

A PRIVATIZAÇÃO DO SISTEMA PRISIONAL NO BRASIL: IMPACTOS NA EFETIVIDADE PENAL E NA ESFERA ADMINISTRATIVA

Maria Luíza Maia Fernandes¹

Ricardo Duarte Júnior²

RESUMO

O presente trabalho tem como objeto a análise da privatização do sistema prisional brasileiro, com foco no modelo de Parceria Público-Privada (PPP). A pesquisa parte de uma contextualização histórica da evolução do direito de punir, desde a vingança privada até a centralização estatal, para então abordar a crise atual do sistema prisional, caracterizada pela superlotação, déficit estrutural e recorrentes violações de direitos fundamentais. Nesse cenário, a privatização parcial surge como alternativa viável para promover maior eficiência administrativa e efetividade penal, especialmente quanto à garantia de direitos básicos, como saúde, educação e trabalho. A partir de uma abordagem dedutiva, com pesquisa bibliográfica, documental e estudo de caso do Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves (MG), o estudo defende que as PPPs, quando submetidas a rígida regulação e fiscalização estatal, podem representar avanço na gestão prisional sem desvirtuar o núcleo essencial do poder punitivo do Estado. Conclui-se que a privatização, longe de mercantilizar a pena, constitui instrumento de modernização administrativa e de concretização dos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da eficiência.

Palavras-chave: Sistema prisional. Privatização. Parceria Público-Privada. Efetividade penal. Direitos fundamentais. Direito Administrativo.

ABSTRACT

¹ Aluno do curso de graduação em Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte – UNI-RN

² Professor do curso de graduação em Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte – UNI-RN

This study analyzes the privatization of the Brazilian prison system, focusing on the Public-Private Partnership (PPP) model. The research begins with a historical contextualization of the evolution of the right to punish, from private vengeance to state centralization, and then addresses the current prison crisis, characterized by overcrowding, structural deficits, and recurring human rights violations. In this scenario, partial privatization emerges as a feasible alternative to promote greater administrative efficiency and penal effectiveness, especially regarding the guarantee of basic rights such as health, education, and work. Based on a deductive approach, using bibliographic and documentary research as well as a case study of the Ribeirão das Neves Prison Complex (MG), the study argues that PPPs, when subject to strict regulation and state oversight, may represent progress in prison management without undermining the essential core of the State's punitive power. It concludes that privatization, far from commodifying punishment, constitutes a tool for administrative modernization and the realization of the constitutional principles of human dignity and efficiency.

Keywords: Prison system. Privatization. Public-Private Partnership. Penal effectiveness. Fundamental rights. Administrative law.

1 INTRODUÇÃO

O sistema prisional brasileiro, em sua conformação atual, tem como finalidade aplicar a pena privativa de liberdade de acordo com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da pessoalidade e da individualização da pena, buscando, além da retribuição pelo crime cometido, a ressocialização do condenado para que possa retornar ao convívio social de forma plena. Contudo, observa-se uma grave crise estrutural no país: superlotação, precariedade das instalações, falta de servidores e descumprimento reiterado das garantias asseguradas pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Execução Penal.

Essa realidade demonstra a distância entre a previsão normativa e a efetividade prática da execução penal, gerando insegurança e tensão social. Para melhor compreender esse cenário, é necessário retomar a evolução histórica do direito de punir. Em um primeiro momento, predominava a vingança privada ou de sangue, quando a vítima ou seu grupo familiar buscava retribuição direta pela ofensa sofrida.

Posteriormente, a pena assumiu caráter religioso, pautada na vingança divina, em que o crime era visto como ofensa aos deuses e a punição como forma de expiação. A seguir, a Lei do Talião representou um avanço, ao estabelecer proporcionalidade entre delito e sanção, sintetizada no conhecido princípio “olho por olho, dente por dente”. A partir dessas fases, com o fortalecimento do Estado moderno e a influência do pensamento iluminista, sobretudo em Beccaria (1764) o poder de punir foi centralizado pelo Estado, submetendo-se a princípios como legalidade, anterioridade e proporcionalidade (BECCARIA, 1764). Entretanto, a centralização estatal, embora tenha marcado um avanço civilizatório, enfrenta sérios desafios práticos na contemporaneidade. O Brasil ocupa hoje a terceira posição mundial em número de presos, com mais de 800 mil custodiados e um déficit superior a 230 mil vagas, segundo dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). A precariedade da gestão pública prisional revela a incapacidade do Estado de cumprir, sozinho, a função de garantir condições mínimas de saúde, educação, trabalho e segurança dentro das unidades carcerárias.

É nesse contexto que a privatização, em especial por meio das Parcerias Público-Privadas (PPPs), ganha espaço no debate jurídico e administrativo. Esse modelo prevê a participação da iniciativa privada na construção, manutenção e oferta de serviços assistenciais nas unidades prisionais, cabendo ao Estado a supervisão, a fiscalização e o exercício indelegável do poder de polícia. Assim, busca-se um novo gerenciamento capaz de conciliar eficiência administrativa e efetividade penal, assegurando não apenas a execução da pena, mas também a concretização de direitos fundamentais.

O tema, portanto, envolve dimensões tanto penais quanto administrativas. No âmbito do Direito Penal, destaca-se a função da pena e a necessidade de cumprimento da Lei de Execução Penal. No campo do Direito Constitucional, o enfoque recai sobre a observância da dignidade da pessoa humana e dos limites constitucionais da delegação de atividades ao setor privado. Já no Direito Administrativo, analisam-se os instrumentos jurídicos das PPPs, a licitação, os contratos e os mecanismos de controle, fundamentais para garantir que a participação da iniciativa privada não fragilize, mas fortaleça o dever estatal de administrar a justiça penal.

