

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA

FACULDADE DE DIREITO

Danielle Regina Fernandes Pinheiro

**PRESÍDIOS EM PARCERIA PÚBLICO-PRIVADAS:
O caso de Minas Gerais**

Juiz de Fora
2014

Danielle Regina Fernandes Pinheiro

**PRESÍDIOS EM PARCERIA PÚBLICO-PRIVADAS:
O caso de Minas Gerais**

Monografia de conclusão de curso apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Pedro Mascarenhas Guzella.

Juiz de Fora
2014

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE DIREITO

Danielle Regina Fernandes Pinheiro

**PRESÍDIOS EM PARCERIA PÚBLICO-PRIVADAS:
O caso de Minas Gerais**

Monografia de conclusão de curso apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito e APROVADA pela seguinte banca examinadora:

Professor Pedro Macarenhas Guzella (Orientador)

Professor Cleverson Raymundo Sbarzi Guedes

Professor Mário César da Silva Andrade

Juiz de Fora
2014

“Ainda que eu andasse pelo vale da
sombra e da morte, não temeria mal algum,
porque Tu estás comigo; a tua vara e o Teu
cajado me consolam.” Sl: 23:4

Aos meus pais pelo sonho realizado e pelas conquistas alcançadas. Aos meus amigos pela verdadeira amizade, em especial ao meu amigo e irmão Raian. Aos meus professores que influenciaram em minha formação acadêmica e moral. A todos aqueles que acreditam em mim quando eu mesma não acreditava.

Agradeço ao meu amigo e orientador Pedro, por sua paciência, seus conselhos, suas correções, sua sabedoria, seu auxílio e disponibilidade de tempo, mas acima de tudo por sua amizade. Sua dedicação como professor e amigo demonstra seu caráter ímpar em meio a um mundo de aparências.

RESUMO

Este trabalho investiga a viabilidade dos presídios em parcerias público-privadas, na presente situação do Brasil. Perpassa pela evolução histórica do sistema prisional no mundo, bem como analisa o sistema prisional brasileiro atual, a fim de entender o panorama do sistema penitenciário. No que tange ao direito administrativo, o estudo das parcerias público-privadas, em especial a Lei nº 11079/04, é utilizado como base para entender o fenômeno atual que o Brasil está vivenciando, qual seja, a privatização dos presídios. Por fim, chega-se a análise do Complexo Penitenciário Ribeirão das Neves, inaugurado em janeiro de 2013 em Minas Gerais, e até o momento o único no país projetado, construído e gerido por parceria público-privada. Analisam-se algumas críticas negativas direcionadas ao complexo, bem como aspectos positivos do mesmo.

Palavras-chave: Parcerias público-privadas, PPP's, sistema penitenciário, Estado de Minas Gerais, Complexo Penitenciário Ribeirão das Neves.

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 8 |
| 2 BREVES APONTAMENTOS ACERCA DO SISTEMA PRISIONAL..... | 10 |
| 2.1 Evolução histórica | 10 |
| 2.2 Sistema prisional brasileiro na atualidade:..... | 11 |
| 3 AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS | 16 |
| 3.1 Origens e finalidades | 16 |
| 3.2 A Lei N°11079/2004: | 20 |
| 4 O CASO DE MINAS GERAIS..... | 24 |
| 5 A VIABILIDADE DOS PRESÍDIOS EM PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS | 30 |
| 6 CONCLUSÃO..... | 35 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 38 |

1 INTRODUÇÃO

A ideia de que o Estado deve e pode prover todas as necessidades da sociedade já está há muito tempo ultrapassada. Diante das mudanças sociais, econômica e até culturais, a Administração Pública não possui meios e recursos próprios, suficientes para abarcar todas as obras e serviços públicos essenciais para o país. Ademais, é impossível uma arrecadação maior de capital do setor privado por meio de recursos tributários, tornando-se necessário a utilização de vias alternativas.

É neste contexto que se inserem as parcerias público-privadas no Mundo Ocidental. Decorrente da mudança da atuação do Estado frente à sociedade, a progressiva delegação de serviços públicos foi se intensificando. Posteriormente, houve o incremento das concessões por meio das práticas genericamente conhecidas por desestatizações, como concessões para exploração de serviços públicos, privatizações e terceirizações, em cujo contexto inserem-se as denominadas parcerias público-privadas.

As parcerias público-privadas, tanto no Brasil quanto no mundo, foram durante muitas décadas utilizadas nos setores de construção de rodovias, hospitais, escolas, aeroportos, pontes e na prestação de serviços de transporte público, ferrovia, entre outros. Na década de 1970 as PPP's foram utilizadas na privatização dos presídios dos Estados Unidos, já que o Estado se mostrou insuficiente para custear construções de novas prisões, bem como manter seu funcionamento. A política criminal “Tolerância Zero” e a “Teoria da Janela Quebrada” concretizou a ideia das privatizações no setor da segurança pública, e atualmente os Estados Unidos da América possui metade dos 200 presídios privatizados do mundo.

O sistema prisional brasileiro não possui uma estrutura adequada para abrigar os detentos com segurança, o que provoca a inobservância das finalidades da pena, provocando reações e efeitos sociológicos e até mesmo psicológicos nos detentos e na própria sociedade.

