

**ASSOCIAÇÃO CARUARUENSE DE ENSINO SUPERIOR
CENTRO UNIVERSITÁRIO TABOSA DE ALMEIDA - ASCES/UNITA
BACHARELADO EM DIREITO**

**A PRETENSE EFETIVIDADE DA ADOÇÃO DE PARCERIAS
PÚBLICO-PRIVADAS NA GESTÃO DO SISTEMA PRISIONAL
BRASILEIRO**

JULIANA SOARES SILVA

CARUARU

2019

JULIANA SOARES SILVA

**A PRETENSE EFETIVIDADE DA ADOÇÃO DE PARCERIAS
PÚBLICO-PRIVADAS NA GESTÃO DO SISTEMA PRISIONAL
BRASILEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Centro Universitário Tabosa de Almeida – ASCES/UNITA, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharela em Direito, sob a orientação da Prof. Msc. Roberta Cruz da Silva.

CARUARU

2019

RESUMO

O sistema penitenciário brasileiro passa por uma crise de graves proporções, enfrentando problemas de superlotação e constante desrespeito aos direitos humanos. As condições atuais não permitem que as proposições contidas na Lei de Execução Penal sejam efetivadas e o objetivo ressocializador da pena não tem sido alcançado. Nesse contexto, e seguindo a tendência mundial de delimitação das funções estatais, o Poder Público tem empreendido esforços no sentido de buscar inovações para a gestão dos presídios, especialmente por meio da participação de atores privados na construção e administração dos estabelecimentos. O presente estudo visa apresentar uma análise sobre a efetividade da utilização dessas parcerias no âmbito do sistema prisional, abordando o processo de desestatização no Brasil e a conseqüente tendência de concessão de serviços públicos, com cerne especialmente na modalidade de Parceria Público-Privada, instituída pela Lei nº 11.079/2004. O método utilizado foi o exploratório, por meio de bibliografia específica, artigos acadêmicos, legislação, doutrina e dados governamentais, de órgãos como o Conselho Nacional de Justiça, o Departamento Penitenciário Nacional e o Tribunal de Contas da União. Dessa forma, busca-se contribuir para uma reflexão acerca da eficácia da adoção de tal modelo de gestão, em detrimento da gestão pública predominante no país. Conclui-se que a gestão de presídios por meio de Parceria Público-Privada pode ser eficiente, desde que haja transparência nas licitações e uma forte fiscalização por parte do Estado, afim de que sejam atendidos os indicadores de desempenho estipulados no contrato de concessão.

Palavras-Chave: Sistema Prisional. Execução Penal. Delegação. Parceria Público-Privada.

ABSTRACT

The Brazilian penitentiary system is facing a crisis of serious proportions, with problems of overcrowding and constant disrespect for human rights. The current conditions do not allow the propositions contained in the Penal Execution Law to be enforced and the resuscitating objective of the sentence has not been reached. In this context, and following the worldwide trend of delimitation of state functions, the Public Authorities have made efforts to seek innovations for the management of prisons, especially through the participation of private actors in the construction and administration of establishments. The present study aims to present an analysis of the effectiveness of the use of these partnerships within the prison system, addressing the privatization process in Brazil and the consequent tendency to grant public services, especially in the form of Public-Private Partnership established by Law No. 11.079/2004. The method used was exploratory, through specific bibliography, academic articles, legislation, doctrine and government data, of institutions such as the National Council of Justice, the National Penitentiary Department and the Court of Audit of the Union. Intends to contribute to a reflection about the effectiveness of the adoption of such a management model, in detriment of the predominant public management in the country. It is concluded that the management of prisons through Public-Private Partnership can be efficient, since there is transparency in the biddings and a strong inspection by the State, in order to meet the performance indicators stipulated in the concession contract.

Key Words: Prison System. Penal execution. Delegation. Public-Private Partnership.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	5
2 SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO E DIFICULDADES DA GESTÃO PÚBLICA	7
2.1 Finalidade da pena e direitos do cidadão preso	7
2.2 Panorama atual do sistema prisional brasileiro.....	10
3 AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	13
3.1 Concessões de serviços públicos no contexto de desestatização do Brasil	13
3.2 Parcerias Público-Privadas: características e modalidades.....	15
4 ANÁLISE DA EFETIVIDADE DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO	18
4.1 O Complexo Prisional de Ribeirão das Neves em Minas Gerais	18
4.2 O fracasso da PPP do Centro Integrado de Ressocialização de Itaquitinga-PE	21
4.3 A importância da atuação conjunta entre a Administração Pública e o parceiro privado	23
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	25
REFERÊNCIAS	27

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo analisar a efetividade da utilização de Parcerias Público-Privadas no sistema prisional brasileiro, como alternativa para solucionar o caos gerado pela desastrosa gestão pública.

O tema abordado é relevante social e juridicamente, pois o recente aumento da participação privada nos estabelecimentos penais requer a realização de estudos comparativos em relação à gestão pública, para que sejam avaliadas as experiências e formuladas políticas públicas mais eficientes voltadas a essa área.

Fatores como o aumento da violência nos últimos anos e as políticas criminais excludentes e discriminatórias têm contribuído consideravelmente para ampliar o número de presos, gerando a superlotação de praticamente todas as unidades prisionais do país.

O que se observa na realidade dos presídios brasileiros é o constante desrespeito aos direitos humanos, ocasionado principalmente pelas precárias condições de saúde, higiene e alimentação impostas aos detentos, fatores que acabam contribuindo para o aumento de rebeliões e fugas. Ademais, há uma grande deficiência no que diz respeito ao fornecimento de educação, trabalho e lazer durante o cumprimento da pena, o que diminui consideravelmente as oportunidades de ressocialização.

Constata-se, portanto, que o Estado tem se mostrado absolutamente incapaz de gerir de forma eficiente o sistema prisional. Diante desse panorama de caos e ineficiência, torna-se necessário buscar alternativas para solucionar os problemas gerados pela superlotação.

Nesse contexto, a possibilidade de delegar a administração dos presídios para a iniciativa privada se apresenta como uma possível alternativa para diminuir os gastos do governo com a construção das unidades prisionais, além de tornar mais eficiente a proteção à dignidade da pessoa humana e promover de fato a recuperação dos detentos.

Observa-se uma tendência de que o Poder Público passe a delegar algumas de suas funções para particulares, através de concessões de serviços públicos, como tem ocorrido com as chamadas Parcerias Público-Privadas (PPPs), que foram inseridas no ordenamento jurídico pátrio pela Lei nº 11.079/2004.

Diante do exposto, o presente trabalho busca fazer uma análise comparativa entre a gestão pública das penitenciárias, que é predominante no Brasil e têm sido alvo de críticas diante da grave crise enfrentada, e o relativamente novo modelo de gestão privada, que possui como atrativos a suposta economia aos cofres públicos e maior competência na administração dos estabelecimentos prisionais.

Para alcançar o objetivo, foi utilizada a pesquisa exploratória, buscando-se maior compreensão do problema afim de gerar ideias e hipóteses. Também foi utilizada a abordagem qualitativa, por meio de pesquisa bibliográfica e documental.