Diante disso, o presente trabalho tem como tema “A privatização do sistema prisional: impactos na efetividade penal e na esfera administrativa”, propondo-se a examinar, à luz da doutrina, jurisprudência e experiências práticas, em que medida a

privatização pode contribuir para superar a crise penitenciária brasileira, sem desvirtuar os princípios constitucionais que regem a execução da pena.

2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO DIREITO DE PUNIR

A compreensão da função da pena no Estado contemporâneo exige a análise de seu processo histórico de formação. Desde as primeiras formas de convivência em sociedade, o ser humano buscou respostas para os conflitos e para a repressão das condutas consideradas ofensivas à coletividade. Esse percurso evolutivo demonstra como o poder de punir passou de práticas desorganizadas e vingativas para a centralização estatal, marcada por princípios jurídicos e constitucionais. Entre as fases mais relevantes desse processo estão a vingança privada e de sangue, a vingança divina e a Lei do Talião, que representam momentos distintos de racionalização e limitação da punição. O estudo dessas etapas é essencial para compreender a legitimidade do monopólio estatal do jus puniendi e, posteriormente, avaliar as alternativas administrativas contemporâneas, como as Parcerias Público-Privadas (PPPs) no sistema prisional.

2.1 VINGANÇA PRIVADA E VINGANÇA DE SANGUE

Nas sociedades pré-estatais, a punição era essencialmente privada: a vítima ou o seu grupo social punia o autor da ofensa. Essa vingança de sangue tinha função de autoproteção e manutenção da honra, mas resultava em ciclos intermináveis de retaliação e instabilidade social. Sem procedimentos formais e sem limites instituídos, a retribuição revelava um caráter primordialmente emocional e desordenado, o que comprometeu progressivamente a paz social e impulsionou processos históricos de centralização do poder punitivo.

2.2 VINGANÇA DIVINA

Com o desenvolvimento de crenças religiosas organizadas, a punição também passou a ser concebida como resposta divina. Crimes e transgressões eram entendidos como ofensas aos deuses ou à ordem cósmica, e a sanção assumia caráter expiatório. Nessa lógica, o sofrimento imposto ao transgressor teria função simbólica de restaurar a

harmonia e apaziguar a cólera divina. Ainda que acrescentasse um elemento normativo à prática punitiva, a vingança divina manteve vínculo estreito com transcendências e rituais, não resolvendo completamente a arbitrariedade das penas.

2.3 LEI DO TALIÃO

A Lei do Talião representa um avanço significativo ao propor a proporcionalidade na punição — o famoso 'olho por olho, dente por dente'. Essa norma buscou impor limites à vingança, reduzindo a desproporcionalidade e introduzindo uma medida de igualdade entre ofensa e sanção. Trata-se de um passo decisivo rumo à racionalização do direito punitivo, ainda que pautado por uma lógica retributiva que será posteriormente criticada pelas correntes humanitárias.

A progressiva centralização do monopólio do direito de punir no Estado moderno — influenciada pelo pensamento iluminista, por autores como Cesare Beccaria, e pela necessidade de pacificação social — transformou a pena em fenômeno jurídico-administrativo, sujeito a princípios como legalidade, proporcionalidade e respeito à dignidade humana.

No Brasil contemporâneo, entretanto, esse monopólio estatal enfrenta severas limitações práticas: superlotação, déficit de vagas, déficits na assistência à saúde, precariedade de infraestrutura e recorrentes violações de direitos humanos. É nesse contexto que se inserem as PPPs, propostas de gestão que prometem modernizar a infraestrutura prisional, aprimorar os serviços de assistência e potencializar a efetividade da pena.

2.4 O DIREITO DE PUNIR E A FUNÇÃO DA PENA

O direito de punir, em sua reconfiguração moderna, deixou de ser mera vingança para constituir um instrumento regulado pelo Estado dentro de parâmetros constitucionais. Beccaria já pontuava que a pena deve ser proporcional ao delito e orientada pela utilidade pública.

No Estado Democrático de Direito, a função ressocializadora assume especial destaque: a privação da liberdade deve ser acompanhada de medidas que viabilizem a reintegração do condenado à vida em sociedade, em consonância com a dignidade da

pessoa humana.

Nesse plano normativo, o poder punitivo estatal exige meios adequados e efetivos para sua execução. A deficiência estrutural das unidades prisionais públicas inviabiliza a concretização dessas finalidades, resultando em um hiato entre o projeto jurídico-constitucional da execução penal e a realidade cotidiana dos estabelecimentos prisionais.

3 A CRISE DO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO

O sistema prisional brasileiro vive uma crise multifacetada, caracterizada por déficit de vagas, superlotação, insuficiência de servidores, precariedade sanitária, ausência de programas eficazes de educação e trabalho, além da recorrência de violência interna. Relatórios do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e inspeções do Ministério Público apontam que as unidades prisionais frequentemente operam em condições degradantes, incompatíveis com a dignidade da pessoa humana e em desacordo com as Regras de Mandela, parâmetro internacional de tratamento de presos.

A superlotação carcerária, por sua vez, desencadeia uma série de efeitos em cadeia. Compromete a segurança de custodiados e servidores, inviabiliza a separação adequada entre presos provisórios e condenados, além de restringir drasticamente o acesso a direitos básicos como saúde, alimentação, trabalho e educação. Essa precariedade favorece o fortalecimento de facções criminosas, que passam a exercer um controle informal dentro das prisões, substituindo o Estado na organização do cotidiano prisional. Assim, o cárcere, que deveria servir como espaço de ressocialização, converte-se em ambiente de reprodução da criminalidade, com elevados índices de reincidência.

