



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

PARECER N° , DE 2026

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 4.962, de 2025, da Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados destinada a investigar a realidade do Sistema Carcerário Brasileiro, que altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), para dispor sobre a execução indireta de atividades desenvolvidas em unidades penais.

Relator: Senador **MARCIO BITTAR**

I – RELATÓRIO

Vem a análise desta Comissão o Projeto de Lei nº 4.962, de 2025 (PL nº 2.694/2015), da Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados destinada a investigar a realidade do Sistema Carcerário Brasileiro, que altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), para dispor sobre a execução indireta de atividades desenvolvidas em unidades penais.

A proposição parte da premissa de que determinadas funções atualmente exercidas diretamente pela administração penitenciária podem ser objeto de contratação ou parceria com entes privados, sem prejuízo das competências típicas do Estado e da observância dos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade.

O texto introduz modificações específicas na Lei de Execução Penal, especialmente por meio do acréscimo e da adequação de dispositivos que passam a explicitar quais atividades podem ser executadas de forma indireta. Nesse contexto, o novo art. 83-A contempla, entre outras, a



Assinado eletronicamente, por Sen. Marcio Bittar

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/1206386014>

possibilidade de execução indireta de serviços de assistência material, jurídica, educacional, social, religiosa e à saúde, bem como de atividades de apoio à movimentação interna dos presos e de apoio aos serviços de monitoramento e rastreamento por meio de dispositivos eletrônicos, desde que autorizados por lei.

A redação busca conferir maior segurança jurídica às contratações e parcerias já existentes ou potencialmente implementáveis no sistema penitenciário. Além disso, acrescenta o art. 83-C à Lei de Execução Penal, prevendo que as empresas contratadas ou os parceiros privados poderão contratar monitores, auxiliares e supervisores para a execução do objeto contratual.

Esse dispositivo estabelece, ainda, a possibilidade de esses profissionais cumprirem jornada de trabalho em regime de doze horas de trabalho por trinta e seis horas de descanso, adequando-se a uma lógica já difundida em atividades de vigilância e serviços continuados, inclusive no setor público.

Por fim, o projeto dispõe que a lei que dele se originar entrará em vigor na data de sua publicação, sem prever período de *vacatio legis*, o que indica a intenção de imediata aplicabilidade das novas regras após sua eventual aprovação e sanção.

A justificação destaca que diversos Estados brasileiros passaram a adotar modelos de participação da iniciativa privada na gestão de unidades prisionais, seja por meio da cogestão, seja por parcerias público-privadas, como forma de enfrentar deficiências estruturais do sistema penitenciário. No regime de cogestão, a iniciativa privada, mediante contrato de prestação de serviços, assume a execução de atividades de assistência e de serviços administrativos previstos na Lei de Execução Penal, permanecendo com o Estado as funções centrais de direção, segurança e controle.

No modelo de parceria público-privada, além da execução de serviços, pode ser atribuída ao parceiro privado a construção dos próprios estabelecimentos prisionais, sempre sob supervisão estatal. Em ambos os arranjos, as funções estratégicas e de poder decisório continuam a ser exercidas por servidores públicos, o que preserva a titularidade estatal sobre as atividades essenciais da execução penal.



A justificativa, ainda, ressalta que diligências realizadas por Comissão Parlamentar de Inquérito indicaram que a participação privada pode contribuir significativamente para a melhoria do sistema carcerário e para o cumprimento da Lei de Execução Penal. Contudo, aponta que a ausência de disciplina legal específica tem gerado questionamentos judiciais quanto à legalidade desses modelos, o que evidencia a necessidade de edição de lei para conferir segurança jurídica e aperfeiçoar a atuação da iniciativa privada, razão pela qual se solicita o apoio dos parlamentares à aprovação do projeto.