Nesse diapasão, o Brasil incorporou a ideia de privatização das prisões e já conta com 22 presídios com privatização em algum setor, mas apenas o Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves é proveniente de uma parceria público-privada desde a licitação até a gestão do estabelecimento prisional.

O contrato de concessão administrativa foi celebrado em junho de 2009 entre o Estado de Minas Gerais e o consórcio Gestores Prisional Associados (GPA), associação de propósito específico, constituída por cinco pessoas jurídicas de direito privado.

As regras de direito administrativo foram utilizadas na confecção do referido contrato, em especial a Lei nº 11079/04 que instituiu normas gerais de licitação e contratação de parcerias público-privadas na Administração Pública, em sintonia com os art.170 e art.175 da Constituição Federal.

O que se pretende demonstrar com este trabalho é a viabilidade dos presídios em parceria público-privada, a despeito de posições contrárias, sustentando inclusive a inconstitucionalidade dessas parcerias. Defendemos que algumas funções não podem ser delegadas à iniciativa privada, diante dos imperativos e atribuições legais que o Estado possui no âmbito da segurança pública como, por exemplo, a execução das penas e medidas de segurança, a segurança interna e externa das unidades prisionais, a escolta dos presos, entre outros. Deve-se, entretanto, fiscalizar corretamente os presídios construídos e operados sob a égide da lei das parcerias público-privadas.

Apesar do Complexo Penitenciário de Minas Gerais ser o primeiro e até agora o único no Brasil, a Administração Pública, diante dos bons resultados com este estabelecimento, está estudando novos projetos para construção de novas prisões dentro desses moldes.

Assim, a parceria entre o Estado e entes privados é uma ferramenta que possibilita minimizar o estado de precariedade atual que se encontram a maioria dos presídios do Brasil.

2 BREVES APONTAMENTOS ACERCA DO SISTEMA PRISIONAL

2.1 Evolução histórica

O surgimento das prisões antecede ao nascimento das leis penais. Conforme Michel Foucault (2014), a prisão tem suas origens fora do aparelho judiciário com o objetivo de separar e distribuir os indivíduos, treinando-os e condicionando-os ao comportamento esperado por aqueles que os observavam. A aparelhagem que possibilitou aos indivíduos tornarem-se úteis e dóceis foi a que criou a instituição-prisão¹.

Os primeiros sistemas prisionais surgiram nos Estados Unidos. Foi em *Walnut Street* que a primeira prisão norte-americana foi construída. Ela deu início ao chamado sistema da Filadélfia, pensilvânico, celular ou belga e baseava-se no isolamento celular, silêncio absoluto, meditação e oração, ideias difundidas e defendidas pelos Quakers, bem como por Cesare Beccaria, John Howard e Jeremy Bentham².

Apesar de este sistema diminuir os gastos com vigilância, fracassou devido à impossibilidade de readaptação do apenado, em decorrência do isolamento absoluto.

Surgiu então o sistema auburniano, que tentou superar as limitações do sistema celular, cujo marco foi a construção da prisão de Newgate, na cidade de Auburn em Nova York. O isolamento dos presos se dava apenas no período noturno, mas a regra do silêncio continuava, sendo, entretanto, mais rigorosa que no sistema penitenciário anterior, motivo pelo qual ficou conhecido como *silent system*. Introduziu o trabalho aos presos, como fórmula eficaz para a imposição e manutenção do poder, segundo Foucault. A mão de obra presidiária, por ser mais barata, significou uma competição para os trabalhadores livres, o que fez com que os sindicatos se opusessem ao sistema auburniano. Ademais, a utilização de castigos cruéis e do rigoroso silêncio fez o sistema fracassar.

¹Michel Foucault afirma em seu livro *Vigiar e Punir* que o objetivo de restringir a liberdade dos indivíduos nada mais é do que dar utilidade aos corpos e torná-los ao mesmo tempo dóceis, ou seja, transformar indivíduos, segundo a vontade do corpo social. Tal artifício foi utilizado nas escolas, mosteiros e no militarismo, antes de ser aplicado no direito penal e da forma como conhecemos atualmente.

²Três são as obras que tiveram grande influência na mudança do tratamento penal das prisões, quais sejam, *The state of prison in England and Wales* (1776) de John Howard, onde pregava a reforma nos estabelecimentos prisionais, *Dos delitos e das Penas* (1764) de Cesare Beccaria, que trazia uma nova filosofia penal e por fim em 1818 Jeremy Bentham editava a *Teoria das penas e das recompensas*. Os Quakers são a denominação dada a vários grupos religiosos originados do movimento protestante britânico do século XVII. Perseguidos na Inglaterra por Carlos II, os quakers emigraram em massa para os Estados Unidos, onde, em 1681, criaram, sob a égide de William Penn, a colônia da Pensilvânia e lá desenvolveram suas ideias dentro do sistema prisional filadélfico.

No século XIX, a pena restritiva de liberdade ganha vigoroso destaque, dando origem ao sistema progressivo³.

