a finalidade da pena?** 2017. Tese (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, “Prof. Jacy de Assis” da Universidade Federal de Uberlândia, Minas Gerais. Orientador: Helvécio Damis de Oliveira Cunha.

Disponível em:

<https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/20236/3/IntervencaoIniciativaPrivada.pdf>. Acesso em: 23 de outubro de 2025.

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. rev. e atual até a Emenda Constitucional 84, de 2.12.2014. São Paulo: Malheiros, 2014. Disponível em:

[https://www.academia.edu/38682664/Curso de Direito Administrativo Celso Antonio Bandeira de Mello](https://www.academia.edu/38682664/Curso_de_Direito_Administrativo_Celso_Antonio_Bandeira_de_Mello). Acesso em: 30 de setembro de 2025.

DE MIRANDA, Andrea Tourinho Pacheco. Muito além dos muros da prisão: uma crítica à privatização do sistema prisional no estado democrático de direito. In: XIMENES, Rafson Saraiva; PRADO, Daniel Nicory do (Coord.). **Redesenhando a Execução Penal 2**: por um discurso emancipatório democrático. Salvador: Faculdade Baiana de Direito, 2012, p. 181-208. Disponível em: <https://faculdadebaianadedireito.com.br/wp-content/uploads/2020/07/REDESENHANDO-A-EXECUCAO-PENAL-2.pdf>. Acesso em: 27 de setembro de 2025.

DE OLIVEIRA, Caio Cezar Maia. A gestão privada de unidades prisionais sob o ponto de vista do direito dos serviços públicos e do direito administrativo sancionador. **Revista de Doutrina e Jurisprudência**. 54. Brasília. 110 (1). P. 109-128 / Jul - Dez, 2018. Disponível em: <https://revistajuridica.tjdft.jus.br/index.php/rdj/article/download/361/82/1582>. Acesso em: 02 de outubro de 2025.

DE OLIVEIRA, Guilherme Lacerda. **Parceria público-privada no sistema prisional**: uma análise sobre o complexo penitenciário público-privado de Ribeirão das Neves/MG. Monografia (Programa de Pós-graduação em Direito Administrativo) - Faculdade de direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. 2022. Orientador: Profa. Maria Tereza Fonseca Dias. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/server/api/core/bitstreams/d5d99f39-207e-416a-824a-13e80bd3c030/content>. Acesso em: 05 de outubro de 2025.

DE OLIVEIRA, Odete Maria. **Prisão: um paradoxo social**. 3ª ed. rev. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2003.

DE OLIVEIRA, Raíssa Nobre; et al. Sistema prisional brasileiro: violação dos direitos humanos no sistema carcerário. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, [S. l.], v. 11, n. 4, p. 1912–1928, 2025. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/18699>. Acesso em: 3 set. 2025.

DE OLIVEIRA, Thatiane Nara. **Impacto das decisões judiciais no sistema carcerário: fixação do marco temporal para início da contagem do prazo para aquisição dos direitos da execução penal**. 2019. Tese (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.14393/ufu.di.2019.627>. Acesso em: 27 de setembro de 2025.

DE PAULA, Privatização dos Presídios e Trabalho dos Presos: mão-de-obra encarcerada. **Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI, Criminalidade e Criminalização**. Fortaleza/CE, 2010. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3888.pdf>. Acesso em: 13 de outubro de 2025.

DE RESENDE, Gabriela Emanuele. **A Despersonalização na Execução Penal**: um estudo à luz da pesquisa realizada na APAC feminina de Belo Horizonte. 2023, Tese (Mestrado em Direito) - Universidade de direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte. Orientador: Prof. Dr. Henrique Viana Pereira. Disponível em: https://bib.pucminas.br/teses/Direito_GabrielaEmanueleDeResende_30901_TextoCompleto.pdf. Acesso em: 29 de setembro de 2025.