Inicialmente, foram realizadas breves considerações acerca da finalidade da pena de prisão, bem como foram abordadas as disposições da Constituição Federal, da Lei de Execução Penal e de algumas Convenções Internacionais que tratam sobre direitos dos presos, o que inclui recomendações sobre a estrutura básica que deve ser observada nas prisões. A partir disso, foi traçado um paralelo entre o que está disposto na legislação e a realidade atual do sistema prisional, demonstrando a constante violação aos direitos humanos.

Na segunda seção, foi aprofundado o processo de desestatização observado no Brasil, com a conseqüente delegação de atividades do Estado para entes privados, sob a forma de concessões de serviços públicos e Parcerias Público-Privadas.

Finalmente, na terceira seção, foi analisada a efetividade da utilização de PPPs na esfera prisional, com a exposição das possíveis vantagens e desvantagens desse modelo. Para tanto, foram apresentadas as duas experiências nacionais nesses moldes: o Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves, em Minas Gerais, e o Centro Integrado de Ressocialização de Itaquitinga, em Pernambuco.

2 SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO E DIFICULDADES DA GESTÃO PÚBLICA

2.1 Finalidade da pena e direitos do cidadão preso

Antes de tratar, particularmente, da eficácia do modelo de gestão privada dos estabelecimentos prisionais, é necessário discorrer sobre as causas que levaram à falência do atual modelo de gestão pública predominante no país, abordando a finalidade da pena e os direitos que o cidadão preso possui, a fim de traçar um comparativo com a realidade observada no sistema penitenciário brasileiro.

Sabe-se que até o fim do Século XVIII, as punições impostas pelas sociedades ocidentais àqueles que descumpriam as regras preestabelecidas recaíam principalmente sobre o corpo do condenado, sendo associadas ao sofrimento e ao suplício (CABRAL, 2007).

A partir da Revolução Francesa e do surgimento de correntes de pensamento iluministas e humanitárias, passou-se a questionar a excessiva crueldade da legislação criminal. A influência de pensadores como Cesare Beccaria culminou no gradual desaparecimento das penas bárbaras e na crescente preocupação com a ressocialização do preso (BITENCOURT, 2011).

Nesse contexto, ganha importância a ideia da privação de liberdade como punição, visto que antes a função primordial da prisão era apenas custodiar os presos até a execução de sua sentença, que geralmente consistia em morte, mutilação, tortura e trabalhos forçados. Surgem então as prisões modernas, com a função de reformar o infrator e prevenir novos crimes (BITENCOURT, 2011).

No Brasil, entretanto, pode-se dizer que a prisão sempre foi utilizada como forma de afastar os criminosos do convívio social, sem nenhuma preocupação com a ressocialização. Conforme Mauricio (2011, p. 54) “O mau gerenciamento foi uma das causas que, desde a implantação dos cárceres em território brasileiro, impediu de alcançar o objetivo ressocializador do criminoso, para uma possível readaptação social”.

Especialistas concordam que parte significativa dos problemas relacionados a violência nas prisões decorre da péssima gestão dos estabelecimentos, que não proporciona condições mínimas para que seja atingido o objetivo primordial da pena (SOARES, 200; LEMGRUBER, 2000 *apud* CABRAL, 2007).

Como consequência do descaso com a gestão prisional, observa-se que os direitos fundamentais dos presos são ignorados, e estes são constantemente submetidos a excessos e

discriminações. As penas bárbaras, apesar de abolidas pela legislação, continuam presentes na realidade brasileira, pois as condições a que são submetidos os detentos podem ser comparadas à tortura.

Diante disso, faz-se necessário reafirmar que mesmo privado de sua liberdade, o preso deve manter os direitos que não foram atingidos pela sentença. De acordo com Nucci (2018, p. 28), “A punição não significa transformar o ser humano em objeto, logo, continua o condenado, ao cumprir sua pena, e o internado, cumprindo medida de segurança, com todos os direitos humanos fundamentais em pleno vigor”.

Na esfera internacional, a Declaração Universal de Direitos Humanos, ratificada pelo Brasil em 1948, prevê que “[...] ninguém será submetido à tortura, nem a tratamento ou castigo cruel, desumano ou degradante” (artigo V). No mesmo prisma, a Convenção Americana de Direitos Humanos dispõe que “[...] toda pessoa privada de liberdade deve ser tratada com o respeito devido à dignidade inerente ao ser humano” (artigo 5,2).

Anote-se que, conforme a Constituição Federal de 1988, os Estados, Municípios e o Distrito Federal constituem um Estado Democrático de Direito, que possui como um de seus fundamentos a dignidade da pessoa humana.

Conforme Cubas Junior, Moura e Guedes (2011, p. 31):

Fica evidente que a Constituição da República Federativa do Brasil rompeu com a ideia de soberania do Estado em virtude da valorização do ser humano, pois seu principal objetivo é resguardar a prevalência dos direitos humanos. Sendo assim, todas as demais leis infraconstitucionais existentes deverão respeitar a dignidade da pessoa humana, princípio este considerado base no ordenamento jurídico pátrio.

Conforme disposto no artigo 3º da Carta Magna em vigor, um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil é: “[...] IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

No que diz respeito aos direitos do cidadão preso, especificamente, o próprio artigo 5º traz uma série de garantias que devem ser aplicadas aos apenados, tais como a proibição de tortura, tratamento desumano ou degradante (inciso III); a previsão de que as penas devem ser cumpridas em estabelecimentos adequados, de acordo com a gravidade do delito, idade e sexo do apenado (inciso XLVIII) e o respeito à integridade física e moral (inciso XLIX).

Dessa forma, conclui-se que a condição de encarcerado não é justificativa para supressão dos direitos inerentes à pessoa humana. Ou seja, devem ser proporcionadas as condições básicas para que o preso possa ingressar no sistema prisional e cumprir sua pena de forma digna, sem ter seus direitos fundamentais desrespeitados.

Além dos dispositivos constitucionais, quando se analisa os direitos dos presos é necessário citar a Lei nº 7.210/1984, conhecida como Lei de Execução Penal (LEP), que foi editada com o propósito de regulamentar todo o procedimento penal no Brasil.

De acordo com Marcão (2010, p. 31): “A execução penal deve objetivar a integração social do condenado ou do internado, já que adotada a teoria *mista* ou *eclética*, segundo a qual a natureza retributiva da pena não busca apenas a prevenção, mas também a humanização”.

Para tanto, a Lei de Execução Penal dispõe sobre os direitos e deveres dos presos, especificando as condições mínimas que devem ser oferecidas para o cumprimento das penas.

Conforme o art. 10 da referida lei, “A assistência ao preso e ao internado é dever do Estado, objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade”. Extrai-se do dispositivo, portanto, duas finalidades primordiais da pena de prisão: evitar a ocorrência de novos delitos e promover a ressocialização.

Assim, é garantida ao preso a assistência material, que consiste no fornecimento de alimentação, vestuário e instalações higiênicas, nos termos do art. 12 do diploma legal; assistência à saúde, compreendendo o atendimento médico, farmacêutico e odontológico e assistência educacional, objetivando a instrução escolar e a formação profissional do preso, conforme previsto respectivamente nos arts. 14 e 17.

Já no que diz respeito à estrutura dos estabelecimentos prisionais, a LEP também traz disposições sobre o tamanho ideal das celas, a lotação máxima e a forma de separação dos presos, especificamente em seus arts. 85 e 88, *in verbis*:

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

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

[...]

Art. 88. O condenado será alojado em cela individual que conterà dormitório, aparelho sanitário e lavatório.