Segundo Cezar Roberto Bitencout, a maioria dos autores concorda que foi o Capitão Alexander Maconochie quem instituiu o sistema progressivo como forma de humanizar as penas dos condenados, implantando na Ilha de Norfolk, na Austrália. Esse sistema baseava-se em medir a pena com base no trabalho e na boa conduta do prisioneiro. Por esse motivo, ficou conhecido por este motivo como *mark system*.⁴

O sistema possuía basicamente três fases: a fase do isolamento celular diurno e noturno, a fase do trabalho em comum em silêncio e por fim a liberdade condicional. Esta era consequência das fases anteriores e consistia em um período que o condenado teria sua liberdade restrita em alguns aspectos. Ao cumprir o prazo da liberdade provisória sem sua revogação, o condenado ganhava a sua liberdade definitiva.

Apesar da inicial aceitação do sistema de Maconochie, faziam-se, entretanto, necessárias algumas adaptações, o que gerou o sistema progressivo irlandês. Walter Crofton, diretor das prisões da Irlanda, aperfeiçoou o sistema de Maconochie, criando mais uma fase: a fase do período comum que era cumprida em prisões especiais, geralmente em trabalhos agrícolas.

Por fim, para completar os tipos de sistemas progressivos existiu o sistema de montesinos, realizado pelo Coronel Manuel Montesinos e Molina, no presídio de Valência. Nesse sistema foi reduzido o rigor dos castigos e com uma visão mais humanitária da pena, orientou-se pelo princípio do poder disciplinar racional, além de focar nos sentimentos de confiança e estímulos aos detentos.

2.2 Sistema prisional brasileiro na atualidade:

A justiça tende a se modificar com o tempo e também é influenciada pela sociedade e política preponderantes, conforme afirma Beccaria:

A justiça divina e a justiça natural são, por sua essência, constantes e invariáveis, porque as relações existentes entre dois objetos da mesma

³ Foucault afirma que a privação da liberdade foi a pena por excelência, porque permite quantificá-la pelo tempo e, além disso, que sua perda tem o mesmo valor para todos, já que a liberdade é um bem que pertence a todos de uma forma igualitária.

⁴ O sistema de Alexandre Maconochie media a pena por meio da soma de vales ou marcas, sendo que cada delito necessitava de uma quantidade predeterminada de vales. Todos os dias se realizavam a soma com base no trabalho realizado pelo condenado, deduzindo os alimentos ou outros suplementos necessários.

natureza não podem mudar nunca. Mas, a justiça humana, ou, se quiser, a justiça política, não sendo mais do que uma relação estabelecida entre uma ação e o estado variável da sociedade, também pode variar, à medida que essa ação se torne vantajosa ou necessária ao estado social. Só se pode determinar bem a natureza dessa justiça examinando com atenção as relações complicadas das inconstantes combinações que governam os homens.

Antes do século XVIII, o suplício era a forma de punição mais comum, conforme ilustrado por Michel Foucault nas páginas iniciais de “Vigiar e Punir”, com a descrição do suplício de Damiens em 1757⁵. Quanto mais doloroso e duradouro o suplício se apresentava para o público, mais o Rei demonstrava seu poder sobre os corpos dos indivíduos. Constituíam-se em técnica de poder, mas também parte de um ritual onde o crime, o criminoso, a vítima, o público, a lei e a justiça fazem parte de uma mesma cena. Além do suplício, a tortura era utilizada como forma de descobrir a verdade, numa espécie de confissão forçada.

No século XVIII, as ideias difundidas pela Revolução Francesa fizeram com que se buscasse uma alternativa para humanizar os castigos corporais. A pena privativa de liberdade foi vista como a melhor solução e ela seria cumprida nas prisões, local onde o Estado estaria responsável não só pela vigilância e guarda, mas também pela proteção do apenado.

Segundo Goffman, sociólogo americano, a prisão é uma instituição total, que é aquela em que os aspectos da vida se desenvolvem no mesmo local, sob vigilância, com atividades programadas e muitas obrigatórias⁶.

Durante a colonização portuguesa no Brasil, vigoraram as Ordenações Manuelinas e as Ordenações Filipinas, as quais foram influenciadas pelos suplícios, noção de terror como fator de intimidação. Essa era a técnica da justiça penal em Portugal, bem como na Europa.

Após a independência do país, em 1822, e notadamente com o advento da República, em 1889, a legislação penal passou por uma mudança, que em grande medida serviu como afirmação de sua independência em relação a Portugal. Entre tantas modificações, o Código

⁵ Damiens foi condenado em 1757 pelo crime de parricídio. Sua pena era a de pedir perdão publicamente na porta da Igreja de Paris, de onde foi levado numa carroça nu até a Praça de Greve. Lá, sobre o patíbulo ele foi erguido, atenazado em diversas partes do corpo, que em seguida foram aplicadas chumbos derretido, óleo fervente, piche em fogo, cera e enxofre e na mão direita a faca que cometeu o crime. Por fim, seu corpo foi puxado por quatro cavalos para que houvesse o desmembramento, mas diante da dificuldade, um carrasco cortou as coxas de Damiens na junção do corpo.

⁶ Nas palavras de Goffman, "Pode-se definir uma instituição total como um lugar de residência e de trabalho onde um grande número de indivíduos, colocados numa mesma situação, cortados do mundo exterior por um período relativamente longo, levam em conjunto uma vida reclusa segundo modalidades explícita e minuciosamente regulamentadas". Nesse sentido, as prisões se encaixam nas instituições destinadas a proteger a comunidade de pessoas rotuladas como intencionalmente ameaçadoras, onde os aspectos da vida ficam exaltados.