Aprovado na Câmara dos Deputados, o Projeto foi encaminhado ao Senado Federal, onde foi, inicialmente, despachado para a Comissão de Segurança Pública (CSP), a qual lhe deu parecer favorável. Em seguida, a proposição foi encaminhada a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão manifestar-se sobre a constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e sobre o mérito do PL nº 4.962, de 2025, em consonância com o disposto no art. 101, I e II, *m*, do Regimento Interno do Senado Federal.

Trata-se de projeto que altera a Lei de Execução Penal, com o objetivo de disciplinar a execução indireta de determinadas atividades desenvolvidas em unidades penais, especialmente por meio de contratos ou parcerias com a iniciativa privada, explicitando os limites e o alcance dessa atuação.

Formalmente constitucional, a proposição também o é materialmente, na medida em que o conteúdo de suas disposições não contravém preceito algum da Constituição Federal. A proposição observa os princípios constitucionais da legalidade, moralidade e eficiência (art. 37 da Constituição Federal) e não apresenta vícios de iniciativa ou de forma.

Sob o aspecto da constitucionalidade formal, a matéria insere-se no âmbito da competência legislativa concorrente da União para legislar sobre direito penitenciário, nos termos do art. 24, inciso I, da Constituição Federal, o que reforça a adequação da via legislativa eleita.



A iniciativa parlamentar é legítima, não incidindo qualquer das hipóteses de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo previstas no art. 61, § 1º, da Constituição, uma vez que o projeto não cria nem extingue órgãos da administração pública, não dispõe sobre regime jurídico de servidores públicos, nem interfere na estrutura administrativa do Poder Executivo, limitando-se a estabelecer parâmetros legais gerais para a execução indireta de atividades no sistema penitenciário.

Também se observa o respeito ao devido processo legislativo, inexistindo vícios de forma ou de procedimento.

No plano da constitucionalidade material, a proposição mostra-se compatível com os princípios e regras constitucionais que regem a execução penal e a atuação do Estado.

O texto não promove delegação indevida de funções típicas e indelegáveis do poder público, como o exercício do poder de polícia, a direção das unidades prisionais ou as decisões inerentes à execução da pena, preservando a titularidade estatal dessas atribuições. Ao contrário, limita-se a explicitar a possibilidade de execução indireta de atividades de natureza material, assistencial e de apoio, já admitidas, em alguma medida, pela própria Lei de Execução Penal e pela jurisprudência, desde que sob supervisão do Estado.

Nesse sentido, a proposição coaduna-se com os princípios da legalidade, da eficiência administrativa e da dignidade da pessoa humana, na medida em que busca conferir maior segurança jurídica a modelos de gestão que podem contribuir para a melhoria das condições de cumprimento da pena e para a efetividade dos direitos assegurados às pessoas privadas de liberdade.

A juridicidade da matéria também está preservada. O projeto harmoniza-se com o ordenamento jurídico vigente, em especial com a Lei de Execução Penal, ao promover ajustes pontuais e coerentes com sua sistemática, sem criar contradições normativas ou afastar garantias legais já consolidadas.

Ademais, a proposição reforça a segurança jurídica e a previsibilidade das relações entre o poder público e os particulares eventualmente contratados, atendendo a um interesse público relevante.



No que se refere à técnica legislativa, o projeto observa as regras da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. A sua redação é clara, objetiva e compatível com a estrutura da lei alterada, utilizando-se corretamente da técnica de alteração legislativa por meio de acréscimo e modificação de dispositivos específicos. Não se verificam impropriedades redacionais, ambiguidades relevantes ou vícios que comprometam a compreensão ou a aplicação da norma.

Diante do exposto, concluímos que a proposição não apresenta vícios de constitucionalidade formal ou material, é juridicamente adequada e observa as normas de técnica legislativa. Assim, o parecer é pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do projeto, recomendando-se, no mérito, a sua aprovação no âmbito da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é no sentido da constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e, no mérito, da aprovação do PL nº 4.962, de 2015.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