Parágrafo único. São requisitos básicos da unidade celular:

- a) salubridade do ambiente pela concorrência dos fatores de areação, insolação e condicionamento térmico adequado à existência humana;
- b) área mínima de 6,00m² (seis metros quadrados).

Novamente, percebe-se em tais proposições o objetivo de proporcionar aos cidadãos privados de liberdade a mínima dignidade durante o cumprimento da pena, viabilizando a possível ressocialização.

Constata-se, entretanto, a distância entre as proposições da LEP e a realidade. Como explica Mauricio (2011, p. 69):

A execução penal brasileira trata a terapia do apenado apenas em proposições teóricas, pois sua implantação depende de recursos humanos, edificações e instalações prediais adequados para a execução, porém as práticas nos Estados brasileiros sempre foram de encarcerar e vigiar, esquecendo-se de tratar o preso com o respeito e a dignidade que merece todo cidadão.

Questiona-se, portanto, o caráter utópico da Lei de Execução Penal, pois a maioria dos estabelecimentos prisionais brasileiros não possui estrutura adequada ao idealismo do diploma legal, especialmente quando se observa o problema da superlotação.

2.2 Panorama atual do sistema prisional brasileiro

De acordo com dados da edição mais recente do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN), em 2016 o Brasil alcançou a marca de 726.712 presos, consolidando-se como o terceiro país do mundo com a maior quantidade de encarcerados, superado apenas por Estados Unidos da América e China (INFOPEN, 2016).

Além de trazer estatísticas atualizadas sobre a quantidade de presos, o relatório constatou que há atualmente apenas 368.049 vagas nas unidades prisionais do país, o que representa um *déficit* de 358.663 vagas, como mostra a imagem abaixo do referido relatório:

Tabela 1. Pessoas privadas de liberdade no Brasil em junho de 2016

Brasil - Junho de 2016	
População prisional	726.712
Sistema Penitenciário	689.510
Secretarias de Segurança/ Carceragens de delegacias	36.765
Sistema Penitenciário Federal	437
Vagas	368.049
Déficit de vagas	358.663
Taxa de ocupação	197,4%
Taxa de aprisionamento	352,6

Fonte: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - Infopen, Junho/2016.

Diante dos números, conclui-se que 89% da população prisional encontra-se em presídios superlotados (INFOPEN, 2016, p. 7). Importa ressaltar que, comparado ao levantamento realizado em 2014, houve um aumento de quase 20% da taxa de ocupação, o que indica um elevado e constante crescimento da criminalidade, do encarceramento e da reincidência.

Soma-se a esse cenário o desinteresse de grande parte dos Estados na construção e modernização das unidades prisionais, já que esse tipo de investimento geralmente é reprovado por parte da população e não gera retorno financeiro.

Uma auditoria coordenada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2017 revelou que 59% dos 17 Estados fiscalizados não tiveram calculado o custo mensal do preso nos últimos 3 anos, evidenciando a dificuldade da União em determinar quais são os gastos oficiais com o sistema penitenciário. (TCU, ACÓRDÃO nº 2643/2017)

Já na segunda fase da auditoria do TCU, constatou-se que entre 2016 e 2017 foram repassados cerca de R\$ 1,8 bilhão aos Estados e ao Distrito Federal, para melhorias e aperfeiçoamento do sistema prisional, sendo que R\$ 1 bilhão foi destinado prioritariamente à criação de novas vagas. Entretanto, concluiu-se que nesse período a execução financeira dos recursos, por parte dos Estados, foi nula.

O que se observa, portanto, é que os recursos repassados aos Estados pelo Fundo Penitenciário são alocados de maneira ineficaz, ou até mesmo não executados, o que reflete o fracasso da gestão pública do sistema prisional.

A superlotação é, portanto, o mais básico e principal problema observado no sistema prisional, que além de acarretar a proliferação de doenças, violência entre os presos, rebeliões e fugas, impossibilita a efetivação dos direitos contidos na LEP.

Sobre o panorama atual das penitenciárias, Greco (2016, p. 180) resume que:

O século XXI teve início sem nenhuma perspectiva de melhora do sistema prisional. A superlotação carcerária parece não preocupar as autoridades competentes, sobretudo a classe política, que não vislumbra nenhuma “vantagem” com o preso. As celas continuam sendo úmidas, fétidas, extremamente frias ou quentes, sem areação, a comida servida aos detentos ainda é de péssima qualidade, eles não trabalham, não podem exercitar-se, seus parentes são impedidos de vê-los com frequência, suas esposas, em grande parte dos casos, não mantêm relações íntimas com eles.

Diante disso, percebe-se que é impossível nas condições atuais que o Estado proporcione a todos os presos direitos como trabalho e educação, já que sequer há estrutura básica para garantir a saúde e a segurança. Nesse cenário, é improvável que a LEP alcance seu objetivo de proporcionar condições para a ressocialização dos condenados.

As condições degradantes a que são submetidos os presos fizeram com o que o Brasil fosse alvo de questionamentos por parte de diversas organizações internacionais de direitos humanos, a exemplo da Human Rights Watch, que em 2017 fez um apelo para que as autoridades retomassem o controle do sistema prisional. “Nas últimas décadas, as autoridades brasileiras gradativamente abdicaram de sua responsabilidade de manter a ordem e a segurança nos presídios”, disse Maria Laura Canineu, diretora do escritório da entidade no Brasil. (HUMAN RIGHTS WATCH, 2017)

Neste diapasão, surge a discussão acerca da adoção de um modelo de gestão privada nas penitenciárias brasileiras, como forma de solucionar a crise do sistema prisional, já que o Estado se mostrou absolutamente incompetente. Argumenta-se que a iniciativa privada poderia administrar os presídios de forma mais eficiente e menos dispendiosa, através das concessões de serviços públicos realizadas pela Administração Pública. Na próxima seção, serão aprofundadas tais concessões, especialmente as Parcerias Público-Privadas.

3 AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

3.1 Concessões de serviços públicos no contexto de desestatização do Brasil

Acompanhando o movimento mundial de globalização, a partir da década de 1980, a Administração Pública brasileira passou a viver um período de reformas, com a necessidade de repensar os limites de atuação do Estado (DI PIETRO, 2015).

Constatou-se que era necessário investir em infraestrutura para acompanhar o ritmo de crescimento econômico, mas ao mesmo tempo a crise fiscal enfrentada pelo país não permitia que essas obras fossem financiadas exclusivamente com recursos públicos (CUNHA, 2013).

Nesse contexto, ganhou relevância a ideia de reduzir o tamanho do Estado, com a crescente participação de atores privados na execução de atividades antes realizadas exclusivamente pelo ente público. Por meio dessas colaborações, pretendia-se reduzir os gastos públicos e aumentar a agilidade e eficiência na prestação dos serviços.

Discorrendo sobre essas transformações, Di Pietro (2015, p. 31) destaca que:

Daí o instituto da privatização, considerado em seu sentido amplo, para designar todos os instrumentos de que o Estado se serve para reduzir o tamanho de seu aparelhamento administrativo; daí a quebra de monopólios, para tornar competitivas atividades que vinham sendo exercidas com exclusividade pelo poder público; daí a delegação de serviços públicos aos particulares, pelos institutos da autorização, permissão, concessão de serviços públicos e parcerias público-privadas; daí também a parceria com entidades públicas ou privadas para a gestão associada de serviços públicos ou serviços de utilidade pública, por meio de convênios, consórcios, termos de parceria e contratos de gestão; daí também a intensificação do recurso ao instituto da terceirização para buscar a colaboração de entidades privadas no desempenho de atividades-meios da Administração.

