

NOTA TÉCNICA CONJUNTA - PROJETO DE LEI Nº 190/2019

Ementa PL 190/2019: Autoriza o poder executivo a contratar parceria público-privada para a construção e administração de estabelecimentos penais no âmbito do estado do Rio de Janeiro.

A presente nota técnica visa a aprofundar a análise sobre a proposta de parceria público-privada no setor penitenciário fluminense, presente no Projeto de Lei 190/2019 (doravante, PL 190/2019), apresentado pelo deputado Rosenverg Reis, em março, na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (doravante, ALERJ). Foram reunidos argumentos que demonstram a presença de inconstitucionalidade, ilegalidade e inconveniência na matéria, em contrariedade à atribuição do Estado pela tutela dos presos. Ressalte-se que a possibilidade de exploração do trabalho do preso, de maneira compulsória, e a venda dos produtos advindos deste pela empresa privada, configuram exploração do trabalho forçado, contrariando as normativas da Organização Internacional do Trabalho. O Projeto de Lei fere também a prerrogativa da atuação da Defensoria Pública na assistência jurídica gratuita aos presos.

A partir de experiência empírica no Rio de Janeiro, e dos problemas advindos da terceirização de serviços de alimentação e saúde, além de exemplos das graves consequências da privatização de presídios em outros Estados, fica evidente que o projeto de lei pode agravar o cenário de insegurança, calamidade, falta de acesso a alimentação de qualidade e atendimento à saúde dos internos do sistema carcerário fluminense, além de representar também risco de ainda maior precarização dos trabalhadores do sistema penitenciário. Com base em legislações nacionais e internacionais, passamos a expor, a seguir, os motivos pelos quais o referido projeto de lei pode contribuir para exacerbação das violações de direitos dos apenados no sistema penitenciário do Rio de Janeiro, que tem hoje mais 52 mil presos, sendo cerca de 40% deles provisórios.

1. Aspectos Gerais sobre a Privatização dos Presídios: segurança, transparência e gastos públicos

A privatização do sistema carcerário não é algo recente no debate, sendo hoje ao todo 30 unidades sob o regime de Parceria-Pública Privada ou Cogestão no país, nos Estados de Santa Catarina, Espírito Santo, Minas Gerais, Bahia, Sergipe, Alagoas e Amazonas. Em primeiro lugar, deve ser enfatizado que o corrente debate sobre privatizações se baseia prioritariamente em posições pouco sedimentadas na realidade e sem uma análise aprofundada de dados, essenciais para a construção de políticas públicas. Assim torna-se essencial, trazer pesquisa realizada pela Pastoral Carcerária Nacional sobre as unidades, buscando avaliar de forma profunda as estruturas, problemas e vantagens que podem ser encontradas na proposta a partir das unidades que já estão operando sob esse sistema.

Dentre os pontos encontrados como nevrálgicos da pesquisa, destacam-se três: a precarização do trabalhador das unidades, a falta de transparência e o aumento de gastos do Estado no repasse de verbas para as empresas administradoras. As empresas, em sua grande maioria, não responderam ou não possuíam informações disponíveis sobre sua estrutura, funcionários, equipe ou funcionamento, o que apresenta as possíveis dificuldades a serem enfrentadas no que diz respeito ao controle e fiscalização da aplicação da verba pública, tendo em vista a centralidade que a transparência possui para evitar quaisquer desvios de função ou do próprio erário. Tal situação torna-se agravada pela conclusão que *contrario sensu* do apregoado pelo discurso posto sobre o tema, que nas unidades já privatizadas o custo para manutenção de um preso é barateado. Segundo a pesquisa

Quanto aos aspectos negativos, um deles refere-se ao alto valor repassado às empresas privadas, o que torna impraticável a generalização da privatização. Com uma média de R\$ 3000,00 por preso ao mês, fora os gastos que permanecem com o estado, se todas as unidades prisionais do Brasil fossem privatizadas, teríamos um repasse de 1,8 bilhão por mês dos cofres públicos às empresas privatizadas. (Pastoral Carcerária, 2014, p.55)

Seguindo ainda com os dados produzidos pela pesquisa, há a constante rotatividade dos agentes e funcionários dos presídios, que não apenas passam frequentemente por demissões, como também recebem baixos salários, ausência de treinamento adequado, o que conjuntamente implicam não apenas uma ainda maior precarização dos trabalhadores do sistema carcerário, como também uma piora na própria segurança interna.

Um dos exemplos mais notórios dos riscos extremos à segurança colocados pela gestão conjunta com a iniciativa privada é o Complexo Penitenciário Anísio Jobim

(COMPAJ) localizado em Manaus, Amazonas, palco de uma das várias rebeliões ocorridas em janeiro de 2017. Em conformidade com informações aportadas por uma inspeção realizada pelo Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura no local (MNPCT, 2016), um ano antes da rebelião considerada uma das mais graves da história do país, a unidade opera em sistema de cogestão com a empresa Umanizzare, desde meados de 2014, e apresentava um clima de insegurança e descontrole. É fundamental enfatizar que ao mesmo modo que o previsto no PL 190 de 2019, em trâmite na ALERJ, a segurança interna também era realizada por prestadores de serviço da empresa. Cabe um destaque dos artigos da proposta legislativa que preveem tal medida:

[...] Artigo 6º: São consideradas como diretrizes para a contratação da parceria público-privada:

[...]