Penal de 1890 aboliu a pena de morte e adotou o regime penitenciário correccional, com objetivo de ressocializar o indivíduo, uma considerável inovação para a época.

Mas só durante o Estado Novo de Getúlio Vargas que a elaboração do Código Penal Brasileiro consolidou as leis penais, muitas delas esparsas, dividindo as penas em principais e acessórias. Este é o código que vigora no Brasil até os dias atuais, mas com inúmeras reformas que se fizeram necessárias com a evolução da sociedade e sua influência, além do ideal de justiça, substancialmente modificado ao longo do tempo⁷.

Assim como as leis penais modificaram, os estabelecimentos prisionais acompanham tal mudança, já que a prisão é um dos instrumentos, e talvez o maior, do direito penal. Hoje o Brasil adota o sistema progressivo e há diversos tipos de estabelecimentos prisionais conforme o crime, a pena ou o indivíduo que será acolhido⁸. A importância da pena privativa de liberdade fez com que se investisse na construção de quase todo o tipo de estabelecimentos prisionais, mas muito aquém do que se mostra necessário na prática, devido a considerável população carcerária no país.

Isso porque em 2010 o Brasil possuía a quarta maior população carcerária do mundo, atrás dos Estados Unidos, China e Rússia, e segundo informações do DEPEN (Departamento Penitenciário Nacional), falta espaço para quase metade dos presos no país, já que entre 1995 e 2010 houve um aumento de 180% da população carcerária. Ressalte-se que 44% são presos provisórios.

Bitencourt afirma que o sistema progressivo está em crise e elenca como razões os maus tratos verbais ou de fato, insalubridade, deficiência dos serviços médicos e serviços psiquiátricos, elevado consumo de drogas legais ou não, abusos sexuais e um ambiente propício a violência⁹.

Todos esses problemas geram não só rebeliões nos estabelecimentos prisionais como aumenta o índice de reincidência criminal.

Assim, diante do princípio da dignidade da pessoa humana, a crise do sistema progressivo está transformando os sistemas carcerários. A ONU, se mostrando interessada no tratamento dispensado aos detentos elaborou as Regras Mínimas para o Tratamento do Preso,

⁷ Como exemplos podemos citar casos como os seqüestros dos empresários Abílio Diniz e Roberto Medina em 1990 (votação da lei dos crimes hediondos), o assassinato da atriz Daniela Perez em 1992 (inclusão do homicídio no rol dos crimes hediondos).

⁸ A conceituação e classificação dos estabelecimentos penais estão disponível em: <http://portal.mj.gov.br/>, acessado em 19/11/2014.

⁹ A esse respeito, conferir BITENCOURT, Cezar Roberto. *Falência da pena de prisão: causas e alternativas*, 2ª ed. São Paulo: Saraiva. 2001.

no âmbito da Comissão Penal e Penitenciária, o que gerou posteriormente leis de execução penal em vários países, inclusive no Brasil, que data de 1984.

Apesar dessa preocupação com o preso, o sistema carcerário brasileiro se mostra insuficiente para cumprir a função ressocializadora da pena, servindo em muitos casos como escola do crime.

O artigo primeiro da Lei nº7210/84 demonstra o objetivo de possibilitar condições harmônicas para o condenado. Assim, a função ressocializadora da pena deveria ser sempre buscada, mas o que se vê é que o ambiente penal caótico apenas reforça a criminalidade, tornando-se um fator criminógeno:

Art. 1º da Lei nº 7210/84: 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.

Ademais, há um público alvo nas prisões, já que a maioria constitui em homens negros, com ensino fundamental incompleto, que cometeram crimes contra o patrimônio ou tráfico de drogas, o que demonstra a seletividade do sistema prisional¹⁰.

Nesse contexto, no ano de 2014, o conhecido Prêmio Innovare, que tem por objetivo premiar e difundir boas práticas da Justiça Brasileira tratou especialmente do tema “Sistema Penitenciário Justo e Eficaz”.

A escolha deste tema pelo Conselho Superior do Instituto Innovare, composto pelas mais representativas instituições de classe da justiça nacional, dentre elas a OAB e Secretaria de Reforma do Judiciário, objetiva discutir o sistema prisional com um enfoque diferenciado. Iniciativas como esta indicam não só a necessidade de mudanças, como aventado linhas atrás, como a preocupação de toda a população brasileira, já que o assunto influencia toda a sociedade. Exemplo disso é o premiado método APAC, Associação de Proteção e Assistência aos condenados, dedicada a recuperação e reintegração social dos condenados a penas restritivas de liberdade, que atua nos regimes fechado, semi-aberto e aberto¹¹.

Dentre as inúmeras sugestões criadas com enfoque no sistema prisional brasileiro, discutiremos neste trabalho as parcerias público-privadas, especificamente o caso de Minas

¹⁰ Segundo o estudo intitulado “Impacto da assistência jurídica a presos provisórios- um experimento na cidade do Rio de Janeiro”

¹¹ Mais sobre o método APAC está disponível em <http://www.apacitauna.com.br/index.php/institucional>, Acessado em: 15 nov. 2014.

Gerais. Trata-se de um método recente no Brasil, e que busca uma solução alternativa para o cenário prisional da atualidade. Sua viabilidade, suas causas e consequências, assim como seus métodos serão analisados ao longo deste estudo.