De acordo com Carvalho Filho (2015, p. 360), no âmbito nacional, “O primeiro grande passo para mudar o desenho do Estado como prestador de serviços foi o Programa Nacional de Desestatização, instituído pela Lei nº 8.031/1990”. Posteriormente, a referida lei foi revogada e substituída pela Lei nº 9.491/1997, que alterou alguns procedimentos, mas manteve o objetivo fundamental do Programa de “reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público”, conforme explicitado no artigo 1º, inciso I do diploma legal.

É importante ressaltar que o conceito atual de desestatização não se confunde com a privatização, visto que nessa modalidade o Estado se retira totalmente da atividade, que se

torna privada. Desestatizar, por outro lado, significa delegar apenas a *execução* de determinado serviço, mantendo a *titularidade*.

Sobre o assunto, interessante registrar as lições de Mello (2013, p. 726):

Só as pessoas de natureza pública podem ser titulares, ter como próprias as atividades públicas. Um particular jamais poderá reter (seja pelo tempo que for) em suas mãos, como senhor, um serviço público. Por isso, o que se transfere para o concessionário - diversamente do que ocorre no caso das autarquias - é tão só e simplesmente o *exercício* da atividade pública.

Sendo assim, as atividades públicas poderão ser executadas diretamente pelo Estado, ou mediante delegação a particulares. É o que estatui o art. 175 da Constituição Federal de 1988, dispondo que “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”.

O parágrafo único do referido artigo menciona a necessidade da edição de lei para regulamentar o dispositivo constitucional:

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

- I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;
- II - os direitos dos usuários;
- III - política tarifária;
- IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Nesse sentido, a Lei nº 8.987/1995 foi editada com a função de disciplinar as regras gerais que devem ser seguidas por todos os entes federados nos contratos de concessão e permissão de serviços públicos.

A concessão de serviços públicos pode ser utilizada pelo Estado como forma de melhor atender ao princípio da eficiência, visto que as atividades exercidas por entidades privadas geralmente possuem melhor desempenho e menor custo.

Conforme ensina Di Pietro (2018, p.376), por meio da concessão “[...] o particular (concessionário) executa o serviço, em seu próprio nome e por sua conta e risco, mas mediante fiscalização e controle da Administração Pública, inclusive sob o aspecto da remuneração cobrada ao usuário – a tarifa -, a qual é fixada pelo poder concedente”.

É importante salientar que a remuneração por meio de tarifa cobrada dos usuários do serviço é característica da concessão. Nesse caso, portanto, não há exigência de contraprestação por parte do ente estatal.

A evolução do instituto culminou na criação de uma nova espécie de concessão, instituída pela Lei nº 11.079/2004. Trata-se da Parceria Público Privada, que se diferencia da

concessão comum devido à existência de compartilhamento de riscos e exigência do pagamento de contraprestação pecuniária pelo ente público.

3.2 Parcerias Público-Privadas: características e modalidades

A Parceria Público-Privada (PPP) surgiu no ordenamento jurídico brasileiro como modalidade especial de concessão de serviços públicos, com o advento da Lei nº 11.079/2004. De acordo com o artigo 2º da referida lei, trata-se do “contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa”.

Buscando uma definição mais ampla do instituto, Carvalho Filho (2015, p. 447) conceitua-o como:

[...] o acordo firmado entre a Administração Pública e pessoa do setor privado com o objetivo de implantação ou gestão de serviços públicos, com eventual execução de obras ou fornecimento de bens, mediante financiamento do contratado, contraprestação pecuniária do Poder Público e compartilhamento dos riscos e dos ganhos entre os pactuantes.

Di Pietro (2015, p. 147) explica que um dos principais objetivos declarados pelo governo para a importação do instituto foi a necessidade de realização de obras de infraestrutura e a insuficiência de recursos para essas construções.

Ratificando essa explicação, Aragão (2005, p.2) menciona o contexto que levou o Estado a adotar essa nova forma de concessão:

As parcerias público-privadas surgem como uma tentativa de Estado e iniciativa privada dividirem os custos com a implantação de infraestruturas, já que nenhum deles teria condições de com elas arcar individualmente: o Estado por não ter condições financeiras, e a iniciativa privada porque a tarifa seria insuficiente (ou em alguns casos até inexistente) para cobrir todos os seus custos e a legítima margem de lucro do negócio.

É exatamente nesse aspecto que a PPP se diferencia da concessão comum, pois nesta o particular recebe o direito de explorar determinado serviço público e obtém sua remuneração através de tarifas cobradas dos usuários, enquanto naquela o próprio Estado arca com parte do investimento realizado (ARAGÃO, 2005).

A principal característica da concessão patrocinada é que nessa modalidade o parceiro privado recebe, além da tarifa cobrada dos usuários, uma contraprestação devida pelo parceiro público, conforme § 1º da Lei nº 11.079/2004.

Já a concessão administrativa é caracterizada como o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja usuária direta ou indireta. Nesse caso, não há cobrança

de tarifa dos usuários, visto que o pagamento é realizado diretamente pelo Estado. Marinela (2017, p.620) destaca alguns aspectos dessa modalidade, tais como o grande investimento que é realizado pelo particular e a exigência de execução de obra e fornecimento de bens.

De acordo com Cabral (2006, p.52-53), “Um aspecto chave para o desenvolvimento e viabilização das PPPs é a garantia de retorno dos investimentos”. Exatamente por isso esses contratos são de longo prazo, com duração entre 15 e 30 anos. Registre-se que o art. 2º, § 4º da Lei nº 11.079/2004 veda a celebração de contrato de PPP cujo valor seja inferior a 10 milhões de reais e cujo período de prestação de serviço seja inferior a 5 anos.

Desde a promulgação da referida lei, as PPPs têm sido utilizadas pelo governo em diversos projetos de infraestrutura, abrangendo áreas como educação, saúde e segurança.

Mais recentemente, alguns Estados têm realizado experiências de contratação nesses moldes para a construção, manutenção e gestão de penitenciárias, como forma de enfrentar os problemas do sistema prisional.

Tratando sobre a temática, Mendes (2013, p.6) aduz que:

Diante da falta de recursos, o Estado vem procurando meios de efetivar políticas públicas que possibilitem ao apenado o cumprimento da pena de forma a garantir a dignidade da pessoa humana. Procura também criar novos estabelecimentos prisionais, bem como meios mais eficazes para a fiscalização do cumprimento da pena.

Nesse caso, a modalidade utilizada é a concessão administrativa, visto que apesar de existir um usuário direto do serviço (o detento), é a Administração Pública a usuária indireta, e por isso deve arcar com a remuneração do parceiro privado.

Para que seja alcançada a máxima eficiência na prestação dos serviços, a Lei nº 11.079/2004 prevê as diretrizes que devem ser observadas nos contratos:

Art. 4º Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes:

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

Ressalte-se que o inciso III do referido artigo prevê que são indelegáveis as funções de regulação, jurisdição, exercício de poder de polícia e outras atividades exclusivas do Estado.