VI- segurança do estabelecimento penal. [...] (texto PL 190/2019)

Mesmo havendo a ressalva no artigo 6º, VIII sobre o poder de polícia e a indelegabilidade das funções jurisdicionais e disciplinares, há clara brecha na legislação para que o contato e segurança dos presos e da própria unidade seja realizado pelos agentes contratados pela empresa, apontando não apenas contradição interna no próprio texto legal da proposta, como também abre-se risco para que na prática ocorra invasão das funções de competência exclusiva do Estado. Esta possibilidade torna-se mais concreta tendo em vista as declarações emitidas pelo governo do estado, o qual afirma que não realizaria novos concursos, mas sim contrataria terceirizados da empresa Reviver. Nesse sentido, citamos nota contra a terceirização emitida pelo sindicato dos servidores do sistema penitenciário, SINDSISTEMA, que também coloca-se contrário à privatização:

Em relação ao déficit de inspetores penitenciários, o governador Wilson Witzel declarou em diversas ocasiões que sua intenção é contratar mão-de-obra terceirizada (cerca de 5 mil contratados) para executar a atividade-fim do agente estatal, em sistema de co-gestão com empresa especializada (REVIVER), sob a alegação de que o regime de recuperação fiscal ao qual o estado foi submetido não permite a realização de novo concurso público, o que não é verdade, uma vez que não há vedação à realização de concurso público para cargos vagos. A Seap possui, aproximadamente, 1500 vagas a serem preenchidas.¹

¹ Disponível em: <http://www.sindsistema.com.br/noticias/826>.

Enfatiza-se a vedação expressa à delegação de quaisquer funções de polícia para entes privados, sedimentado não apenas pela Lei 13.190/2015, que altera a Lei de Execuções Penais, como também na Lei 11.079/2004 que normatiza parcerias público-privadas, assim como no artigo 144 do texto constitucional. Tal prescrição também coloca-se frontalmente contrária às Regras Mínimas das Nações Unidas para Tratamento de Presos (Regras de Mandela), que prevê no item 74.3

[...] os funcionários devem ser indicados para trabalho em período integral como agentes prisionais profissionais e a **condição de servidor público**, com **estabilidade no emprego**, sujeito apenas à boa conduta, eficiência e aptidão física. O salário deve ser suficiente para atrair e reter homens e mulheres compatíveis com o cargo; os benefícios e **condições de emprego devem ser condizentes com a natureza exigente do trabalho**.

Ainda neste sentido, deve ser ressaltado haver a mesma contradição no que diz respeito ao acesso da Defensoria Pública aos presos assistidos pelo órgão. Mesmo sendo previsto a reserva a prestação jurisdicional ao ente público, o artigo 7º, I expõe que deveria ser assegurado pela concessionária assistência jurídica. Na Parceria Público-Privada realizada em Minas Gerais, no Complexo de Ribeirão das Neves, tal ponto já foi objeto de controvérsia tendo em vista a competência constitucionalmente atribuída à Defensoria Pública para prestação de assistência jurídica gratuita² por meio dos artigos 5º LXXIV e 134 da carta magna.

Ademais, ressalta-se que tal prescrição representa violação ao Estatuto da Advocacia (Lei 8906/1996) por meio do qual é prevista a obrigação de independência do advogado em qualquer circunstância (Artigo 31, § 1º), apontando ainda que a ausência desta representaria violação do Código de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil. Neste último, não só é enfatizado a obrigatoriedade de independência do advogado, como também é vedado a sua participação em lides que possam haver conflito de interesse com seu cliente (artigo 18 e 20), o que potencialmente pode ocorrer tendo em vista que é benefício da empresa exploradora de mão de obra do preso que este permaneça encarcerado para continuar produzindo. Esse “benefício” pela manutenção do encarceramento torna-se especialmente notável quando ele representa uma mão de obra não protegida pela Consolidação de Leis Trabalhistas (CLT) e tendo, em conformidade com o artigo 29 da Lei de Execuções Penais,

² Disponível Em: <https://apublica.org/2014/05/quanto-mais-presos-maior-o-lucro/>.

salário inferior ao mínimo. Neste sentido, o risco elevado de conflito de interesse e perda de independência do patrono potencializam a vedação de acesso adequado à justiça dos presos e presas, direito fundamental prescrito na norma constitucional (artigo 5º, LXXIV) e em tratados internacionais nos quais o Brasil é signatário, como artigo 8º e 25º da Convenção Americana dos Direitos Humanos e artigo 11º da Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas .

2. Prestação de serviços terceirizados na atual gestão do Sistema Prisional Fluminense

2.1 Alimentação

Os serviços terceirizados ou concedidos para empresas privadas no âmbito da política prisional no estado do Rio de Janeiro não são novidade. Há anos a grande maioria das unidades prisionais recebem alimentação em formato de “quentinhas” ou “marmitex”, fornecidas por uma série de empresas privadas como a Guelli Alimentações, Faculdade do Sabor, dentre outros. Apesar do alto investimento de recurso público, não se tem ao certo informações detalhadas sobre o custo unitário e total dos serviços, uma vez que são fornecidos lanches e refeições para unidades prisionais em diferentes municípios do estado.

Por outro lado, as denúncias acerca da baixa qualidade dos alimentos são frequentemente apontadas, sendo referentes desde a quantidade insuficiente de cada tipo de alimento, principalmente proteína - não raro são encontradas salsichas, e outros alimentos de baixo valor calórico e de nutrientes - até reclamações destas virem cruas, já azedas, contendo pedras ou larvas.

De acordo com os relatórios de inspeção realizados pelo Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura do Rio de Janeiro (MEPCT/RJ), órgão instituído pela Lei 5778/2010, é possível observar por meio das fotografias das refeições servidas que o feijão, alimento basilar da dieta calórica³ do brasileiro, é servido apenas como caldo, sem os grãos. Em relatório de março de 2016, o MEPCT/RJ afirma que a direção da unidade informou que os próprios presos solicitaram a retirada das verduras e legumes da dieta oferecida, o que foi

³ Entendemos como dieta calórica a partir do conceito forjado pela Organização Mundial da Saúde que determina que são necessárias cerca de 2000 calorias diárias para que a energia vital de um ser humano em idade adulta seja mantida.

confirmado pelos internos, segundo eles, tendo em vista o péssimo odor dos mesmos ocasionadas pela decomposição daquele tipo de alimento.

Historicamente afirma-se que os serviços privados são “melhores” e “menos onerosos” ao Estado, contudo, o que tem se identificado é uma piora crescente na prestação de serviços ao passo que o gasto do recurso público segue também em crescente. Em 2017, por exemplo, jornais denunciavam a contratação sem licitação de serviços de fornecimento de lanches e refeições pelo valor de R\$192,2 milhões⁴.

Importa destacar a qualidade questionável da alimentação fornecida e sua quantidade insuficiente é reconhecida pelo Estado a partir da constante necessidade de que familiares forneçam alimentação e outros itens de primeira necessidade às pessoas privadas de liberdade. A exemplo, desde 2003 a SEAP, através de sua Resolução n. 26/2003 regulamenta a entrada de alimentos e outros itens nas unidades prisionais do estado. Em outras duas Resoluções SEAP, n. 610/2016 e n. 708/2018 esses itens foram atualizados.

O empenho de recursos públicos para o fornecimento de alimentação por via de terceirizações por si é um fator que demonstra a ineficácia de tal formato de gestão, por outro lado, cabe ainda destaque ao fator difuso do efeito na saúde dos internos e internas das unidades prisionais do estado. Em uma década (1998/2018) houve segundo a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, dez vezes mais mortes por questões de saúde⁵. Desde o início da contagem, mais de duas mil pessoas haviam morrido em decorrência de doenças como a tuberculose e outras doenças curáveis. É de conhecimento público e notório que a alimentação é parte fundamental para o tratamento desse tipo de doença.

Assim, pode-se destacar o risco de ampliarmos a margem do gasto público em relação à empresas e outros entes privados envolvidos na execução da pena, além de aprofundarmos de maneira irreparável questões que envolvem a saúde das pessoas privadas de liberdade sem acesso à alimentação adequada, à saúde e disponibilizadas para a exploração ilimitada do trabalho, item que será abordado a frente.

2.2 Organizações Sociais (OSs) gestoras dos serviços de saúde

⁴ Disponível em:

<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/empresas-investigadas-pela-lava-jato-sao-contratadas-sem-licitacao-para-fornecer-comida-a-presidios-do-rj.ghtml>.

⁵ Disponível em:

<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2018/08/07/numero-de-presos-mortos-em-presidios-do-rj-cresce-10-vezes-em-quase-uma-decada.ghtml>.

Diante do grave quadro da saúde no estado do Rio de Janeiro, estruturas privadas de saúde foram implementadas para alguns serviços, especialmente os serviços de pronto atendimento e urgência. Há alguns anos a SEAP não conta com equipes de saúde completas na grande maioria das unidades prisionais, ainda que todas tenham espaço físico - insuficiente - para funcionamento de enfermaria. Enfatiza-se que em grande medida as equipes vêm cada vez mais sendo reduzidas, sendo encontradas em diversas unidades apenas técnicos de enfermagem, quando muito. A falta generalizada de insumos para atendimento ambulatorial levou a drástica piora em relação à saúde da população prisional no estado.