3 AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

3.1 Origens e finalidades

O direito como ciência possui suas diversas ramificações, facilitando sua compreensão e seu estudo. Dentre essas ramificações, a principal é aquela que agrupa as diversas disciplinas jurídicas entre as pertinentes ao Direito Público e afeta ao Direito Privado. Nesse contexto, entendendo pela incomunicabilidade, Bobbio afirmava que o público só iria até os limites do privado e vice-versa:

Sendo o direito um ordenamento de relações sociais, a grande dicotomia público/privado duplica-se primeiramente na distinção de dois tipos de relações sociais: entre iguais e desiguais. O Estado, ou qualquer outra sociedade organizada onde existe uma esfera pública, não importa se total ou parcial, é caracterizado por relações de subordinação entre governantes e governados, ou melhor, entre detentores do poder de comando e destinatários do dever de obediência, que são relações entre desiguais; a sociedade natural tal como descrita pelos jusnaturalistas, ou a sociedade de mercado na idealização dos economistas clássicos, na medida em que são elevadas a modelo de uma esfera privada contraposta à esfera pública, são caracterizadas por relações entre iguais ou de coordenação.¹²

A evolução nas sociedades interferiu no papel desempenhado pelos Estados, que durante séculos passaram por modificações até chegar aos dias atuais. É possível então observar que as posturas estatais interferem diretamente no ordenamento jurídico, principalmente o Direito Administrativo, já que ele é mais intimamente ligado ao aparato estatal.

Nessa toada, a Revolução Francesa do século XVIII, ao combater o regime monárquico, difundiu a ideia de que a economia era regulada pela lei natural da oferta e da procura, o que deu origem ao Estado Liberal, que deveria interferir o mínimo possível na estrutura social e econômica dos cidadãos. A atuação mínima estatal significava que o particular deveria realizar atividades não exclusivas do Estado. Segundo Odete Medauar (2003), durante o século XIX, quando essa ideia da intervenção mínima vigorava, a Europa

¹² BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo e Sociedade*. São Paulo: Paz e Terra, 1987, 4a ed, 1987.

utilizou o instituto da concessão para serviços públicos que exigiam grandes investimentos e pessoal especializado¹³.

Ao longo dos anos, as dificuldades sócio-econômicas enfrentadas pela população demonstraram que o papel do Estado Liberal era insuficiente e que ele deveria então modificar sua atuação, passando a intervir para permitir condições igualitárias a todos. Dessa forma, surgiu o Estado Social: as concessões foram menos utilizadas, já que haviam fortes tendências estatizantes.

O viés estatizante acentuou-se ainda mais após a Segunda Guerra Mundial. Naquela ocasião (a partir de 1945), a Europa estava devastada pelas mazelas da guerra e havia necessidade de se reerguer, de se restaurar, que foi possibilitado pelo Estado do Bem Estar Social ou Welfare State, onde a presença do Estado em todos os ramos da sociedade era muito forte.

A despeito do sucesso na recuperação da Europa do pós-guerra, o Estado do Bem Estar Social não conseguiu por muito tempo abastecer as necessidades sociais, já que o Estado não possui capacidade e recursos suficientes para abarcar todas as funções, tornando-se, em muitos setores, inoperante.

Nesse contexto, viu-se a necessidade do Estado deixar de ser absoluto na prestação dos serviços públicos e permitir a retomada das práticas concessivas em algumas funções. É neste momento que houve o incremento das concessões, por meio das práticas genericamente conhecidas por desestatizações, como concessões para exploração de serviços públicos, privatizações e terceirizações, em cujo contexto inserem-se as denominadas parcerias público-privadas.

A parceria público-privada é, portanto um fenômeno que decorre da própria mudança da atuação do Estado e possui suas origens na progressiva delegação de serviços públicos, permitidas pelas leis específicas de cada país, especialmente a concessão, que é a principal forma assumida pelos contratos de parceria público-privada em diversos Estados.

Importante ressaltar que o termo public-private partnership (PPP), na experiência internacional, não possui sempre correspondência com o conceito legal brasileiro de parceria público-privada (PPP), pois o conceito estrangeiro, em muitos casos, engloba concessões em geral, sociedade de economia mista, “joint ventures” e até privatizações¹⁴. O que aqui

¹³ MEDAUAR, Odete. O direito administrativo em evolução. 2. Ed. rev. Atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 77-78.

¹⁴ A esse respeito: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2053230.PDF>. Acesso em: 21 nov. 2014.

denominamos PPP, para os britânicos, por exemplo, equivale a private finance initiative (PFI), ou iniciativa para o financiamento privado.

Assim, a clássica dicotomia entre público e privado, alhures mencionada, foi perdendo forças ao longo dos séculos, e as PPP's são um exemplo de uma interação entre público e privado.

Ademais, é certo que não são todos os serviços públicos que podem ser objeto das parcerias público-privadas, já que o limite é o interesse público¹⁵.

Conceituar interesse público não é tarefa fácil, já que se trata de um conceito subjetivo e indeterminado, mas que fundamenta grande parte das relações da Administração Pública, sendo de grande importância sua conceituação já que qualquer ato administrativo que não encontre fundamento no interesse público é necessariamente inválido. Além disso, não se pode confundir interesse público com interesse estatal, já que em um Estado Democrático o interesse público deve existir antes do Estado, e não em razão dele conforme afirma Marçal¹⁶.