DE VARGAS, João Protásio Farias Domingues. Criminologia e descarcerização: uma introdução ao complexo processual de (re) construção da dignidade humana e da cidadania pela educação, ocupação e geração de renda. **Revista Magister de direito Penal e processual penal**, v. 1 (ago./set. 2004), Porto Alegre: Magister, 2004. Disponível em: <https://bd.tjdft.jus.br/items/edf65ce5-4031-4eeb-ae45-1ad207eea894>. Acesso em: 2 de setembro de 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Forense, 2021. E-book. Disponível em: https://www.kufunda.net/publicdocs/Direito_Administrativo_-_Livro_Maria_Silvia_Di_Pietro.pdf. Acesso em: 17 de outubro de 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. São Paulo: Atlas, 2003.

DO PRADO, Daniel Nicory. Por uma Dogmática de Combate à Superlotação Carcerária. In: DA ROCHA, Julio Cesar de Sá (Org.). **Direitos Humanos em Perspectiva**: desafios jurídicos emancipatórios. Salvador: EDUFBA, 2019. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/40667/1/direitos-humanos-em-perspectiva_RI%20%281%29.pdf. Acesso em: 2 de outubro de 2025.

DOS SANTOS, Fernando Ferreira. **Princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana**. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1999.

DOS SANTOS, Milena Barbosa; AMORIM, Hubcarmo Souza. A aplicação das diretrizes alimentares em unidades prisionais sob a ótica da dignidade humana. **LUMEN ET VIRTUS**, [S. l.], v. 16, n. 47, p. 4203–4221, 2025. DOI: [10.56238/levv16n47-091](https://doi.org/10.56238/levv16n47-091). Disponível em: <https://periodicos.newsciencepubl.com/LEV/article/view/4619>. Acesso em: 11 out. 2025.

DE FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: parte geral e LINDB**. 19. ed. rev., ampl.e atual. JusPodivm, Salvador, 2021.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Trad. Raquel Ramalheite. 42. ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2014.

FRATERNIDADE BRASILEIRA DE ASSISTÊNCIA AOS CONDENADOS. **Relatório sobre as APACs**, 2025. Disponível em: <https://infoapac.fbac.net.br/relatoriogeral.php>. Acesso em: 26 de outubro de 2025.

FREITAS, Leonardo Buissa. As vantagens e desvantagens da aplicação da pena privativa de liberdade. **Revista Anhangüera**. Goiânia, v. 2, n. 1, p. 103-113, jan./dez. 2001. Disponível em:

https://fach.br/wp-content/uploads/06_as_vantagens_e_desvantagens_da_aplicacao_d.pdf. Acesso em: 20 de abril de 2025.

FUNES, Mariano Ruiz. **A crise nas prisões**. Trad. Hilário Veiga Carvalho. São Paulo, Saraiva, 1953.

GIRARDELLO, Lisiane Limberger Padilha. **Privatização de Presídios no Brasil**: as possibilidades de limitação ao direito de acesso à justiça decorrentes da restrição da atuação da defensoria pública. 2024. Tese (Graduação em Direito) - Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. Orientador: Prof. Dra. Ana Paula Motta Costa. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/279111/001210896.pdf;jsessionid=9AF949406144762F1C22E05BDF58DC5B?sequence=1>. Acesso em: 19 de outubro de 2025.

GRECO, Rogério. **Sistema Prisional – Colapso atual e Soluções Alternativas**. 3 ed. rev. e atual. Niterói - Rio de Janeiro: Impetus, 2016.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil**. Tradução J. P. Monteiro e M. B. N. da Silva. São Paulo: Nova Cultura (Os pensadores), 2004. E-book. Disponível em: https://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_thomas_hobbes_leviatan.pdf. Acesso em: 21 de maio de 2025.