A despeito da atual tentativa de implementação das “parcerias público-privadas”, além da terceirização em curso no tocante ao fornecimento de alimentação, a saúde passa pelo mesmo processo. Desde 1998 não são realizados concursos para os profissionais para o Tratamento Penitenciário, nesse caso assistentes sociais, psicólogos e profissionais da área de saúde, notadamente técnicos em enfermagem, enfermeiros, médicos e odontologistas. Os que ainda encontram-se nas unidades possuem grande defasagem salarial, tendo em vista a precarização de seu vínculo por conta da não transferência desses para os quadros da SEAP ou da Secretaria Estadual de Saúde quando do fim do DESIPE, gerando evasão dos que lá se encontram. O suprimento de tal déficit, reiteradamente é realizado por profissionais contratados por meio de seleção pública com contratos por tempo determinado ou cedidos à SEAP pela Secretaria Estadual de Saúde, gerando ainda maior instabilidade nos quadros.

Desde de 2011 está em funcionamento no Complexo Penitenciário de Gericinó em Bangu, uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA) como único ponto de atendimento médico dentro do sistema prisional fluminense, principalmente após a desativação dos poucos hospitais penitenciários, gerando consequentemente a centralização dos atendimentos urgência/emergência. De acordo com o Relatório Anual do MEPCT-RJ:

O contrato assinado entre a Secretaria Estadual de Saúde, a SEAP e a O.S. Viva Rio atribui responsabilidades de gestão, operacionalização e execução de serviços na UPA e no “Pronto Socorro Hamilton Agostinho”. O pronto socorro mencionado é um antigo hospital da SEAP. A UPA foi construída ao lado do Hospital Hamilton Agostinho, que então passou a ofertar os leitos de suas enfermarias de internação para os pacientes oriundos da UPA que ainda não teriam condições de retornar à unidade prisional. Segundo o contrato, os quarenta e dois (42) leitos do antigo Hospital Hamilton Agostinho, divididos em sete (07) enfermarias serviriam como leitos de

retaguarda da UPA, para os casos de internação de patologias de menor complexidade. Vale ressaltar desde já que a estrutura atual do Hamilton Agostinho é um de mero setor de enfermagem para utilização de alguns casos de pacientes saídos da UPA. (p.28)

Ou seja, houve uma escolha por tornar o hospital, um simples anexo de uma unidade hospitalar baseada em um contêiner (as estruturas das UPAs de uma maneira geral são estruturas quase que provisórias), sob gestão privada de organização social, formato sobre o qual se tem inúmeras denúncias de falta de insumos, profissionais e reprodução de uma série de tratamentos inadequados reproduzindo violações diversas na assistência a saúde do presos, com denúncias de negligência, negativa de cuidado, falta de material básico, realização de procedimentos sem utilização de anestesia, dentre outros, concretizando a ineficácia da administração privada também para aspectos referentes à saúde no sistema prisional.

Além disso, de acordo com as normativas da saúde, as UPAs devem vir acompanhadas de uma série de serviços de atenção básica que permitam que essas estruturas sejam utilizadas apenas para casos de emergência, diferente do que foi dito pelos gestores da SEAP quando da inauguração da UPA de Gericinó. O então secretário da pasta afirmou que aquela unidade de saúde, mais que uma unidade comum, ofereceria outros serviços como hemodiálise, o que foge às normativas do Sistema Único de Saúde, além de nunca ter se concretizado.

Ressalta-se a ineficácia da unidade suprir o atendimento constante e crescente dos presos e presas, do Estado já que sua capacidade seria de cerca de 60 por dia, enquanto o sistema prisional naquele momento já ultrapassa a marca dos 27 mil presos (hoje são 51 mil, sem aumento da estrutura da UPA). Ainda é fundamental informar a constante ausência de quadro completo presente na unidade, como também é percebido nos dados obtidos pelo MEPCT/RJ, somados a um alto custo de manutenção do serviço⁶.

Importa nesse tocante, portanto, reafirmar que as experiências em relação aos direitos básicos de saúde e alimentação das pessoas privadas de liberdade já encontram-se funcionando precariamente em formato de terceirização configurando um quadro de violações de direitos graves com efeitos incalculáveis para toda a população que se relaciona direta ou indiretamente com o sistema prisional fluminense.

6

<https://blogs.oglobo.globo.com/blog-emergencia/post/com-oss-custo-medio-das-upas-do-estado-mais-que-dobra.html>

3. Trabalho em presídios com PPPs: desrespeito a Lei de Execuções Penais e Caracterização de Trabalho Forçado segundo a Convenção 29 da OIT

Um problema central e de suma relevância no texto do PL 190/2019 se encontra na questão da exploração de mão-de-obra pela empresa concessionária. O trabalho dos presos em unidades sob o regime de Parceria Público Privada está previsto nos artigos a seguir transcritos:

Artigo 6º: São consideradas como diretrizes para a contratação da parceria público-privada:

[...]

VI- A obrigatoriedade do trabalho do preso.

Artigo 10: O concessionário poderá explorar o trabalho dos presos, bem como dispor ambientes do estabelecimento penal para a comercialização de produtos e serviços provenientes desse trabalho.

Parágrafo Único: O trabalho do preso não está sujeito ao regime da Consolidação das Leis Trabalhistas, bem como não gera relação de emprego entre este e o contratante de mão de obra.