Outro aspecto crítico reside na insuficiência de recursos públicos destinados à construção e manutenção de estabelecimentos prisionais. O investimento estatal não acompanha o ritmo do crescimento da população carcerária, o que gera unidades obsoletas, superlotadas e incapazes de atender às determinações da Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984), especialmente nos seus artigos 10º e 11º,³ que preveem a garantia de assistência material, de saúde, jurídica, educacional, social e religiosa aos apenados.

³ Art. 10. A assistência ao preso e ao internado é dever do Estado, objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade.

Parágrafo único. A assistência estende-se ao egresso.

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

Art. 11. A assistência será: I - material; II - à saúde; III - jurídica; IV - educacional; V - social; VI - religiosa.

Esse descumprimento sistemático configura não apenas uma falha administrativa, mas um verdadeiro “estado de coisas inconstitucional”, como já reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 347⁴, diante da violação massiva e persistente de direitos fundamentais. A ausência de políticas públicas consistentes de ressocialização amplia ainda mais a reincidência criminal.

Estudos indicam que a maioria dos presos retorna ao sistema em poucos anos após a soltura, perpetuando o ciclo de encarceramento. Isso revela a falência do modelo atual, que consome vultosos recursos sem oferecer retorno social proporcional. Assim, o sistema carcerário brasileiro se mantém como um dos mais custosos e, ao mesmo tempo, menos eficientes do mundo, tanto sob a ótica penal quanto administrativa.

Nesse cenário, ainda que o Estado detenha o monopólio constitucional do direito de punir, mostra-se incapaz de garantir condições mínimas em larga escala. Tal constatação não implica renúncia à responsabilidade estatal, mas legitima a discussão sobre formas alternativas de gestão, capazes de introduzir maior eficiência administrativa e racionalidade no uso de recursos públicos.

As Parcerias Público-Privadas apresentam-se, assim, como mecanismo de modernização e compartilhamento de responsabilidades, em que a iniciativa privada contribui com investimentos e expertise administrativa, enquanto o Estado mantém a fiscalização e a função indelegável de assegurar os direitos fundamentais dos custodiados.

3.1 A PRIVATIZAÇÃO COMO SOLUÇÃO: MODELO DE GESTÃO

As dificuldades enfrentadas pelo poder público em suprir, sozinho, as necessidades sociais, sobretudo na execução penal, não são recentes. A escassez de recursos, aliada à alta demanda por infraestrutura e ao peso da burocracia administrativa, tem limitado a capacidade estatal de ampliar vagas prisionais, modernizar unidades existentes e assegurar a efetividade da Lei de Execução Penal. Esse cenário tem levado o Estado brasileiro, a exemplo do que já ocorre em outras áreas como

⁴ Trata-se de ação constitucional (arguição de descumprimento de preceito fundamental) proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, que pede que o STF declare a existência de um estado de coisas inconstitucional no sistema prisional brasileiro, tendo em vista o cenário de grave e massiva violação de direitos fundamentais dos presos. Pede, ainda, a determinação de um conjunto de medidas para reduzir a superlotação das prisões e promover a melhoria das condições de encarceramento. Entre os fatos que exemplificam o tratamento desumano dado aos presos, estão celas superlotadas e imundas, falta de água e de materiais de higiene básicos, proliferação de doenças, mulheres dando à luz nas próprias penitenciárias, agressões e estupros, bem como a ausência de oportunidades de estudo e trabalho.

saúde e transporte, a buscar alternativas de cooperação com a iniciativa privada.

É nesse contexto que se inserem os modelos de privatização prisional, que podem assumir diferentes formatos: terceirização pontual de serviços, contratos de gestão, concessões administrativas e, mais recentemente, as Parcerias Público-Privadas. A escolha do modelo define a extensão da participação privada e, consequentemente, os mecanismos de controle estatal necessários para preservar o núcleo essencial das funções indelegáveis do poder de punir.

O modelo norte-americano, caracteriza-se pela ampla utilização de prisões privadas, nas quais até mesmo a segurança pode ser transferida ao parceiro privado, ele se baseia na total transferência do controle da execução penal para as empresas privadas. Tal experiência foi alvo de duras críticas, em razão da redução de padrões de qualidade, da precarização das relações de trabalho e da lógica perversa de estímulo ao encarceramento em massa como forma de garantir lucratividade.

O Brasil, entretanto, adotou um caminho distinto. O marco legal das PPPs foi instituído pela Lei nº 11.079/2004⁵, inspirada em experiência pioneira de Minas Gerais, que já em 2003 havia regulamentado um programa estadual específico.

Nesse modelo, o Estado mantém sob seu controle o policiamento, o poder de polícia e a aplicação da pena, delegando à iniciativa privada funções de apoio administrativo, como a construção e manutenção da infraestrutura, a alimentação, a saúde, a educação e a capacitação profissional dos internos e até mesmo escolas privadas geridas pela gestão do presídio. Trata-se, portanto, de um regime de gestão compartilhada, em que o setor público preserva as funções soberanas e o setor privado aporta investimentos, e maior flexibilidade administrativa.