JUNIOR MARQUES, Gessé. A Lei De Execuções Penais e os Limites Da Interpretação Jurídica. **Revista de Sociologia e Política** V. 17, Nº 33 : 145-155 JUN. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/mP6gH976R7mFXZpHTn3gCPp/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 09 de setembro de 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

LAURO, Rafael; TRINDADE, Rafael. **Foucault – Panóptico**. Razão inadequada, 2025. Disponível em: <https://razaoinadequada.com/2014/12/03/foucault-panoptico-ou-a-visibilidade-e-uma-armadilha/>. Acesso em: 01 de junho de 2025.

LEAL, César Barros. **Prisão: crepúsculo de uma era**. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/789314795/Prisao-Crepusculo-de-uma-era>. Acesso em: 21 de agosto de 2025.

LIRA JÚNIOR, José do Nascimento. **"Matar o criminoso e salvar o homem"**. O papel da religião na recuperação do penitenciário: um estudo de caso da APAC - Associação de Proteção e Assistência aos Condenados em Itaúna - MG. 2009. Tese (Mestrado em Ciências da Religião) - Faculdade de Ciências da Religião, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo. Orientador: Prof. Dr. João Baptista Borges Pereira. Disponível em: <https://dspace.mackenzie.br/items/4d41894b-6812-4ea3-8b41-04d6eb036673>. Acesso em: 06 de outubro de 2025.

LOURENÇO, Luiz Claudio. O jogo dos sete erros nas prisões do Brasil: discutindo os pilares de um sistema que não existe. **O Público e o Privado**, Fortaleza, v. 15, n.30 jul. dez, p. 285-301, 2017. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/opublicoeoprivado/article/view/2156/2265>. Acesso em: 12 de setembro de 2025.

LOURENÇO, Luiz Claudio; ALMEIDA, Odilza Lines de. “Quem mantém a ordem, quem gera desordem”: gangues prisionais na Bahia. **Tempo Social**: revista de sociologia da USP, v. 25, n. 1, p.

37-59, 2013. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ts/a/m3GVK3HqQVvtvQ6zwD577xz/?format=pdf&lang=pt>

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. Trad. Maria Júlia Goldwasser. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2001. E-book. Disponível em:

https://monoskop.org/images/6/6e/Maquiavel_Nicolau_O_principe_1990.pdf Acesso em: 3 de abril de 2025.

MARANHÃO, **Instrução Normativa n° 64**, de 26 de maio de 2021. Dispõe sobre os procedimentos de fiscalização e controle da alimentação fornecidos à Secretaria de Estado de Administração Penitenciária. p. 289. São Luís: SEAP, 2021 Disponível em:

<https://seap.ma.gov.br/uploads/seap/docs/Manual-de-Rotina-das-UPs-ATUALIZADO-DEZ.pdf> Acesso em: 11 de outubro de 2025.

Mariz, Renata; et al. Senado Federal. **A Regra Não Escrita das Prisões**. O Globo, n. 30472, Brasília, 2017. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/528851>. Acesso em: 13 de setembro de 2025.

MASSOLA, Gustavo Martineli. **Sistema penitenciário: reforma ou reprodução**. um estudo da APAC de São José dos Campos. 2001. Tese (Mestrado em Psicologia) - Faculdade de Psicologia, Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo, São Paulo. Orientador: Prof. Dra. Eda Terezinha de Oliveira Tassara. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/47/47134/tde-07112013-141242/publico/MestradoGustavoMassola.pdf>. Acesso em: 6 de outubro de 2025.

MAURICIO, Célia Regina Nilander. **A privatização do sistema prisional**. 2011, Tese (Mestrado em Direito Penal) - Faculdade de direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. Orientador: Prof. Dr. Dirceu de Mello. Disponível em:

<https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/5526/1/Celia%20Regina%20Nilander%20Mauricio.pdf>. Acesso em: 05 de outubro de 2025.

MAZZA, Adriano. **Manual de direito administrativo**. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2022. Ebook. Disponível em:

https://www.academia.edu/86422682/Alexandre_Mazza_2022_Direito_Administrativo. Acesso em: 17 de outubro de 2025.