A indelegabilidade dessas atividades consideradas exclusivas é um dos principais argumentos utilizados para demonstrar a suposta incompatibilidade da aplicação dessa modalidade de concessão no âmbito do sistema prisional.

É justamente o que pretende esclarecer Silva (2015, p.83), ao discorrer sobre a natureza jurídica da execução penal, concluindo que:

[...] se a execução penal é preponderantemente jurisdicional, imbricada com a atividade administrativa desenvolvida no cotidiano do condenado, exercida pelo poder executivo que se vale do uso da força para manter e a disciplina no cárcere, ou ainda, utiliza seu poder de polícia e de império para fiscalizar, monitorar, impor constringências e disciplina, não se poderia cogitar em delegar tais funções ao particular.

Cabe ressaltar que essa restrição está prevista na própria Lei de Execução Penal, conforme preleciona o art. 83-B, acrescentado pela Lei nº 13.190/2015:

Art. 83-B. São indelegáveis as funções de direção, chefia e coordenação no âmbito do sistema penal, bem como todas as atividades que exijam o exercício do poder de polícia, e notadamente:

I - classificação de condenados;

II - aplicação de sanções disciplinares;

III - controle de rebeliões;

IV - transporte de presos para órgãos do Poder Judiciário, hospitais e outros locais externos aos estabelecimentos penais.

Dessa forma, os contratos referentes a Parcerias Público-Privadas no âmbito prisional devem observar esses limites de atuação, sendo que em todas as hipóteses os cargos de direção, chefia e coordenação não podem ser delegados.

Apresentados os conceitos de concessão de serviço público e Parceria Público-Privada, bem como suas características, modalidades e possibilidade de aplicação no âmbito do sistema prisional, passa-se à análise da efetividade desse modelo, com base nas experiências dos estados de Minas Gerais e Pernambuco.

4 ANÁLISE DA EFETIVIDADE DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO

A participação de atores privados no âmbito do sistema prisional brasileiro teve início no final da década de 1990, com a terceirização de alguns serviços relacionados ao cárcere.

A primeira iniciativa relevante ocorreu em 1999, na Prisão Industrial de Guarapuava, em Curitiba. A empresa Humanitas Administração Prisional S/C ficou responsável pela alimentação, vestuário, higiene, assistência médica, psicológica e odontológica, além da segurança interna e assistência jurídica (OSTERMANN, 2010).

Nesse sentido, destaca-se a pesquisa do pós-doutor Sandro Cabral, que comparou as unidades geridas por parceiros privados e pelo Poder Público. No Paraná, por exemplo, constatou-se que os detentos dos presídios estatais analisados tinham uma média de 3,5 consultas médicas ao ano, enquanto a gestão privada oferecia uma média de 6 consultas. Também chama atenção o número de fugas registradas: média de 0,9 por ano na gestão estatal e 0,08 na gestão privada (CABRAL, 2009 *apud* SILVA, 2011).

Nos casos analisados, também foi observado que nas unidades prisionais administradas por empresas privadas o custo mensal dos presos era menor que o despendido pelo Estado, concluindo-se que a gestão privada de fato apresenta índices satisfatórios de qualidade e menor custo.

Diante dos resultados, há uma tendência de ampliação da participação privada no sistema prisional. O modelo de Parceria Público-Privada permite que o particular esteja envolvido no empreendimento desde a construção do presídio, não se restringindo apenas à prestação de serviços de execução material.

Para maior compreensão do assunto, a seguir serão analisados os contratos de PPP para construção de unidades prisionais em Minas Gerais e Pernambuco, estados pioneiros na adoção desse modelo de gestão.

4.1 O Complexo Prisional de Ribeirão das Neves em Minas Gerais

Em 2013 foi inaugurado o Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves, em Minas Gerais, sendo esta a primeira experiência brasileira em modelo de Parceria Público-Privada no sistema prisional.

O contrato para a construção do Complexo foi assinado em 2009 entre a Secretaria de Estado de Defesa Social e a Concessionária Gestores Prisionais Associados S/A (GPA), formada pelo consórcio de cinco empresas. O instrumento previu um prazo de 2 anos para a construção do empreendimento e gestão prisional a cargo da GPA, pelo período de 25 anos (SILVA, 2015).

Conforme publicação de 2014 do Portal de Gestão de Conteúdo do Programa de Parceria Público-Privada do Estado de Minas Gerais:

O projeto de PPP do Complexo Penal assenta-se sobre os princípios da necessidade de uma gestão profissional de unidades penitenciárias, aplicando conceitos de qualidade e eficiência na custódia do indivíduo infrator e promovendo a efetiva ressocialização do detento. Também consiste em princípio norteador do referido projeto a importância do controle e da transparência na execução da política de segurança pública. Por fim, os princípios da relevância de padrões contratuais que incentivem a cooperação entre o setor público e privado, bem como os níveis adequados de retorno sejam garantidos tanto ao operador quanto ao investidor.

De acordo com o site da GPA, o Estado continua responsável pelas vias de acesso, facilidades e utilidades públicas; questões disciplinares e de segurança (poder de polícia); controle da execução da pena; segurança externa e de muralhas; transporte de presos e fiscalização do contrato de PPP (GPA, 2018).

Por outro lado, as responsabilidades da GPA incluem: construção, administração e manutenção física do Complexo Prisional; projeto arquitetônico; planos operacionais e de ressocialização; financiamento do empreendimento; prestação de serviços assistenciais (jurídico, educacional, de saúde, material, de trabalho, cultural e profissionalizante); uso de tecnologia de última geração (controles eletrônicos de segurança); gestão de todo o Complexo Prisional e entrega do empreendimento ao Estado, ao fim do contrato, em excelentes condições (GPA, 2018).

Percebe-se, portanto, que o Estado permanece como titular da execução penal, enquanto a Concessionária possui a responsabilidade de administrar o presídio e promover programas visando a ressocialização dos detentos.

Em abril de 2018, 53 detentos que cumprem pena em regime fechado se formaram nos cursos técnicos de Informática e Segurança do Trabalho. Os cursos foram desenvolvidos pela Utramig, instituição de ensino vinculada à Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social, e viabilizados a partir de convênio com a MRV Engenharia e a GPA. Na ocasião, foi reforçada a importância da formação profissional para reinserção social dos detentos (AGÊNCIA MINAS GERAIS, 2018).



Governo realiza formatura de cursos técnicos em penitenciária.

Fonte: Agência Minas Gerais

Recentemente, em janeiro de 2019, uma comitiva acompanhada pelo Secretário de Estado de Segurança Pública de Minas Gerais, General Mário Araújo, visitou o Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves. Na ocasião, foram apresentados os números e indicadores da PPP. No portal online da Secretaria de Administração Prisional (SEAP), constam informações detalhadas sobre a visita:

[...] a comitiva conheceu as salas de aula, oficinas de informática, o núcleo de saúde, as salas de controle e as oficinas de trabalho da unidade I, onde foram apresentados ao General Mário Araújo projetos de ressocialização como o Jovem Aprendiz e o Portas Abertas. Positivamente impactado com o funcionamento da unidade e sua estrutura automatizada, o secretário conversou com internos como o Ednardo Souza, de 36 anos, que já cumpriu pena em várias unidades prisionais do Estado, incluindo a PPP, e hoje já em regime aberto, é contratado da GPA como professor de pintura do projeto Portas Abertas (SEAP, 2019).