O exemplo mais emblemático desse modelo é o Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves-MG, fruto de contrato de concessão administrativa celebrado entre o governo estadual e o consórcio Gestores Prisionais Associados S.A. (GPA). O acordo, firmado por 27 anos, estabeleceu que a concessionária seria responsável pela construção da unidade, sua manutenção e a prestação de serviços assistenciais, enquanto o Estado permaneceria com a fiscalização e a garantia da ordem pública. O contrato incluiu ainda cláusulas de desempenho e indicadores mensurados por um

⁵ A Lei nº 11.079/2004 instituiu as normas gerais para a licitação e contratação de Parcerias Público-Privadas (PPPs) no âmbito da administração pública, abrangendo a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Estabelece o marco legal para a celebração desses contratos, que podem ser de dois tipos: administrativas ou patrocinadas, e define regras sobre os contratos, garantias, licitação e a criação de sociedades de propósito específico para a gestão da parceria.

verificador independente, garantindo que o pagamento ao parceiro privado estivesse condicionado ao cumprimento de metas de qualidade e mais de 380 indicadores de eficiência.

Esse modelo representa um avanço significativo na administração prisional, pois alia a capacidade de investimento e gestão da iniciativa privada com a autoridade e a fiscalização do Estado. Diferentemente do sistema puramente privatizado norte-americano, a PPP brasileira busca equilibrar eficiência administrativa e respeito aos direitos fundamentais, ao mesmo tempo em que enfrenta de maneira concreta o déficit de infraestrutura do sistema carcerário nacional.

3.2 FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA DA PRIVATIZAÇÃO

A viabilidade jurídica da adoção de Parcerias Público-Privadas (PPPs) no âmbito prisional encontra respaldo em diversos pilares constitucionais e legais. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 1º, III⁶, erige a dignidade da pessoa humana como fundamento da República, o que implica que a execução da pena privativa de liberdade não pode se limitar à mera contenção física do apenado, mas deve assegurar condições mínimas de saúde, educação, trabalho e reintegração social. Além disso, os arts. 5º, XLIX⁷ e 37⁹⁸ da Carta Magna reforçam a necessidade de respeito aos direitos fundamentais e à observância dos princípios da legalidade, moralidade, eficiência e publicidade na Administração Pública.

Do ponto de vista administrativo, o art. 175 da Constituição prevê a possibilidade de delegação de serviços públicos a particulares, por meio de concessões e permissões, sempre sob o regime de licitação. É nesse contexto que surge a Lei nº 11.079/2004, que regulamenta as PPPs, estabelecendo critérios objetivos, cláusulas obrigatórias, mecanismos de garantia e prazos contratuais que podem variar de 5 a 35 anos. No campo específico da execução penal, a Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984), em seu art.

⁶ 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

III - a dignidade da pessoa humana;

⁷ 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:

XLIX - é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral;

⁸ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

1⁹⁹, dispõe expressamente que “a execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado”. Ora, se o Estado é incapaz de assegurar tais condições por si só, nada impede que recorra à iniciativa privada, desde que preserve o núcleo indelegável de sua soberania, como a aplicação da pena e a manutenção da ordem pública.

A doutrina contemporânea converge nesse sentido. Luís Roberto Barroso (2015) defende que a cooperação entre o público e o privado é não apenas possível, mas desejável, desde que submetida aos princípios constitucionais que regem a Administração. Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2018) ressalta que a delegação de serviços públicos não desnaturaliza a titularidade estatal, mas constitui forma legítima de assegurar sua execução eficiente, sobretudo em áreas que demandam altos investimentos.

A jurisprudência também legitima essa compreensão. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADPF 347, reconheceu o “estado de coisas inconstitucional” no sistema prisional brasileiro, justamente pela incapacidade estatal de assegurar os direitos mínimos da população carcerária. Esse reconhecimento reforça a urgência de soluções estruturais, dentre as quais se incluem os modelos de gestão compartilhada como as PPPs. A Corte não veda a participação privada na execução de serviços prisionais, desde que observada a fiscalização estatal e resguardados os direitos fundamentais.

No plano internacional, as Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos (Regras de Mandela) estabelecem padrões universais de respeito à integridade física e moral dos custodiados, determinando que o Estado é o responsável último pela garantia desses direitos. Nesse sentido, a adoção de PPPs não exime o poder público de seu dever de fiscalização, mas cria condições materiais para que tais normas sejam efetivamente cumpridas.

Portanto, a fundamentação jurídica das PPPs prisionais combina, de um lado, o dever indeclinável do Estado de proteger direitos fundamentais, e de outro, a previsibilidade contratual que permite à iniciativa privada investir, gerir e prestar serviços de forma eficiente. Contratos de PPP devem, obrigatoriamente, prever cláusulas de desempenho vinculadas a indicadores objetivos — saúde, educação, trabalho e

⁹ Art. 1º A execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado.

segurança—, mecanismos de responsabilização e auditorias independentes, de modo a garantir que o objetivo final da execução penal, qual seja a ressocialização, seja alcançado em consonância com os princípios constitucionais e internacionais aplicáveis.

3.3 EFICIENCIA ADMINISTRATIVA E CUSTO-BENEFÍCIO

A adoção das Parcerias Público-Privadas (PPPs) no sistema prisional fundamenta-se em dois objetivos principais: modernizar a infraestrutura e aprimorar a gestão dos serviços de assistência aos custodiados. O princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, exige da Administração Pública a busca por soluções que combinem qualidade, racionalidade no uso dos recursos e respeito aos direitos fundamentais. Nesse sentido, as PPPs representam um instrumento inovador de gestão, ao redistribuir riscos entre o poder público e a iniciativa privada, assegurando maior previsibilidade contratual e incentivos ao cumprimento de metas.

A experiência já observada em unidades geridas por PPPs demonstra que a lógica contratual por desempenho gera resultados superiores ao modelo estatal tradicional. Diferentemente das prisões públicas, onde o gasto é fixo e desvinculado da qualidade do serviço, nas PPPs o pagamento ao parceiro privado depende do atingimento de metas objetivas: número mínimo de horas de educação e trabalho, padrões sanitários, regularidade da alimentação, atendimento médico, redução de fugas e de rebeliões. Essa estrutura cria incentivos claros para que a concessionária invista em práticas que diminuam a reincidência e, consequentemente, os custos sociais do crime.