MELGAÇO, Aglaé Martins; TORRES, Renata Himovski. Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP): uma análise do seu processo de implementação no contexto atual do sistema prisional paranaense. **Revista do Legislativo Paranaense**, Curitiba, n° 4, agosto de 2020, p. 133-150. Disponível em:

<https://revista.alep.pr.gov.br/index.php/escolalegislativo/article/view/122/pdf>. Acesso em: 10 de outubro de 2025.

MENDONÇA, Frederico Santiago de; SILVA, Alex Dylan Freitas. Terceirização por meio de parceria público-privada (PPP): fraude trabalhista e precarização do trabalho. In: MACHADO, Célio Marcos Lopes Machado; LEÃO, Simone Letícia Severo e Sousa Dabés; ANDRADE, Vanessa Verdolim Hudson. **Parcerias Público-Privadas: desafios da administração pública na atualidade**. Salvador: Mente Aberta, 2024. Disponível em: <https://machadomendes.com/wp-content/uploads/2025/01/E-BOOK-Parcerias-Publico-Privadas.pdf>. Acesso em: 09 de outubro de 2025.

MIRABETE, Júlio Fabbrini. A privatização dos estabelecimentos penais diante da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (lei de Execução Penal). **Revista dos Tribunais**: RT, São Paulo, v. 81, n. 678, abr. 1992, p. 280-285.

MIRABETE, Júlio Fabbrini. **Execução Penal: comentários à Lei nº 7.210, de 11-7 84**. 8 ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 1997.

MIRABETE, Júlio Fabbrini. **Manual de Direito Penal, Volume I: parte geral**. 26ª Ed., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2010.

MIRABETE, Júlio Fabbrini. **Processo penal**. 18.ed. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Direito Penal, Parte Geral e Especial**. 5ª Editora Revista dos Tribunais, 2009.

OLIVEIRA, Márcia de Freitas. **O Princípio da Humanidade das Penas e o Alcance da Proibição Constitucional de Penas Cruéis**. 2014. Tese (Mestrado em Direito Penal) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. Orientador: Profa. Helena Regina Lobo da Costa. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/D.2.2015.tde-20032015-152711>. Acesso em: 29 de setembro de 2025

OLIVEIRA, Raíssa Nobre de; AZEVEDO, Alessandra Camarão de; FIGUEIREDO, Alysson Benvindo; NASCIMENTO, Marcio de Jesus Lima do. **Sistema prisional brasileiro: violação dos direitos humanos no sistema carcerário**. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, [S. l.], v. 11, n. 4, p. 1912–1928, 2025. DOI: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/18699>. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/18699>. Acesso em: 3 set. 2025.

ORDÓÑEZ VARGAS, Laura Jimena. **É possível humanizar a vida atrás das grades? Uma etnografia do método de gestão carcerária APAC**. 2011. Tese (Doutorado em Antropologia Social) - Faculdade de Antropologia - Universidade de Brasília, Brasília. Orientador: Profa. Dra. Rita Laura Segato. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/10416/1/2011_LauraJimenaOrdonezVargas.pdf. Acesso em: 06 de outubro de 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 2 de setembro de 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 2 de setembro de 2025.

OSTERMANN, Fábio Maia. A Privatização de Presídios como Alternativa ao Caos Prisional. **Res Severa Verum Gaudium**, Porto Alegre, v. 2, n. 1, 2016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/resseveraverumgaudium/article/view/64733>. Acesso em: 2 out. 2025.

OTTOBONI, Mário. **Vamos matar o criminoso? Método APAC**. 2. ed. Ver. e atual. São Paulo: Paulinas, 2006.

OTTOBONI, Mário. **Ninguém é irrecuperável**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Cidade Nova, 2001.