A unidade prisional foi reconhecida como um modelo vencedor de parceria entre o Estado e o ente privado, especialmente pela estrutura e pelos programas focados na ressocialização do preso. De acordo com o Secretário de Estado, é necessário, agora, comparar os custos da PPP com o sistema tradicional (SEAP, 2019).

De forma geral, e se comparada a maioria dos estabelecimentos prisionais brasileiros, a PPP de Ribeirão das Neves pode ser avaliada positivamente, com destaque para sua estrutura, o tratamento humanizado dispensado aos presos e a preocupação com a

recuperação, a fim de orientar o retorno ao convívio social, por meio de parcerias que proporcionam educação e trabalho a uma quantidade significativa de detentos.

Em relação a fiscalização, a empresa Accenture do Brasil foi contratada pela Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais para monitorar o empreendimento. A GPA precisa obedecer a 380 indicadores de desempenho definidos pelo Estado.

4.2 O fracasso da PPP do Centro Integrado de Ressocialização de Itaqui-PE

Como forma de amenizar a superlotação do sistema prisional em Pernambuco, foi celebrado em 2009 contrato de Parceria Público-Privada entre o Estado e a Sociedade de Propósito Específico (SPE) Reintegra Brasil S.A, tendo por objeto a construção e exploração do Centro Integrado de Ressocialização de Itaqui (CIR). Inicialmente a previsão era de que as obras fossem concluídas em 2012 (TCE, 2014, p.316). Estimava-se que o presídio teria capacidade para 3.500 presos, distribuídos em 15 pavilhões que totalizavam 104.000 metros quadrados (VEJA, 2015).

Conforme consta da Minuta do Contrato (PERNAMBUCO, CONCORRÊNCIA CGPE 001/2008, p.7), a licitação da concessão administrativa foi realizada na modalidade concorrência, ficando estabelecido o prazo de 33 anos para exploração da PPP.

[...]

O ESTADO DE PERNAMBUCO, por intermédio do CGPE, atendendo ao interesse público e mediante licitação, na modalidade de concorrência, decidiu delegar à iniciativa privada a exploração, pelo prazo de 33 (trinta e três anos) anos, do CENTRO INTEGRADO DE RESSOCIALIZAÇÃO DE ITAQUITINGA no Estado de Pernambuco, mediante CONCESSÃO ADMINISTRATIVA, com cobrança de CONTRAPRESTAÇÃO a ser paga pela CONCEDENTE.

Não obstante o contrato ter determinado o prazo máximo de 3 anos contados de sua celebração para a conclusão das obras do CIR (PERNAMBUCO, CONCORRÊNCIA CGPE 001/2008, p.20), a construção da unidade prisional foi cercada por falhas e atrasos desde o início de sua execução.

Conforme Relatório do Tribunal de Contas do Estado (TCE), em 2014 as obras de Itaqui estavam paralisadas, o que ensejou a emissão do Ofício CG06/DCE – Contas do Governo nº 26/2015 para o Gabinete de Projetos Estratégicos do Governo do Estado de Pernambuco, no qual foram solicitados esclarecimentos sobre os motivos da paralisação das obras e as medidas e providências adotadas (TCE, 2014, p.317).

Como justificativa para o atraso e paralisação das obras, foram alegados pelo Governo do Estado problemas financeiros da Concessionária, que resultaram em atraso nos pagamentos de trabalhadores e fornecedores, inviabilizando a continuação da obra. A medida adotada diante do inadimplemento contratual foi a abertura de processo de caducidade, uma das formas de extinção do contrato (TCE, 2014, p.317-320).

Foi ressaltado que o fracasso do empreendimento não resultou em custos ao erário, visto que toda a obra executada até o momento havia sido financiada exclusivamente pelo parceiro privado, e a remuneração paga pela Administração Pública como forma de contraprestação só teria início após a conclusão da obra (TCE, 2014, p.320)

Através da edição do Decreto nº 42.770, em 15 de março de 2016, foi oficialmente declarada a caducidade do contrato de PPP, sendo permitida a publicação de nova licitação para conclusão dos serviços de engenharia da Unidade de Regime Semiaberto 1 (URSA 1) e das Unidades de Apoio ao Complexo (UAC). O custo estimado para a conclusão das obras foi de R\$ 16 milhões (DIÁRIO DE PERNAMBUCO, 2016).

No Decreto, assinado pelo governador Paulo Câmara, foram listados alguns motivos que ensejaram a extinção do contrato, tais como (PPP BRASIL, 2016):

- (I) a comprovação de que a concessionária descumpriu as disposições legais e de cláusulas do contrato de PPP;
- (II) a constatação do atraso e posterior abandono pela concessionária da execução das obras do Centro Integrado de Ressocialização – CIR de Itaquiingá;
- (III) a constatação de desconformidades técnicas na execução das obras do CIR de Itaquiingá pela concessionária; e
- (IV) a comprovação de perda das condições econômico-financeiras pelo parceiro privado para manter a adequada prestação do serviço concedido.

As polêmicas em torno da construção do CIR, no entanto, não cessaram com a extinção do contrato. Em 2017 o presídio foi citado em delações do ex-presidente da Construtora Odebrecht, Marcelo Odebrecht, no âmbito da Operação Lava-Jato. De acordo com a delação, em 2012, o então governador de Pernambuco Eduardo Campos teria recorrido à Odebrecht para resolver o problema de Itaquiingá, de forma que a empreiteira colaborou com um “cheque especial” para que a empresa baiana DAG Construtora LTDA tocasse o projeto (JORNAL DO COMMERCIO, 2017).

Finalmente, em janeiro de 2018 o governo de Pernambuco entregou a Unidade I do CIR de Itaquiingá, com o custo aproximado de R\$ 10 milhões. No entanto, pode-se afirmar que o contrato nos moldes de PPP foi um fracasso, visto que os objetivos de proporcionar maior eficiência e menor custo aos cofres públicos não foram alcançados. Após nove anos, as

obras foram apenas parcialmente concluídas. Além disso, não foram realizadas as obras de infraestrutura necessárias no entorno do presídio (JORNAL DO COMMERCIO, 2017).

Os inúmeros imbróglis envolvendo a construção relevam que não basta apenas delegar à iniciativa privada a administração dos presídios, pois é fundamental que haja acompanhamento e fiscalização por parte do ente estatal durante toda a execução do contrato.

4.3 A importância da atuação conjunta entre a Administração Pública e o parceiro privado

As Parcerias Público-Privadas foram adotadas pela legislação pátria com o objetivo de reduzir os encargos do governo, especialmente no que diz respeito a obras de infraestrutura. Contudo, percebe-se que a economia de recursos públicos não deve ser o único fator considerado pela Administração Pública quando da contratação de PPPs, visto que a finalidade primordial a ser alcançada é a máxima eficiência na prestação do serviço.

Argumentando nesse sentido, Mânica e Brustolin (2017, p.297) esclarecem que:

Não apenas a busca e o cumprimento dos meios legais e aptos ao êxito são apontados como necessários ao bom desempenho das funções administrativas, mas também o resultado almejado. Com o advento do princípio da eficiência, é correto dizer que a Administração Pública deixou de se legitimar, apenas, pelos meios empregados e passou – após a Emenda Constitucional n. 19/98 – a legitimar-se também em razão dos resultados obtidos.