Artigo 11: Ficam asseguradas a remuneração e as condições de trabalho, conforme disposto na Lei 7210, de 11 de julho de 1984. [...]

Não obstante a citação da Lei de Execuções Penais, que regula o trabalho do preso em seus artigos 28 ao 29, nos causa especial preocupação este ponto do Projeto. Isto se dá pois está vigente por meio da Resolução n. 721 de 30 de julho de 2011 da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária o trabalho voluntário de presos. A normativa está sendo aplicada frente à integralidade dos presos que trabalham no sistema penitenciário. Essa resolução somada à criação da obrigatoriedade que todos os presos prestem serviço, independente de sua capacidade de fazê-lo, vai frontalmente contra o previsto na Lei de Execuções Penais que determina ser mandatório o recebimento de pelo menos ⅓ do salário mínimo vigente (artigo 29, caput) devendo o trabalho ser obrigatório na medida das **aptidões e condições** (Artigo 31), enfatizando que o preso provisório não é sujeito a tal obrigatoriedade, ressalva esta não realizada no PL que prevê que as PPPs podem ser concedidas em qualquer regime de

cumprimento de pena. A Resolução por si só já representa uma violação expressa à Lei de Execuções Penais, tomando contornos ainda mais graves quando se potencializa a aplicação desta para exploração de mão de obras e venda de mercadorias produzidas por presos por empresas concessionárias.

Em primeiro plano é importante sedimentar que mesmo presos não sendo considerados trabalhadores perante a Consolidação de Leis Trabalhistas, este ainda assim acessa as garantias fundamentais básicas de direitos humanos preconizados pela legislação internacional no que se refere ao trabalho forçado. Nesse sentido, destacamos o previsto no artigo da Convenção 029 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), frente a qual o Brasil possui obrigação internacional. Este artigo prevê que o trabalho obrigatório de pessoas privadas de liberdade é permitido, salvo em casos de exploração por pessoa privada, o qual enquadra-se na definição de trabalho forçado. Nesse sentido, destacamos as partes relevantes do artigo na íntegra:

Art. 2 — 1. Para os fins da presente convenção, a expressão **‘trabalho forçado ou obrigatório’ designará todo trabalho ou serviço exigido de um indivíduo sob ameaça de qualquer penalidade e para o qual ele não se ofereceu de espontânea vontade.**

2. Entretanto, a expressão ‘trabalho forçado ou obrigatório’ não compreenderá, para os fins da presente convenção:

[...]

c) qualquer trabalho ou serviço exigido de um indivíduo como consequência de condenação pronunciada por decisão judiciária, **contanto que esse trabalho ou serviço seja executado sob a fiscalização e o controle das autoridades públicas e que dito indivíduo não seja posto à disposição de particulares, companhias ou pessoas privadas;** [...]

Neste sentido, torna-se patente a caracterização de trabalho forçado quando a obrigatoriedade do emprego da mão de obra do preso é atrelado a uma prestação a particular em conformidade com o expresso na Convenção 29 da OIT, cuja abolição é mandatória sob a égide da Convenção 105 da mesma organização. É importante destacar que ambas as Convenções foram aprovadas pelo Brasil, por meio do Decreto Legislativo 24/56 e pelo Decreto Legislativo 20/65, simultaneamente.

4. Outros posicionamentos a respeito da Privatização de Presídios

O posicionamento contrário à privatização das unidades prisionais igualmente é rechaçado por uma série de órgãos especialistas sobre o tema, posições estas que passamos a sintetizar a seguir:

4.1. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP):

O tema é abordado na Recomendação 8 de 9 de dezembro de 2002⁷, na qual o órgão recomenda que qualquer projeto que busque privatizar presídios seja rejeitado. Ainda demonstrando a inadequação do previstos nos artigos 6º e 7º do PL 190/2019, no seu artigo 2º, parágrafo único, determina que qualquer serviço médico, jurídico, de assistência social e psicológicos de modo algum podem ser prestados por ente privado. Conforme o texto presente na recomendação

Os serviços técnicos relacionados ao acompanhamento e à avaliação da individualização da execução penal, assim compreendidos os relativos à assistência jurídica; médica, psicológica e social, por se inserirem em atividades administrativas destinadas a instruir decisões judiciais, sob nenhuma hipótese ou pretexto deverão ser realizadas por empresas privadas, de forma direta ou delegada, uma vez que compõem requisitos da avaliação do mérito dos condenados.

4.2. Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (CNPCT)

O assunto é debatido na Recomendação n.2 de 9 de dezembro de 2015 recomendam logo no seu artigo 1º que sejam igualmente rejeitadas às privatizações de serviços ligados a custodiados, especialmente aqueles referentes à saúde, psicólogos, assistência social e jurídica, segurança, transporte, administração e disciplina. Enfatiza-se que ao tratar de privatização o órgão esclarece que trata-se de qualquer delegação de prestação de serviços para entes privados, sejam eles entidades lucrativas ou não. Destaca-se que *pari passu* ao já

⁷ Disponível em: <http://www.criminal.mppr.mp.br/arquivos/File/ExecucaoPenal/CNPCCP/n8de9dez2002.pdf>.

mencionado acima o artigo 5º deixa sedimentado que a assistência jurídica gratuita deve ser prestada pela Defensoria Pública do Estado.