Outro ponto relevante é que a gestão privada tende a adotar padrões logísticos mais rigorosos, com manutenção preventiva e protocolos administrativos que reduzem desperdícios e evitam a deterioração precoce da infraestrutura. Isso não apenas garante a continuidade dos serviços, mas também evita a necessidade de vultosos investimentos emergenciais por parte do Estado, tão comuns em presídios públicos marcados pela negligência estrutural.

É preciso destacar, ainda, que a análise de custo-benefício não deve ser restrita ao valor per capita de cada preso, mas considerar variáveis de longo prazo: a redução da reincidência criminal, a melhoria da qualidade de vida dos internos, a diminuição de conflitos internos e externos, bem como os impactos positivos na segurança pública. Nesse sentido, o custo inicial da PPP pode ser superior ao de uma unidade pública

convencional, mas a relação custo-benefício se mostra mais favorável quando se avaliam os efeitos sociais e jurídicos, como a menor pressão sobre o sistema judicial, a redução das demandas internacionais contra o Brasil por violações de direitos humanos e a pacificação da ordem prisional.

Portanto, a avaliação da eficiência administrativa e econômica das PPPs deve transcender o cálculo meramente financeiro. Trata-se de considerar a efetividade penal e administrativa em sua dimensão integral, em que o investimento público, articulado com a expertise privada, gera não apenas economia, mas sobretudo maior legitimidade e humanização na execução da pena, atendendo ao interesse público em sentido amplo.

4 DIREITOS HUMANOS E RESSOCIALIZAÇÃO

A defesa da privatização do sistema prisional, por meio das Parcerias Público-Privadas (PPPs), não pode ser confundida com a renúncia à tutela dos direitos fundamentais. Pelo contrário, o núcleo do argumento reside justamente na constatação de que sem administração eficiente e infraestrutura minimamente adequada é impossível garantir os direitos humanos dos custodiados. A dignidade da pessoa humana, erigida a fundamento da República Federativa do Brasil no art. 1º, III, da Constituição Federal, exige do Estado a criação de condições materiais para que os presos recebam tratamento compatível com sua condição de cidadãos, ainda que privados de liberdade.

O art. 5º, XLIX, da Constituição é categórico ao afirmar que “é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral”, impondo ao Estado uma obrigação positiva de prover saúde, higiene, alimentação adequada, educação e acesso ao trabalho. Esses deveres são reiterados pela Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984), cujo art. 1º estabelece como objetivo primordial da execução penal “proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado”. Assim, toda análise sobre a viabilidade das PPPs deve ser feita à luz do princípio da dignidade da pessoa humana e do dever estatal de ressocializar o condenado, e não apenas sob a ótica econômica.

A experiência prática demonstra que a gestão pública direta, em regra, não tem sido capaz de cumprir esses parâmetros. Relatórios do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e inspeções do Ministério Público apontam, com frequência, a violação sistemática de direitos em unidades prisionais brasileiras: ausência de leitos, falta de atendimento

médico regular, alimentação precária e inexistência de programas educacionais e de trabalho. Esse cenário, longe de promover ressocialização, agrava a reincidência criminal, tornando o cárcere um espaço de degradação social e fortalecimento de facções. É justamente diante desse contexto que a privatização, via PPP, surge como alternativa apta a tornar exequíveis direitos que, na prática, já vêm sendo negados no modelo exclusivamente estatal.

As Regras de Mandela¹⁰, aprovadas pela Assembleia Geral da ONU em 2015, fornecem um parâmetro internacional mínimo de tratamento digno a pessoas privadas de liberdade. Entre os aspectos contemplados estão: a obrigatoriedade de assistência médica integral, o direito ao trabalho remunerado e formativo, a garantia de higiene e alimentação adequadas e o acesso a atividades educacionais e culturais. A implementação dessas diretrizes requer infraestrutura, logística e gestão — elementos que podem ser viabilizados por meio da expertise e da capacidade de investimento do setor privado, desde que submetidos a contratos rigorosos com metas claras e indicadores verificáveis.

Nesse modelo, em conformidade com a Lei nº 11.079/2004, os contratos de Parceria Público-Privada devem observar cláusulas essenciais previstas em seu art. 5º, como o prazo de vigência, os critérios de repartição de riscos entre as partes e, sobretudo, as penalidades aplicáveis em caso de inadimplemento, que podem incluir multas, glosas em pagamentos e até a rescisão contratual, sempre proporcionais à gravidade da falta. O art. 4º da referida lei, por sua vez, estabelece diretrizes como a transparência, a eficiência e o respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços, princípios que se harmonizam com a necessidade de garantir padrões mínimos de dignidade no tratamento dos custodiados. A fiscalização, prevista como dever do poder concedente (art. 6º), deve ser contínua e efetiva, podendo ser reforçada pela atuação de órgãos de controle externo, como Tribunais de Contas e Ministério Público, e por mecanismos de participação social e auditoria independente. Dessa forma, cria-se uma rede de controles

¹⁰ As Regras de Mandela, oficialmente denominadas Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos, constituem importante marco normativo internacional em matéria de política criminal e execução penal. Aprovadas pela Assembleia Geral da ONU em 2015, em substituição às Regras Mínimas de 1955, representam a atualização de padrões universais voltados à proteção da dignidade da pessoa humana no contexto do cárcere. Seu objetivo central consiste em humanizar a justiça criminal, assegurar o respeito aos direitos fundamentais dos apenados e aprimorar a gestão penitenciária, com ênfase na ressocialização e na prevenção de tratamentos desumanos ou degradantes. Dentre as diretrizes estabelecidas, destacam-se a necessidade de separação entre categorias de reclusos, a proibição absoluta da tortura e de penas cruéis, desumanas ou degradantes, bem como a imposição de parâmetros mínimos para a garantia de condições adequadas de existência intramuros, abrangendo alimentação, vestuário, higiene e assistência à saúde.

capaz de equilibrar a busca pela eficiência administrativa com a proteção dos direitos fundamentais,

assegurando que a lógica contratual não se sobreponha à dignidade da pessoa presa.