OTTOBONI, Mário. **Ninguém é irrecuperável**: APAC, a revolução do sistema penitenciário. 2. ed. São Paulo: Cidade Nova, 2001.

PASTORAL CARCERÁRIA NACIONAL. **Nota técnica contra a proposta de privatização dos presídios em SP**. Agenda Nacional pelo Desencarceramento, 2019. Disponível em: <https://carceraria.org.br/agenda-nacional-pelo-desencarceramento/nota-tecnica-sobre-a-proposta-de-privatizacao-dos-presidios-em-sp#>. Acesso em: 13 de outubro de 2025

PASTORAL CARCERÁRIA NACIONAL. **Prisões privatizadas no Brasil em debate**. São Paulo: ASAAC, 2014. E-book. Disponível em: <https://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2014/09/Relato%CC%81rio-sobre-privatizac%CC%A7o%CC%83es.pdf>. Acesso em: 6 de outubro de 2025

PEREIRA, Luciano Meneguetti. O Estado de Coisas Inconstitucional e a violação dos direitos humanos no sistema prisional brasileiro. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos**. Bauru, v. 5, n. 1, p. 167-190, jan./jun., 2017. Disponível em: <https://www3.faac.unesp.br/ridh/index.php/ridh/article/view/472>. Acesso em: 28 de Agosto de 2025

PÉREZ LUÑO, Antônio Enrique. **Derechos humanos, Estado de derecho y Constitución**. 5. Ed. Madrid: Editora Tecnos, 1995.

PEREZ, Stephanie Carolyn. Breves reflexões sobre os fundamentos da pena. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 42, p. 194–223, 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/view/94873>. Acesso em: 20 de maio de 2025.

POLÍTICA PENITENCIÁRIA ESTÁ EM DEBATE NO SENADO; BRASIL TEM A 3ª MAIOR POPULAÇÃO CARCERÁRIA DO MUNDO. Produzido por Tv Senado. Dirigido por Carlos Djalma. 27 de junho de 2024, 25 min e 23seg. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=dQ0oxRScJgo>. Acesso em: 26 de setembro de 2025.

PORTUGAL, Daniela Carvalho. **As Parcerias Público-Privadas no Sistema Prisional**: as perspectivas da legalidade, eficiência e política criminal. 2010. Tese (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia - UFBA, Salvador. Orientador: Prof. Dr.Saulo José Casali Bahia. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/9047/4/DANIELA%20CARVALHO%20PORTUGAL.pdf>. Acesso em: 4 de setembro de 2025.

RAMIDOFF, Henrique Munhoz Bürgel. **Recuperação Judicial De Serviço Público Penitenciário**. 2024. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Nove de Julho, São Paulo. Orientador: Prof. Dr. Luiz Alberto Gurgel de Faria. Disponível em: <https://bibliotecatede.uninove.br/bitstream/tede/3606/2/Henrique%20Munhoz%20Burgel%20Ramidoff.pdf>. Acesso em: 13 de outubro de 2025.

ROCHA, Patrícia Gomes. **Privatização do Sistema Prisional**: uma eficaz melhoria do caos carcerário. 2019. Tese (Pós-Graduação Lato Sensu) - Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. Orientador: Prof.Elisa Ramos Pittaro Neves. Disponível em:

https://emerj.tjrj.jus.br/files/pages/paginas/biblioteca_videoteca/monografia/2019/PatriciaGomesRocha.pdf Acesso em: 02 de outubro de 2025.

ROIG, Rodrigo Duque Estrada. **Execução penal: teoria crítica**. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil. Revista dos Tribunais, 2021. E-book. Disponível em: https://www.ispsn.org/sites/default/files/documentos-virtuais/pdf/execucao_penal_-_teoria_critica_rodrigo_duque_estrada_roig_z-library.pdf. Acesso em: 02 de setembro de 2025.