4.3. Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH)

Com texto muito semelhante aos dois anteriores, a Recomendação 6 de 7 de novembro de 2018⁸ igualmente se coloca contrária às privatizações de serviços ligados a custodiados, especialmente aqueles referentes à saúde, psicólogos, assistência social e jurídica, segurança, transporte, administração e disciplina. Enfatiza-se que ao tratar de privatização o órgão esclarece que trata-se de qualquer delegação de prestação de serviços para entes privados, sejam eles entidades lucrativas ou não. Reforçando que a assistência jurídica gratuita deve ser prestada pela Defensoria Pública do Estado.

4.3. Associação de Juízes pela Democracia (AJD):

A Associação de Juízes pela Democracia emitiu nota técnica⁹ contrária a privatização de unidades. Mesmo versando sobre o PLS 511/2011, é fundamental ressaltarmos pontos deste documento tendo em vista o conteúdo similar ao PL 190/2019, tornando-se, por consequência aplicável a esse já que ambos tratam de PPPs em presídios sob a mesma forma, como pode ser apontado pelo trecho a seguir grifado:

“Em contrapartida, os atores privados serão remunerados mensalmente pelo Estado, com base na “disponibilidade de vagas do sistema penal, no número de presos e na prestação de serviços requeridas pelo contrato” (artigo 9º), sem prejuízo de disporem de “plena liberdade para explorar o trabalho dos presos” (artigo 10º), “diretamente pelo concessionário” ou de forma “subcontratada” (artigo 11), sem que isso implique estabelecimento de vínculo empregatício (artigo 10, § 1º) ou acesso, por parte dos detentos, a direitos sociais básicos, como o salário mínimo (artigo 7º, inciso IV, da Constituição da República).”

⁸ Disponível em:

<https://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/Recomendao6sobreoposicionamentodoConselhoNacionaldosDireitosHumanoscontraaprivizaodosistemaprisional.pdf>

⁹ Disponível em: <https://ajd.org.br/nota-tecnica-contra-o-pls-n-513-2011-pela-nao-privatizacao-do-sistema-carcerario/>.

Cabe destaque pontos fundamentais da nota que expõe a conflitividade com a normativa constitucional, especificamente o artigo 144 da Constituição Federal, quando da delegação de função de segurança cuja competência para execução é exclusiva do Estado. Conforme colocado pela nota

3. Semelhante proposição esbarra, logo de saída, na impossibilidade de se delegar ao setor privado o monopólio da violência, consistente na imposição e acompanhamento de sanções de caráter aflagante, por se tratar de potestade que advém diretamente da soberania do Estado.

O artigo 144, da Constituição da República, estabelece expressamente ser “dever do Estado” a gestão da segurança pública, exercida “para preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

A avocação, pela Administração, do poder de punir (que engloba tanto a estipulação como a execução da pena), consubstancia conquista civilizatória inerente a uma concepção moderna de Estado, e não pode, sob os pontos de vista ético e jurídico, ser alienado a terceiros cujas finalidades nenhum compromisso guardem com os objetivos publicísticos declarados da pena (ressocialização, redução dos índices de criminalidade), senão com a exploração da política de encarceramento como forma de obtenção de lucro. A inserção de um novo elemento, qual seja, a geração de lucros, no regime penitenciário, portanto, desnatura por completo seus próprios desígnios.

A nota segue reforçando outros argumentos já elaborados detidamente nesta nota técnica como a competência exclusiva da defensoria na prestação de assistência jurídica gratuita e da exploração de trabalho dos presos. Ressalta-se que a nota adiciona que a própria previsão da Lei de Execuções Penais abaixo do mínimo é objeto de controvérsia constitucional no Supremo Tribunal Federal em sede da ADPF 336/DF

[...] de cujo parecer se colhe que a “condição de preso de um cidadão não pode ser utilizada como justificativa para afastar a exigência de observância do salário mínimo constitucionalmente preconizado”,

uma vez que o “fator de *discrimen* utilizado pela LEP não se coaduna com o princípio da dignidade humana nem com o da isonomia, porquanto a prestação de trabalho é a mesma, estando ou não o trabalhador com sua liberdade de ir e vir restringida [...] Neste contexto, é repudiável que o setor privado, amparado por norma manifestamente inconstitucional, exatamente por reduzir os presos em sua dignidade e direitos sociais perante os demais trabalhadores, valha-se desta situação de vulnerabilidade acentuada para angariar mão-de-obra barata e cativa, em ordem a incrementar a lucratividade na exploração de suas atividades econômicas.”. (AJD, 2016)

4.4. Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM)

Em editorial de seu boletim 185 de abril de 2008, o instituto também colocou-se contrário à privatização de unidades prisionais. Enfatiza em seu texto a impossibilidade de privatização das funções amplas ou estritas conectadas à execução da pena, sendo essa uma atividade jurisdicional que por consequência é indelegável, colocando ainda questões referentes à exploração do trabalho do preso, que citamos a seguir