No campo da ressocialização, programas de formação profissional, incentivo ao trabalho, assistência educacional e apoio psicossocial constituem elementos essenciais para a redução da reincidência criminal. A pena, na perspectiva contemporânea da execução penal, não pode ser compreendida apenas como imposição de sofrimento, mas como um mecanismo destinado a promover a reintegração social do indivíduo condenado. Experiências observadas em unidades prisionais operadas por meio de Parcerias Público- Privadas demonstram índices significativamente superiores de participação dos presos em atividades educacionais, laborais e de capacitação profissional, quando comparadas às unidades administradas exclusivamente pelo poder público. Esses resultados indicam que, quando estruturadas com metas claras e mecanismos de fiscalização efetivos, as PPPs podem funcionar como importantes catalisadoras de políticas de ressocialização, ampliando o acesso dos custodiados a oportunidades reais de reconstrução de trajetórias e de retorno digno à sociedade.

Portanto, a privatização por meio das PPPs não significa renunciar aos direitos humanos, mas sim criar as condições concretas para sua realização. O Estado permanece como garantidor último da execução penal, mas passa a contar com o suporte da iniciativa privada para assegurar infraestrutura adequada, serviços contínuos e políticas efetivas de reintegração. Em última análise, defender a PPP é defender que a pena cumpra sua função constitucional e legal: punir dentro dos limites da dignidade humana e preparar o condenado para o retorno responsável ao convívio social.

5 CRÍTICAS À PRIVATIZAÇÃO E CONTRAPONTO

A privatização do sistema prisional, especialmente por meio de Parcerias Público-Privadas (PPPs), é alvo de intensos debates no Brasil e no mundo. Embora os defensores deste modelo apontem ganhos de eficiência, modernização da infraestrutura e maior efetividade na garantia de direitos fundamentais, críticos levantam objeções relevantes que merecem análise cuidadosa. Essas objeções concentram-se, em regra, em três grandes eixos: o risco de mercantilização da pena e consequente desumanização do custodiado; o suposto incentivo ao encarceramento em massa; e a possibilidade de abertura de espaço

para a infiltração do crime organizado no setor público.

Tais críticas, ainda que consistentes, não tornam a privatização inviável. Pelo contrário, funcionam como advertências úteis para a construção de modelos de PPP mais sólidos, transparentes e rigorosamente fiscalizados. A seguir, cada um desses pontos será analisado, com apresentação dos contrapontos que sustentam a legitimidade e a necessidade das PPPs no contexto brasileiro.

6 MERCANTILIZAÇÃO DA PENA E DESUMANIZAÇÃO DO PRESO

Uma das principais críticas dirigidas às prisões privadas é a ideia de que a privatização transforma a pena em mercadoria e o preso em objeto de exploração econômica. A partir das críticas formuladas por doutrinadores, observa-se que a privatização penitenciária introduz a lógica do lucro na execução penal, o que pode resultar na redução do preso à condição de objeto contratual, em descompasso com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da função ressocializadora da pena.

Esse argumento não deve ser ignorado, mas também não pode ser absolutizado. Em primeiro lugar, é preciso reconhecer que a mercantilização, na prática, já ocorre no modelo estatal, onde a precariedade estrutural e a ausência de políticas de reintegração social transformam o preso em mera estatística. Nesse sentido, a privatização, quando regida por contratos que vinculam a remuneração da concessionária ao cumprimento de indicadores sociais e jurídicos — como oferta de trabalho, educação, assistência médica e redução da reincidência — pode inverter a lógica mercantil, passando a associar o ganho econômico ao cumprimento de direitos.

Portanto, a mercantilização não é uma consequência necessária da privatização. Pelo contrário, contratos bem desenhados, com metas claras e mecanismos de auditoria, tornam possível vincular o interesse econômico privado à efetividade penal e à concretização de garantias constitucionais, assegurando que o preso seja tratado como sujeito de direitos e não como objeto.

6.1 INCENTIVO AO ENCARCERAMENTO EM MASSA

Outro ponto recorrente das críticas é a ideia de que a privatização estimularia

políticas de encarceramento em massa, sob a lógica de que “quanto mais presos, maior o lucro da concessionária”. Esse modelo de raciocínio é inspirado, sobretudo, na experiência norte-americana, onde, em alguns estados, contratos previam remuneração proporcional ao número de detentos. Nesses casos, de fato, observou-se um aumento significativo das taxas de encarceramento e denúncias de lobby de empresas privadas em favor de legislações mais punitivas.

O contexto brasileiro, entretanto, é substancialmente distinto. A Lei nº 11.079/2004, que instituiu as PPPs no país, e os contratos celebrados até agora, como o do Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves (MG), não remuneram a concessionária pelo número de presos, mas pelo cumprimento de metas qualitativas. Entre essas metas estão padrões de higiene, alimentação, acesso à saúde, oferta de vagas em cursos e programas laborais, bem como índices de segurança e disciplina interna. Dessa forma, a lógica contratual brasileira afasta o risco de um incentivo direto à superlotação.