Celso Antônio Bandeira de Mello leciona que o interesse público não é a simples soma dos interesses dos indivíduos que compõem a sociedade e sim uma dimensão pública dos interesses individuais, já que ele só se justifica na medida em que possibilita a realização dos interesses dos integrantes de toda a coletividade. Ao saber disso, percebe-se que apesar de todos os serviços públicos serem de titularidade do Estado, muitos podem ter sua prestação delegada a particulares, desde que sejam respeitados os princípios norteadores da Administração Pública e o dito interesse público.

Nessa toada, é o interesse público o fundamento dos serviços públicos, sendo certo que cada país preceitua aquilo que, no seu contexto, poderá ser considerado serviço público, tendo em vista a escolha política, a Constituição, a lei, os costumes e o próprio papel do Estado. Maria Sylvia Zanella Di Pietro classifica quanto a exclusividade ou não do Poder Público na prestação do serviço: serviços públicos exclusivos e não exclusivos. Segundo os artigos 21, X e XI e 25, §2º, ambos da Constituição, são serviços exclusivos o serviço postal e correio aéreo nacional, serviços de telecomunicações, radiodifusão, energia elétrica, navegação aérea, transportes e serviço de gás canalizado. Logo, os demais serviços públicos, podem ser prestados pelos particulares, inclusive por meio das parcerias público-privadas.

¹⁵ Conforme se depreende do art 4º da Lei nº 11079/2005.

¹⁶ O ilustre autor Marçal Justen Filho (2005) conceitua as parcerias público-privadas como “Um contrato organizacional, de longo prazo de duração, por meio do qual se atribui a um sujeito privado o dever de executar obra pública e (ou) prestar serviço público, com ou sem direito à remuneração, por meioda exploração da infraestrutura, mas mediante uma garantia especial e reforçada prestada pelo Poder Público, utilizável para a obtenção de recursos financeiros.”

No cenário internacional, foi a partir da década de 1990 que houve uma intensificação na parceria entre o público e o privado na Europa, especialmente na Inglaterra, sendo o projeto de maior envergadura a construção, no ano 2000, do túnel sob o Canal da Mancha ligando a Inglaterra à França.

Já os Estados Unidos utilizam as parcerias público-privadas como característica principal do país e o Conselho Nacional de Parcerias Público-Privadas (The National Council for Public-Private Partnerships) é uma organização não governamental fundada em 1985 que visa possibilitar a contratação e suas melhorias¹⁷.

Em 2000, o governo australiano lançou no Estado de Victória o “Parcerias Victória”, que permitiu PPP’s em hospitais, escolas e prisões, demonstrando grandes avanços e resultados positivos ao utilizar esse tipo de parceria¹⁸.

No Japão, a Iniciativa de Financiamento Privado (PFI), baseada no modelo de PPP britânico, buscou incentivar e promover o investimento privado em obras do setor público.

Em 2004, após consulta pública dos membros da União Européia sobre as parcerias público-privadas dentro da comunidade, a Comissão Européia publicou o “Livro Verde sobre parcerias público-privadas e o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões”¹⁹.

Esses são alguns exemplos de países em que as parcerias público-privadas têm se efetivado e dado bons frutos, o que faz com que outros países adotem esta ideia e utilizem nos mais diversos setores de prestação de serviços.

Percebe-se, portanto, que a principal finalidade das parcerias público-privadas é a utilização de caminhos alternativos para suprir a deficiência do Estado no seu papel de prestador de serviços públicos, já que faltam recursos suficientes no âmbito público.

Ademais, as parcerias possibilitam geração de empregos, aquecimento da economia interna e melhorias na prestação dos serviços à população, todas finalidades alcançadas, aqui, por meio da aplicação da Lei nº11079/04.

¹⁷ Disponível em <http://www.ncppp.org/>. Acesso em :15 nov. 2014.

¹⁸ Em New South Wales (Austrália) foi publicado um “Livro Verde”, que estabelece a estrutura e os modelos mais adequados do programa de PPP, e cada iniciativa de projeto é de responsabilidade do ministro da pasta envolvida. Antes do processo licitatório, a proposta de projeto é analisada pelo Ministério do Tesouro e Finanças que verifica a sua conformidade com as políticas governamentais, a sua viabilidade e a sua prioridade. Antes de se iniciar a licitação, é necessária a aprovação do Conselho de Ministros, e, novamente, antes da entrega do Resumo do Projeto aos licitantes selecionados. Disponível em: http://www.infrastructureaustralia.gov.au/public_private/. Acesso em 15 nov. 2014.

¹⁹ A esse respeito em “O novo Direito Administrativo Brasileiro”, volume 2, coordenado por Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira.

A análise das experiências internacionais permite que o Brasil faça uma ponderação entre as possibilidades dos contratos de PPP e a realidade do país, lançando-se a novos projetos, como é o caso dos presídios em parceria público-privada, objeto deste estudo.

3.2 A Lei N°11079/2004:

Foi durante a década de 1990, e especificamente, no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso que as parcerias público-privadas ganharam notoriedade devido ao período de privatizações das empresas estatais nacionais²⁰.