De outra parte, as atividades inerentes à execução, sejam elas em sentido amplo ou estrito (jurisdicional), não admitem privatização. E esbarram em problemas éticos. *“Numa penitenciária privatizada, por exemplo, em que o preso é convertido em mão-de-obra compulsória, de que modo enquadrar seus deveres, como condenado judicial, com seus direitos trabalhistas, enquanto operário? De que maneira enquadrar esses direitos e deveres previstos em lei com as normas internas de segurança impostas pelas firmas de vigilância e voltadas para os ganhos de produtividade? Qual o interesse dessas firmas, cujas ‘fábricas’ podem enfrentar problemas de flutuação de mão-de-obra, em ressocializar os presos que se revelarem excelentes trabalhadores em suas linhas de montagem?”* (IBCCRIM, 2008)

5. Décadas de experiência com privatização, o caso norte americano.

Uma das mais consolidadas experiências de privatização em sistema prisional pode ser encontrada no país que tem a maior população prisional do planeta, os Estados Unidos da América. O segmento, que ganhou muito espaço a partir dos anos 90, atualmente movimentava mais de cinco bilhões de dólares por ano. Por conta disso, existem inúmeros estudos e relatórios oficiais apontando impactos gravíssimos gerados a partir da privatização de unidades prisionais. Muitos destes dados empíricos se mostram profundamente alarmantes frente ao já caótico sistema prisional fluminense.

Unidades prisionais privadas escolhem o perfil dos presos nelas recolhidos. Tal medida serve para baratear os custos, uma vez que presos com perfil de menor periculosidade ou com melhores condições de saúde são operacionalmente mais baratos de se manter acautelados, demandando um menor investimento em segurança e assistência. Já as prisões administradas pelo poder público não contam com essa autonomia de escolha sendo forçadas a investir em todos os custos necessários para funcionar. Tal medida por si só já ajuda a construir a ideia de que a privatização barateia os custos.

Outra forma que a iniciativa privada costuma reduzir orçamento é através do corte salarial e de funcionários. Em todo o sistema prisional norte americano, a média salarial de um inspetor penitenciário que trabalha para o Estado é de U\$36 por hora de trabalho enquanto os que trabalham no setor privado apresentam a cifra de U\$14. A vasta literatura produzida, academicamente e pelos órgãos oficiais, também aponta para a precarização no treinamento desses funcionários.

Relatório do Departamento de Justiça dos EUA de 2015 apontou que, em comparação com as unidades administradas pelo poder público, as chamadas “contract prisons” (prisões contratadas), entre 2011 e 2014, apreenderam oito vezes mais aparelhos telefônicos além de registrarem 50% mais de incidentes violentos presos e guardas e percentuais ainda maiores de violência entre presos. A potencialização do lucro, objetivo maior da privatização, é alcançada em detrimento de questões básicas de segurança, que, no contexto fluminense, já são extremamente frágeis.

Não obstante, o mito de que a privatização reduz os custos do Estado no setor foi definitivamente desconstruído por uma pesquisa publicada em 2009 pela Universidade de

Utah, na qual diversos pesquisadores da área do Serviço Social revisaram pesquisas sobre os custos da privatização. A meta-análise concluiu que a redução de custos é irrisória em alguns casos e inexistente na vasta maioria dos dados empíricos revisados. Na assistência à saúde, por exemplo, como as unidades privatizadas recebem um valor fixo por detento, custos extras são sumariamente repassados ao Estado o que ajuda a mascarar alguns dados. No estado do Arizona, um detento de uma unidade de segurança mínima privada custa, inicialmente, U\$1,39 menos do que um interno em unidade do mesmo perfil administrada pelo Estado. No entanto, essa pequena economia é feita sem levar em conta os gastos extras repassados aos cofres públicos, que depois de considerados reduzem o valor à irrisória economia de U\$0,03 por pessoa. Já em unidades de segurança média, sem considerar os custos repassados ao Estado, cada detento tem seu custo de manutenção 4,4% mais caro em unidades privatizadas e, com o cálculo refeito levando em conta os custos repassados o percentual passa para 8,7% de forma que nesse segmento específico a privatização não só não economiza como gera prejuízos ao erário. No caso do Arizona, uma auditoria fiscal que revisou os contratos apontou para gastos no setor privado de até U\$2,834 a mais por detento.

A orientação exclusivamente mercadológica, visando exaustivamente lucros, da iniciativa privada cria também um tipo de lobby muito específico cujo reflexo é um aumento exponencial da população carcerária e da morosidade nos processos criminais. Alguns contratos preveem uma garantia do Estado de uma taxa de ocupação de 90% das unidades o que se desdobra em leis que criminalizam cada vez mais condutas para garantir essa ocupação. Um caso que ilustra isso de maneira emblemática foi o escândalo que ficou conhecido como “kids for cash” ou “crianças por dinheiro”, onde dois juízes foram condenados por receber propinas das empresas que administravam privadamente unidades de cumprimento de pena para menores de idade em troca de sentenças criminais. Os juízes chegaram ao absurdo de condenar adolescentes que haviam falado mal de diretores de escola em redes sociais para que atingissem a cota exigida de ocupação das unidades. Desta feita, a privatização abriu, na experiência norte americana, não só a oportunidade para um lobby político que de maneira completamente antiética prevê uma sociedade encarcerada como também novas formas de corrupção.