Em artigo publicado em 2017 no jornal Folha de São Paulo, Cabral discute alguns dos motivos que ainda impedem que os contratos de PPP alcancem maior eficiência no Brasil, entre os quais se destaca a incapacidade da Administração Pública de gerenciar e fiscalizar os contratos de concessões de serviços públicos (FOLHA DE SÃO PAULO, 2017).

Na contratação de Parcerias Público-Privadas, portanto, é essencial que haja uma atuação eficaz do Estado desde a elaboração do edital de licitação e posteriormente do contrato, visando sempre o interesse público, com o propósito de buscar maior qualidade e menor custo do serviço. De acordo com o especialista (FOLHA DE SÃO PAULO, 2017):

É necessário promover um massivo programa de capacitação dos funcionários públicos envolvidos no tema. Além de intrinsecamente motivados, é preciso que os agentes públicos saibam especificar corretamente o que se deseja contratar, compreender qual modalidade de contratação é a mais adequada, selecionar os fornecedores de forma transparente e observando o binômio custo-qualidade, além de assegurar o cumprimento dos termos contratuais firmados de maneira a preservar o interesse público.

Destaca-se ainda a necessidade de punir os casos de má-fé e corrupção no âmbito desses contratos, com investigações minuciosas e punições exemplares. Como visto anteriormente, a PPP de Itaquitinga é um exemplo negativo da atuação estatal na elaboração e gerenciamento dos contratos.

Sobre a fiscalização dos contratos, Cunha (2013, p.24) aduz que nas parcerias entre Estado e particulares “[...] é essencial que sejam estabelecidos indicadores de desempenho para que o parceiro privado execute o serviço nos parâmetros dispostos contratualmente”.

A Lei nº 11.079/2004 dispõe em seu art. 5º que as cláusulas dos contratos de Parcerias Público-Privadas devem prever as formas de remuneração e de atualização dos valores contratuais (inciso IV) e os critérios objetivos de avaliação do desempenho do parceiro privado (inciso VII). Esses requisitos são de extrema importância para que a obrigação seja cumprida com eficiência, pois estabelecem as características da prestação de serviço a ser realizada pelo parceiro privado.

Como ressalta Cunha (2013, p. 26), a remuneração do ente privado poderá ser condicionada ao seu desempenho:

É justamente na possibilidade de se vincular a remuneração da Concessionária ao seu desempenho, medido por meio de indicadores pré-definidos no contrato de concessão, que se vislumbra o potencial de aumento na eficácia da gestão prisional por meio das PPPs de presídios.

Esse desempenho positivo ou negativo será medido através dos indicadores pré-definidos no contrato, sendo uma forma de o Estado fiscalizar a atividade da concessionária, avaliando se o serviço está sendo prestado de acordo com os parâmetros pactuados.

Além disso, os indicadores podem ser utilizados como forma de encorajar condutas por parte da concessionária. Em Ribeirão das Neves, por exemplo, o próprio trabalho e o estudo são indicadores de desempenho, que garantem à concessionária remuneração adicional, por meio de prêmio de excelência (CUNHA, 2013).

Diante de todo o exposto, conclui-se que a eficácia dos contratos de Parceria Público-Privada no sistema prisional está condicionada ao acompanhamento do Poder Público em todas as fases do contrato, desde a elaboração até a fiscalização do seu cumprimento. A redução de custos por parte da Administração não é suficiente para justificar a concessão do serviço, devendo ser buscada a máxima eficiência.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É inegável que o sistema prisional brasileiro passa por uma crise sem precedentes e o Poder Público se mostrou absolutamente incapaz de administrar as unidades prisionais e oferecer o mínimo de dignidade e respeito aos direitos humanos dos detentos.

Soma-se a isso o constante crescimento dos índices de criminalidade e de encarceramento, e a crise fiscal enfrentada pelo Estado, que exige diminuição da máquina administrativa e corte de custos.

As prisões brasileiras tornaram-se cenário de caos e violência, dominadas por facções criminosas e sem nenhuma perspectiva de promover o objetivo primordial da pena, que é a ressocialização. As proposições contidas na Lei de Execução Penal não poderiam estar mais distantes da realidade, e a péssima estrutura da maioria dos estabelecimentos, cumulada com a superlotação, provoca disseminação de doenças, aumento de rebeliões e fugas e níveis alarmantes de reincidência.

Os esforços da União em repassar recursos aos Estados para a construção e modernização dos presídios, com oferecimento de novas vagas, revelaram-se inúteis, na medida em que apenas uma porcentagem ínfima da verba disponibilizada foi utilizada.

Dessa forma, observa-se um movimento no sentido de delegar à iniciativa privada parte dos serviços concernentes ao sistema penitenciário, o que pode ser feito a partir da terceirização de atividades como fornecimento de alimentos, assistência médica, conservação e limpeza, ou através das Parcerias Público-Privadas, nas quais uma empresa fica responsável pela construção e administração dos presídios.

As Parcerias Público-Privadas foram instituídas pela Lei nº 11.079/2004 e tornaram-se instrumento valioso para o Estado, possibilitando a parceria com entes privados para diminuir os gastos públicos e permitir a execução de serviços públicos com maior eficiência.

No âmbito do sistema prisional, especificamente, essa espécie de concessão ainda sofre críticas, sendo apontada uma suposta incompatibilidade do modelo de PPP para a administração de presídios, devido à indelegabilidade de algumas atividades que seriam exclusivas do Estado, como as de regulação, jurisdição e poder de polícia. A própria Lei nº 11.039/2004, que regulamenta as PPPs, e a Lei de Execução Penal, dispõem que tais atividades não podem ser repassadas ao ente particular.

A despeito das críticas, desde 2013 funciona em Minas Gerais o Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves, a primeira experiência nacional de PPP, administrada pela Concessionária Gestores Prisionais Associados S/A (GPA). O empreendimento tem

alcançado resultados surpreendentes, apostando na educação e no trabalho como forma de recuperar os detentos.

Por outro lado, há exemplos de fracasso na tentativa de implantação de PPP no sistema prisional, como é o caso do Centro Integrado de Ressocialização de Itaquitinga, em Pernambuco, que enfrentou atrasos nas obras e polêmicas envolvendo corrupção, o que culminou na decretação da caducidade do contrato.

Apesar das poucas experiências envolvendo esse modelo de concessão no sistema prisional, conclui-se que as PPPs podem ser uma alternativa viável para proporcionar maior eficiência na prestação do serviço e promover o objetivo ressocializador da pena. É necessário, entretanto, que haja um forte acompanhamento e fiscalização do Poder Público em todas as etapas da prestação do serviço, para que sejam cumpridos os termos do contrato.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA MINAS GERAIS. **Governo realiza formatura de cursos técnicos em penitenciária**. Secretaria de Estado de Governo de Minas Gerais, 2018. Disponível em: <<http://agenciaminas.mg.gov.br/noticia/governo-realiza-formatura-de-cursos-tecnicos-em-penitenciaria>>. Acesso em: 11/02/2019,

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **As Parcerias Público-Privadas – PPPs no Direito Positivo Brasileiro**. Revista dos Tribunais, vol. 839/2005, p. 11-46, 2015.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Falência da Pena de Prisão: Causas e alternativas**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BRUSTOLIN, R; MÂNICA, F. **Gestão de presídios por Parcerias Público-Privadas: uma análise das atividades passíveis de delegação**. Revista Brasileira de Políticas Públicas, vol. 7, ed. 1. Brasília, 2017.