A Constituição de 1988, no entanto, já abrangia o instituto da concessão administrativa:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

O Estado de Minas Gerais, em 2003 tratou do tema na Lei nº 14.868/03, seguida do Estado de São Paulo com a Lei nº 11.688/04. Enquanto isso, paralela à promulgação de tais leis estaduais, tramitava no Congresso Nacional durante o ano de 2003 o Projeto de Lei (PL) nº 2.546/2003 com a finalidade de instituir normas gerais sobre as Parcerias Público-Privadas (PPP) no âmbito nacional, já que as PPP's faziam parte do plano plurianual de 2004-2007. Só em 30 de Dezembro de 2004 que foi promulgada a Lei N°11079/04 que instituiu normas gerais de licitação e contratação de parcerias público-privadas na Administração Pública, em sintonia com os preceitos constitucionais²¹.

²⁰ A criação do Conselho Nacional de Desestatização pela Lei nº 9.491/97, que revogou a Lei nº 8031/90, permitiu que o Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) adotasse algumas recomendações então em vigor do Consenso de Washington e do FMI, deixando claro o propósito de implementar um amplo programa de privatizações que ocorreram em vários setores da economia, como por exemplo a Companhia Vale do Rio Doce, empresa de minério de ferro e pelotas, a *Telebrás*, monopólio estatal de telecomunicações e a Eletropaulo.

²¹ Sobre a (PL) nº 2.546/2003 e considerações interessantes sobre o tema "Considerações sobre o projeto de lei de parceria público-privada (PPP) em face da experiência recente do Brasil", de Ricardo Pereira Soares Carlos Álvares da Silva Campos Neto, 2004.

A Lei nº 11079/04 dispõe em seu artigo 2º que “Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão na modalidade patrocinada ou administrativa”.

Percebe-se que a lei utilizou a expressão parceria público-privada para duas modalidades específicas: concessão patrocinada e concessão administrativa.

A concessão patrocinada é um contrato administrativo utilizado pela Administração Pública, onde esta delega ao parceiro privado a execução de um serviço público. O particular executará em nome próprio e receberá tarifa paga pelo usuário e contraprestação pecuniária do parceiro público (art.2º,§1º).

A concessão administrativa também é um contrato administrativo, com a peculiaridade de que o próprio parceiro público será usuário direto ou indireto do serviço delegado ao particular (art2º, §2º). Ao contrário da concessão patrocinada que o objetivo é a execução de um serviço público, a concessão administrativa tem por objetivo a prestação de um serviço público.

No contrato de concessão administrativa, a execução da atividade é delegada ao concessionário, que irá assumir sua gestão e execução material, sempre fiscalizada pela Administração concedente. Ademais, aplicam-se subsidiariamente vários dispositivos legais da Lei nº8987/95²².

Ambas as modalidades estão sujeitas aos princípios que informam a Administração Pública. Importante ressaltar que a garantia do equilíbrio econômico-financeiro não está prevista expressamente na Lei nº11079/04, mas aplicando subsidiariamente a Lei nº8987/95 (lei das concessões e permissões na prestação de serviço público em conformidade com o art.175 da Constituição Federal), especialmente seus artigos 9º e 10, ele é também utilizado na concessão patrocinada.

O princípio da continuidade do serviço público é de suma relevância para os contratos de parceria público-privada, especialmente os contratos de concessão administrativa. Ele informa que o Estado e seus delegados, ao prestarem funções essenciais à coletividade, devem ser de forma contínua, sem interrupções. Para que a continuidade seja possível, pode haver cláusulas contratuais regulando a substituição, encampação da concessão e a impossibilidade da concessionária de invocar a *exceptio non adimpleti contractus*²³.

²² Como por exemplo, normas de intervenção, extinção, advento do termo, encampação, caducidade, rescisão ou anulação do contrato, de responsabilidade da concessionária perante o poder concedente, os usuários e terceiros, subcontratação e transferência de concessão, falência ou extinção da empresa.

²³ Encampação é uma forma de extinção dos contratos de concessão pelo Poder Público, através de ato unilateral, durante sua vigência, sob o fundamento de razões de interesse público, conforme art. 37 da Lei nº 8987/95. Já a *exceptio non adimpleti contractus*, no direito privado ocorre quando uma das partes descumpra o contrato,

Por ser um contrato administrativo, as PPP's estão sujeitas ao processo licitatório na modalidade concorrência (art.10), em conformidade com a Lei nº8666/93, que objetiva escolher a proposta mais vantajosa para a Administração. Somado a este fato, é sabido que todo contrato administrativo deve possuir uma finalidade pública, e no caso das PPP's é de permitir que o setor privado ao contratar com o ente público preste um serviço de interesse indiscutivelmente público, sob pena de haver desvio de finalidade.

Entretanto, a própria lei, em seu artigo 2º,§4º, veda alguns casos de celebração de contratos de PPP's: contratos com valores inferiores a vinte milhões de reais, contratos de prestação de serviços com duração inferior a cinco anos e contratos que tenham como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

Hodiernamente, a maior parte da doutrina entende que, como já havia diversas formas de parcerias existentes e normatizadas em nosso território nacional, a lei federal sobre o assunto trouxe inovações, permitindo uma organização mais específica de alguns institutos, o que permite uma complementação para tornar viável certas contratações.