6. Conclusão

A proposta de parceria público-privada apresentada no PL 190/2019 viola, portanto, o artigo 144 da constituição federal, a Lei 11.079/2004, sobre parcerias público-privadas, e a Lei 13.190/2015, que altera a Lei de Execuções Penais. A competência para a gestão do sistema penitenciário é do Estado e a tentativa de privatização das unidades não vai resolver os desafios e a crise pela qual passa o sistema carcerário fluminense nesse momento, podendo, inclusive agravar as condições de segurança e dignidade dos presos e funcionários do sistema. Soma-se a isso ainda a violação do artigo 134 no que concerne a competência exclusiva da Defensoria Pública para a prestação de assistência jurídica.

É de extrema gravidade a proposta de permitir a exploração do trabalho pela empresa concessionária, em regime de trabalho forçado, desrespeitando a Convenção 029 da OIT. O uso ilegal do trabalho dos presos provisórios e sentenciados e a vendas dos produtos oriundos dessa exploração atenderia aos interesses econômicos das empresas concessionárias, em detrimento da implementação de uma política pública que promova a dignidade dos presos, a ressocialização e inserção dos mesmos no mercado de trabalho formal.

A suposta justificativa apresentada no PL sobre o déficit de vagas no sistema deve ser problematizada levando-se em conta que 40% dos 52 mil presos são provisórios e não foram sentenciados ainda. Ademais, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu a necessidade de políticas de desencarceramento, no julgamento da ADPF 347, a partir da qual ficou determinada a implementação das audiências de custódia em todo o Brasil, com o objetivo de diminuir a crescente taxa de encarceramento no país. No Rio de Janeiro, essa taxa atingiu a marca de 301,9 mil/ 100 mil habitantes, segundo dados do Departamento Penitenciário Nacional de 2016.

Privatizar o sistema carcerário e aumentar o número de vagas, portanto, irá agravar a curva de encarceramento, gerando mais violência nos presídios. O Estado deve realizar esforços para cumprir a Lei de Execuções Penais e promover uma política pública que invista em melhorias nas condições do sistema, na alimentação dos presos, no atendimento à saúde física e mental, e nas condições de trabalho dos funcionários do sistema. Diante de todo o exposto, as instituições, organizações e articulações abaixo-assinadas se posicionam contrariamente ao PL 160/2019.

Assinam:

Assessoria Popular Maria Felipa- Minas Gerais
Associação Brasileira de Juristas pela Democracia - ABJD - Rio de Janeiro
Associação Brasileira dos Advogados Criminalistas - ABRACRIM-RJ
Associação de Amigos e Familiares de Presos/as - Amparar
Associação de Mães e Amigos da Criança e Adolescente em Risco
Associação Elas Existem
Centro de Assessoria Popular Mariana Criola
Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente do Ceará - CEDECA/CE
Centro de Direitos humanos de Sapopemba - SP
Coletivo Em Silêncio
Coletivo Transforma MP
Comitê Estadual de Prevenção e Combate à Tortura do Rio de Janeiro- CEPCT/RJ
Conectas Direitos Humanos
Conselho Penitenciário do Estado do Rio de Janeiro
Fórum Grita Baixada
Fórum Permanente de Saúde no Sistema Penitenciário
Frente Estadual pelo Desencarceramento RJ
Frente Estadual pelo Desencarceramento SP
Frente Estadual pelo Encarceramento MG
Frente Mineira Drogas e Direitos Humanos MG
Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares - GAJOP/PE
Grupo Tortura Nunca Mais - GTNM/RJ
Ile Ase Opo Olodoide
Instituto Brasileiro de Ciência Criminais - IBCCRIM
Instituto de Cultura e Consciência Negra Nelson Mandela
Instituto de Defensores de Direitos Humanos - DDH
Instituto de Estudos da Religião - ISER
Instituto Negra do Ceará - INEGRA/CE
Instituto Terra Trabalho e Cidadania – ITTC
Justiça Global
Marcha das favelas pela legalização
Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura de Rondônia - MEPCT/RO
Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura do Rio de Janeiro - MEPCT/RJ
Movimento Mães de Maio
Movimento Mães de Manguinhos
Movimento Mães do Curió
Movimento Moleque
Movimento Negro Unificado - MNU/SP
Pastoral Carcerária Regional Leste I da CNBB
Rede de Comunidades e Movimentos Contra a Violência

Rede Nacional de Feministas Antiproibicionistas - RENFA

Sociedade de Advogados Criminais do Estado do Rio de Janeiro - SACERJ

Voices de Mães e Familiares do Socioeducativo e Prisional do Ceará