ROJAS, Claudio Nash. **Alcance del concepto de tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes**. In: ELSNER, Gisela (Ed.). Anuario de derecho constitucional latinoamericano 2009. Montevideu: KonradAdenauer-Stiftung, 2009. p. 586-589. Disponível em: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-derecho-constitucional/article/view/3891/3421>. Acesso em: 04 de setembro de 2025.

ROSTIROLLA, Luciano. A adoção das parcerias público-privadas no sistema prisional como medida efetiva para reinserção social dos presos. **Revista do Ministério Público do Estado de Goiás**, Goiânia, 2018, n. 35, jan./jun. 2018, p. 63-94. Disponível em: https://www.mpgo.mp.br/revista/dados_revista14/revista14_dados4.html. Acesso em: 4 de outubro de 2025.

SANTOS, Evanilson Ferreira. **Gestão Prisional: Mapeamento do Modelo de Cogestão Prisional na Bahia**. 2022. Tese (Mestrado em Desenvolvimento e Gestão Social) - Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia - UFBA, Salvador. Orientador: Profa. Dra. Tânia Moura Benevides. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/42571>. Acesso em: 26 de outubro de 2025.

SAPORI, Luis Flavio. A violência nas prisões brasileiras. **Fórum Brasileiro de Segurança Pública**. ed n 136, 2022. Disponível em: <https://fontesegura.forumseguranca.org.br/a-violencia-nas-prisoos-brasileiras/>. Acesso em: 29 de setembro de 2025.

SERRA, Carlos Henrique Aguiar. Estado penal e encarceramento em massa no Brasil. In: LOURENÇO, Luiz Claudio; GOMES, Geder Luiz Rocha (Orgs.). **Prisões e Punição: no Brasil contemporâneo**. Salvador: EDUFBA, 2013, p. 31-43.

SYKES, Gresham M. **The society of captives: A study of a maximum security prison**. Princeton University Press, 1971. Disponível em: <https://static1.squarespace.com/static/5b7ea2794cde7a79e7c00582/t/6342b463ddd3f80f730227be/1665315947562/Society+Of+Captives.pdf>. Acesso em 25 de Agosto de 2025

TEIXEIRA, Carla Costa. Pesquisando instâncias estatais: reflexões sobre o segredo e a mentira. In: CASTILHO, Sérgio Ricardo Rodrigues; LIMA, Antônio Carlos de Souza; TEIXEIRA, Carla Costa (org.). **Antropologia das práticas de poder: reflexões etnográficas entre burocratas, elites e corporações**, Rio de Janeiro, Contra Capa. 2014. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/382561414/CASTILHO-LIMA-e-TEIXEIRA-Orgs-Antropologia-Das-Praticas-de-Poder-Reflexoes-Etnograficas-Entre-Burocratas-Elites-e-Corporacoes>. Acesso em: 16 de outubro de 2025.

VALLORY, Lucas Torres. **A Privatização dos Presídios: a experiência americana e a sua introdução no Brasil.** 2020. Tese (Mestrado em Direito Penal) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. Orientador: Prof. Dr. Sérgio Salomão Shecaira. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-09052021-200154/publico/8044911_Dissertacao_Original.pdf. Acesso em: 13 de outubro de 2025.

ZAFFARONI, Eugênio Raul. **O inimigo no direito penal.** 3 ed, tradução Sérgio Lamarão, Editora Revan, Instituto Carioca de Criminologia, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <https://deusgarcia.wordpress.com/wp-content/uploads/2015/10/o-inimigo-no-direito-penal.pdf>. Acesso em: 16 de maio de 2025.

ZAFFARONI, Eugênio Raúl; BATISTA, Nilo; ALAGIA, Alejandro; SLOKAR, Alejandro. **Direito Penal Brasileiro: Primeiro Volume - Teoria Geral do Direito Penal**, 4. ed. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2011. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/732646608/Eugenio-Raul-Zaffaroni-Direito-Penal-Brasileiro-I-Revan-2011>. Acesso em: 20 de agosto de 2025.