Além disso, no Brasil, a decisão sobre quem deve ser preso, quem progride de regime e quem deve ser solto permanece integralmente sob responsabilidade do Estado, por meio do Poder Judiciário e do Ministério Público. A concessionária não interfere nesse núcleo essencial do poder de punir. Assim, o argumento do encarceramento em massa, ainda que relevante em outras realidades, não encontra respaldo jurídico e institucional no modelo brasileiro de PPPs, desde que mantidos os parâmetros atuais de contratação e fiscalização.

6.2 INFILTRAÇÃO DO CRIME ORGANIZADO NO SETOR PÚBLICO

A crítica relativa à possibilidade de que a privatização do sistema prisional favoreça a infiltração do crime organizado no setor público é, talvez, uma das mais sensíveis dentro da realidade brasileira. Ela parte da constatação inegável de que o crime organizado já exerce forte influência sobre o modelo atual de gestão exclusivamente estatal. Nas últimas décadas, diversas investigações, relatórios do CNJ, denúncias do Ministério Público e operações policiais revelaram que facções criminosas controlam alas inteiras de presídios públicos, determinam rotinas internas, gerenciam economias ilícitas, controlam a distribuição de celas e até arquitetam rebeliões coordenadas nacionalmente. Em outras palavras, o modelo estatal não apenas falhou em impedir essa

infiltração, como se mostrou vulnerável a ela de maneira estrutural. Nesse sentido, quando parte da doutrina afirma que a privatização abriria espaço para atuação ainda maior do crime organizado, tal argumento precisa ser analisado com cautela, pois parece desconsiderar que o risco não nasce com a iniciativa privada — ele já está profundamente consolidado e deriva da fragilidade administrativa, da ausência de fiscalização contínua e da precariedade institucional do próprio Estado.

Sob essa perspectiva, a afirmação de que a participação do setor privado ampliaria o risco de cooptação criminosa ignora um ponto crucial do Direito Administrativo moderno: a vulnerabilidade não está na natureza pública ou privada do executor do serviço, mas sim no grau de governança, transparência, compliance e fiscalização existente. E é justamente aqui que o modelo de Parceria Público-Privada se mostra mais robusto do que o modelo de gestão direta estatal. As PPPs, previstas na Lei 11.079/2004, estruturam contratos de longa duração, com exigência de publicidade, auditoria independente, verificadores externos e mecanismos de mensuração contínua de desempenho. No modelo estatal, ao contrário, a execução prisional muitas vezes opera em ambiente de informalidade, com rotinas administrativas pouco documentadas, ausência de indicadores objetivos, dificuldade de controle interno e externo e um quadro funcional vulnerável a assédios e pressões criminosas, fatores que facilitam a infiltração de facções no cotidiano prisional.

A experiência brasileira demonstra que a falta de profissionalização da gestão pública prisional tem sido determinante para a proliferação desse fenômeno. Em diversas unidades, agentes penitenciários denunciam que trabalham sob ameaça constante de facções, muitas vezes sem equipamentos, treinamento ou respaldo institucional suficientes. Com estruturas precárias, baixa remuneração e ausência de mecanismos rígidos de supervisão, o Estado cria um ambiente propício para que grupos criminosos corrompam servidores, influenciem decisões internas e estabeleçam redes de cooperação informal. Assim, ao contrário do que sugerem os críticos, é o modelo atual, e não o proposto pelas PPPs, que historicamente se mostrou mais suscetível à captura criminosa.

Quando se analisam as PPPs sob o prisma normativo, observa-se que elas introduzem barreiras inéditas à infiltração. A Lei 11.079/2004 exige que todos os contratos de parceria sejam acompanhados por auditorias externas independentes, mecanismos de verificação de metas e relatórios regulares de desempenho, que se

tornam documentos públicos sujeitos ao controle dos Tribunais de Contas, do Ministério Público, do Poder Executivo e da sociedade civil. No Complexo de Ribeirão das Neves, por exemplo, a contratação da Accenture como verificador independente — responsável por mensurar cerca de 400 indicadores mensais — demonstra como esse modelo cria camadas adicionais de fiscalização que simplesmente não existem no sistema 100% estatal. Em um ambiente contratual tecnificado, com exigência de publicidade, rastreabilidade de dados, comprovação de conformidade e sanções pecuniárias automáticas, torna-se mais difícil para o crime organizado infiltrar-se sem ser detectado.

Além disso, a entrada de empresas privadas em PPPs é precedida por rigorosos processos licitatórios. Tanto a Lei 11.079/2004 quanto a Lei 14.133/2021 exigem comprovação de idoneidade, capacidade técnica, regularidade fiscal e hígidez financeira. Empresas que possuam qualquer envolvimento com ilícitos podem ser declaradas inidôneas, impedidas de contratar com o poder público e investigadas pelos órgãos de controle. Essa exigência cria filtros que o sistema estatal tradicional não possui — afinal, servidores públicos ingressam por concurso, mas não passam por processos contínuos de compliance ou auditoria institucional, o que amplia o risco de cooptação. Nas PPPs, por sua vez, as concessionárias têm patrimônio próprio, contratos vultosos e reputação empresarial em jogo, o que as obriga a adotar programas internos de integridade, controle e prevenção a riscos corporativos.

Outro elemento relevante é que as PPPs geram incentivos econômicos para a blindagem completa da gestão interna. Diferentemente do Estado, que não sofre perdas financeiras diretas quando há rebeliões, fugas ou cooptação de servidores, as concessionárias de PPP sofrem sanções automáticas previstas em contrato, redução de contraprestações, multas milionárias e até rescisão unilateral pelo poder público. Ou seja, qualquer brecha que permita infiltração criminosa representa dano financeiro direto à empresa, o que a leva a investir intensamente em treinamento, compliance, controles de acesso, monitoramento eletrônico e seleção rigorosa de funcionários. A lógica do contrato, então, trabalha contra a infiltração, e não a favor dela.