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**: Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 19/09/2018.

_____. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm>. Acesso em: 19/09/18.

_____. **Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990**. Cria o Programa Nacional de Desestatização. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8031.htm> Acesso em: 23/11/2018.

_____. **Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997**. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9491.htm> Acesso em: 23/11/2018.

_____. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm>. Acesso em: 20/11/2018.

_____. **Tribunal de Contas da União**. Acórdão nº 2643/2017 (TC: 003.673/2017-0) Relatório de Auditoria. Relatora: Ministra Ana Arraes. 29 de novembro de 2017

CABRAL, Sandro. **Além das grades: uma análise comparada das modalidades de gestão do sistema prisional**. Bahia, 2006. Universidade Federal da Bahia – Curso de Doutorado em Administração.

_____. **Sobre a participação privada na gestão e operação de prisões no Brasil: uma análise à luz da nova economia institucional**. Organizações & Sociedade, v. 14, n. 40. Salvador, 2007.

_____. **Crise em presídios prova que setor público não sabe gerenciar PPPs**. Folha de São Paulo, 2017. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/empreendedorsocial/colunas/2017/03/1866014-criese-em-presidios-prova-que-setor-publico-nao-sabe-gerenciar-ppps.shtml>> Acesso em: 10/03/2019.

_____. **PPPs e a importância da credibilidade.** Jornal Correio 24 horas. Bahia, 2018. Disponível em: <<https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/ppps-e-a-importancia-da-credibilidade/>>. Acesso em: 27/02/2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CIDH. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos:** Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969. Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/>>. Acesso em: 23/11/2018.

CUBAS JUNIOR, E; MOURA, M; GUEDES, T. **Terceirização e Parcerias Público-Privadas: Alternativas para amenizar alguns dos problemas enfrentados pelo Sistema Penitenciário Brasileiro.** Revista Magister de Direito Penal e Processual Penal, nº 44. Paraná, 2011.

CUNHA, Fernanda de Aguiar. **PPP em Presídios - Um novo modelo de gestão.** Rio de Janeiro, 2013. Fundação Getúlio Vargas - Graduação em Direito.

DIÁRIO DE PERNAMBUCO. **Estado decreta caducidade da PPP de Itaquitinga.** Pernambuco, 2017. Disponível em: <http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/vida-urbana/2016/03/16/interna_vidaurbana,632863/estado-decreta-caducidade-da-ppp-de-itaquitinga.shtml>. Acesso em: 11/03/2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas.** 10. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

_____. **Direito Administrativo.** 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

FONSECA, Eder. **“Licitar de forma transparente é essencial”.** Panorama Mercantil, 2017. Disponível em: <<https://www.panoramamercantil.com.br/licitar-de-forma-transparente-e-essencial-sandro-cabral-professor-do-mestrado-profissional-em-administracao-do-insper/>>. Acesso em: 27/02/2019.

GESTORES PRISIONAIS ASSOCIADOS. **GPA com você: parceria que transforma.** Nossos números. Disponível em: <<http://www.gpapp.com.br/>> Acesso em: 21/11/2018.

GLOBO. Presídio **em regime de PPP em Minas divide opiniões de especialistas.** G1 Minas Gerais, 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/minas-gerais/noticia/presidio-em-regime-de-ppp-em-minas-divide-opinioes-de-especialistas.ghtml>> Acesso em: 21/11/2018.

GRECO, Rogério. **Sistema Prisional: colapso atual e soluções alternativas.** 2. ed. Niterói, RJ. Impetus, 2015.

HUMAN RIGHTS WATCH. Brasil: **Retome o Controle do Sistema Prisional**. 2017. Disponível em: < <https://www.hrw.org/pt/news/2017/01/04/298325>>. Acesso em: 19/09/2018.

INFOPEN. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias** - Secretaria Nacional de Segurança Pública, Junho/2016. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorio_2016_22-11.pdf>. Acesso em: 19/09/2018.

JORNAL DO COMMERCIO. **Por Itaquitinga, Marcelo Odebrecht breou doações para Eduardo e Paulo**. Pernambuco, 2017. Disponível em: < <https://jconline.ne10.uol.com.br/canal/politica/pernambuco/noticia/2017/04/12/por-itaquitinga-marcelo-odebrecht-breou-doacoes-para-eduardo-e-paulo-278164.php>> Acesso em: 10/03/2019.

_____. **Pendências e medos ao redor do CIR de Itaquitinga**. Pernambuco, 2017. Disponível em: <<https://jconline.ne10.uol.com.br/canal/politica/pernambuco/noticia/2017/04/23/pendencias-e-medos-ao-redor-do-cir-de-itaquitinga-279670.php>>. Acesso em: 10/03/2019.

MARCÃO, Renato. **Curso de Execução Penal**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MAURICIO, Célia Regina Nilander. **A Privatização do Sistema Prisional**. São Paulo, 2011. Dissertação (Mestrado em Direito das Relações Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

MENDES, Frederico Ribeiro de Freitas. **Da (im)possibilidade da instituição de Parcerias Público-Privadas no sistema penitenciário brasileiro: releitura frente à crise do Estado**. Revista dos Tribunais, vol. 930/2013, p. 221-235, 2013.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Curso de Execução Penal** – 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

OSTERMANN, Fábio Maia. **A privatização de presídios como alternativa ao caos prisional**. Revista Científica dos Estudantes de Direito da UFRGS, v.2, n.1 – Porto Alegre, 2010.

PERNAMBUCO. **Tribunal de Contas do Estado**. Processo TC: 15100188-1. Parcerias Público-Privadas, 2014.

_____. **Tribunal de Contas do Estado**. Programa de Parcerias Público-Privadas de Pernambuco. Concorrência CGPE 001/2008. Disponível em: <<http://www2.ppp.seplag.pe.gov.br/web/portal-ppp/licitacao-cr-itaquitinga1>> Acesso em: 11/03/2019.

PINHEIRO, Danielle Regina Fernandes. **Presídios em Parceria Público-Privadas: O caso de Minas Gerais**. Juiz de Fora, 2014. Universidade Federal de Juiz de Fora.

PPP BRASIL. **Pernambuco extingue contrato de PPP de presídio**. 2016. Disponível em: <<http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/pernambuco-extingue-contrato-de-ppp-de-pres%C3%ADdio>>. Acesso em: 11/03/2019.

SANTOS, Ronny Peterson Nunes dos. **Privatização de presídios no Brasil: Reflexões à luz de um possível recuo da experiência americana**. Revista Brasileira de Ciências Criminais, vol. 129, p. 375-405, 2017.

SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO PRISIONAL. **Secretário de Segurança Pública visita Complexo Penitenciário Público Privado em Ribeirão das Neves**. Minas Gerais, 2019. Disponível em: <<http://www.seap.mg.gov.br/index.php/imprensa/banco-de-noticias/3335-secretario-de-seguranca-publica-visita-complexo-penitenciario-publico-privado-em-ribeirao-das-neves>>. Acesso em 11/02/2019.

SILVA, José Adaumir Arruda da. **A privatização de presídios e sua (in)compatibilidade com o estado democrático de direito: a ressocialização irrefletida**. 2015. 123 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Jurídicas, Belém, 2015. Programa de Pós-Graduação em Direito.