Quando se examina o problema sob uma perspectiva mais ampla, percebe-se que o risco de infiltração existe onde há opacidade e desorganização institucional. No modelo público tradicional, caracterizado por relatórios frágeis, pouca transparência, rotinas informais e controle interno insuficiente, esse risco é altíssimo. No modelo de PPP, baseado em monitoramento constante, indicadores objetivos, auditorias externas e

responsabilização econômica, o risco é reduzido substancialmente. Se há perigo de cooptação, ele deve ser enfrentado com mais governança e mais fiscalização, não com a manutenção de um modelo estatal historicamente capturado e vulnerável.

Assim, a crítica que associa PPPs à infiltração do crime organizado não encontra respaldo empírico nem jurídico. Ao contrário, a adoção de contratos de parceria, quando bem estruturados e fiscalizados, cria barreiras institucionais mais densas, introduz transparência, profissionaliza procedimentos e reduz a margem de atuação de facções criminosas. Em vez de fragilizar o Estado, a PPP fortalece sua capacidade administrativa, ampliando o controle sobre a execução penal e dificultando a penetração de agentes ilícitos em sua estrutura.

7 CONCLUSÃO

A análise empreendida ao longo deste trabalho demonstrou que a crise estrutural do sistema prisional brasileiro não decorre apenas de falhas pontuais, mas de um modelo administrativo esgotado, incapaz de responder ao crescimento da população carcerária e às exigências constitucionais de respeito à dignidade da pessoa humana. O déficit de vagas, a superlotação, a precariedade da infraestrutura e a ausência de políticas consistentes de ressocialização evidenciam o distanciamento entre a previsão normativa da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Execução Penal e a realidade concreta vivenciada nas unidades prisionais.

A trajetória histórica do direito de punir, desde a vingança privada até a centralização pelo Estado moderno, revela que o monopólio estatal da punição representou importante avanço civilizatório. Contudo, a experiência brasileira demonstra que essa centralização, por si só, não tem assegurado a efetividade da pena nem a proteção dos direitos fundamentais. Nesse cenário, a privatização parcial das unidades prisionais, por meio das Parcerias Público-Privadas (PPPs), surge como alternativa legítima para modernizar a gestão, ampliar a infraestrutura e, sobretudo, alinhar o exercício do poder de punir com os princípios constitucionais da legalidade, proporcionalidade e humanidade.

Sob o prisma penal e constitucional, a PPP não elimina a responsabilidade do Estado, mas reforça seu papel de garantidor último da execução penal. A iniciativa privada atua em funções instrumentais — construção, manutenção e serviços assistenciais

— enquanto o Estado conserva o poder de polícia, a decisão sobre progressão de regime e a fiscalização. Essa divisão respeita os limites constitucionais da delegação de atividades, ao mesmo tempo em que viabiliza condições materiais para a efetividade da pena, em especial no tocante à saúde, educação e trabalho.

Na esfera administrativa, a PPP representa uma resposta inovadora ao desafio de gestão pública. Ao redistribuir riscos, impor metas contratuais e condicionar pagamentos ao atingimento de indicadores de desempenho, o modelo cria incentivos que não existem no sistema estatal tradicional. Além disso, ao se fundamentar na Lei nº 11.079/2004, garante previsibilidade, transparência e instrumentos de fiscalização, permitindo maior controle dos gastos e da qualidade dos serviços prestados. Assim, a PPP não é simples terceirização, mas sim uma forma de parceria regulada, que pode elevar os padrões administrativos da execução penal.

As críticas dirigidas ao modelo — como a mercantilização da pena, o suposto incentivo ao encarceramento e o risco de infiltração do crime organizado — são pertinentes, mas podem ser mitigadas por meio de contratos bem estruturados, cláusulas específicas de responsabilização, auditorias independentes e participação social na fiscalização. Em vez de inviabilizar a adoção das PPPs, tais críticas reforçam a necessidade de um desenho institucional mais robusto, que blinde o sistema de abusos e fortaleça a supremacia do interesse público.

Conclui-se, portanto, que a privatização parcial, via PPP, pode constituir não apenas uma solução de infraestrutura, mas também um instrumento de política pública que une eficiência administrativa e efetividade penal. Ao garantir condições dignas de cumprimento da pena e ao oferecer meios concretos de ressocialização, a PPP aproxima a realidade da execução penal brasileira das exigências constitucionais e internacionais, representando uma via de modernização do sistema prisional sem renunciar ao dever estatal de administrar a justiça criminal.

Assim, o futuro da execução penal no Brasil depende de coragem institucional para superar modelos falidos e de compromisso jurídico e administrativo com a criação de mecanismos que transformem os presídios em espaços de cumprimento da lei, respeito à dignidade humana e promoção da segurança pública.

REFERÊNCIAS

ACCENTURE. **Relatório de verificação independente do Complexo de Ribeirão das Neves**. Minas Gerais, 2014.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BECCARIA, Cesare. **Dei delitti e delle pene**. Livorno: Stamperia Coltellini, 1764.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496p. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 24 novembro 2025.

BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 13 jul. 1984. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm. Acesso em: 25 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, XXI, da Constituição Federal e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 25 nov. 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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 31 dez. 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm. Acesso em: 25 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 1º abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 25 nov. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen)**. Brasília: Ministério da Justiça, 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2018.