A respeito das inovações que a lei das PPP's trouxe há a previsão da possibilidade de haver pagamento de remuneração variável ao parceiro privado, condicionada ao seu desempenho, conforme preceitua o artigo 6º, parágrafo único, o que faz com que o setor privado se sinta estimulado a proporcionar um serviço melhor. Entretanto, se forem detectadas irregularidades na prestação do serviço, pode o ente público reter os pagamentos a título de reparação (art.5º, IX, Lei nº 11079/04).

Há também novidade no aproveitamento dos recursos privados na realização de obras e serviços públicos, em uma relação de complementaridade na repartição dos riscos. A este respeito, importante ressaltar que a lei prevê responsabilidade solidária entre o parceiro e o Estado, o que justifica a fiscalização e o controle do Poder Público de forma mais efetiva.

Outro ponto de importância relevante é que deverá haver a constituição obrigatória de uma sociedade de propósitos específicos, antes da celebração do contrato de parceria, devendo assumir a forma de companhia aberta.

Foi previsto, apenas para a União, o Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (FGP) que têm como objetivo garantir as obrigações pecuniárias contraídas pelos entes

fazendo surgir para a outra o direito de descumprir-lo. No Direito Administrativo, em decorrência dos princípios da supremacia do interesse público e da continuidade do serviço público, o particular não pode interromper a execução do contrato caso a Administração esteja inadimplente com ele, devendo recorrer administrativamente ou judicialmente para rescindir o contrato pactuado.

públicos federais sob a forma de PPP. O Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal (CGP), instituído pelo Decreto nº5385/2005 têm competência para definir os serviços prioritários abarcados pelos contratos de PPP's, além de disciplinar a execução de contratos e autorizar a abertura de licitações²⁴.

Dessa forma, o Governo Federal preparou-se para implantação dos projetos envolvendo a parceria público-privada, sendo que muitos deles foram inclusive incluídos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)²⁵.

A propósito, por ser o PAC um conjunto de medidas destinadas a incentivar o investimento privado e aumentar o investimento público em infraestrutura, está em total consonância com os objetivos da lei das PPP's, já que há o engajamento entre os setores privados e os entes públicos²⁶.

Percebe-se então que a parceria público-privada já é uma realidade no Brasil e seus bons frutos se dão em grande parte pelas inovações da Lei nº11079/2004. As parcerias estão em todos os setores da economia do país, inclusive na área da segurança pública, especialmente com o projeto, a construção e operação do Complexo Penitenciário Ribeirão das Neves, na região metropolitana de Belo Horizonte, foco de investigação deste trabalho.

²⁴ A Resolução CMN nº3289/2005, a Instrução CVM nº 426/2005, o Decreto nº5411/2005 e a Portaria MF nº413/2005 são os instrumentos normativos que regem o FGP.

²⁵ Como exemplos a construção da Ponte Salvador-Ilha de Itaparica(BA), Rodovia Federal que liga Juiz de Fora/MG a Brasília/DF e a construção do Aeroporto Campinas.

²⁶ Mais sobre o PAC em <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>. Acesso em: 23 nov. 2014.

4 O CASO DE MINAS GERAIS

No dia 28 de janeiro de 2013 foi inaugurado pelo Governador Antônio Anastasia o Complexo Penitenciário Ribeirão das Neves, primeira penitenciária a funcionar por meio da parceria público-privada no Brasil, no município de mesmo nome, na região metropolitana de Belo Horizonte.

Inspirado no modelo de presídios privados da Inglaterra, implantados por Margaret Thatcher, o investimento na construção do presídio de Ribeirão das Neves foi de R\$ 280 milhões, financiado pelo consórcio Gestores Prisionais Associados (GPA), que ganhou a licitação realizada pelo governo de Minas Gerais em 2009, que era governado pelo atual Senador Aécio Neves, e que será responsável pela administração do complexo, com exceção do acompanhamento da execução penal.

O complexo penitenciário possui 2500 metros quadrados com cinco presídios, sendo que três deles são destinados para presos em regime fechado e os outros dois para presos no regime semiaberto. Possui capacidade de acolher 3040 presos, que podem ser divididos em celas de quatro, seis ou um preso, a depender do regime que deverá cumprir bem como do crime cometido.

O consórcio GPA assinou em 16 de junho de 2009 contrato de concessão administrativa com o Estado de Minas Gerais, por meio da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), tendo como interveniente-anuente a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE). O contrato previu que o consórcio será responsável pela construção e gestão do Complexo Penitenciário Ribeirão das Neves por um prazo de 27 anos (incluindo 2 anos para a construção), que poderá ser prorrogável por até 35 anos, ou seja, até o ano de 2044²⁷.

Todos os serviços de vigilância interna, prestação de serviços assistenciais, manutenção de infraestrutura e demais aspectos operacionais são prestados pelo parceiro privado (GPA), enquanto a segurança externa e de muralhas, além da movimentação de internos são desempenhadas pelo Governo do Estado de Minas Gerais.

A GPA foi constituída na forma de sociedade anônima e de propósito específico, em conformidade com o art.9º da Lei nº 11079/04, com capital integralizado de seis milhões de

²⁷ O contrato de concessão administrativa está disponível em http://www.ppp.mg.gov.br/images/documentos/Projetos/concluidos/Complexo_Penal/contrato/Contrato%20PPP%20Complexo%20Penal%20330639.54.1338.09.pdf. Acesso em: 25 nov. 2014.

reais, em associação de cinco pessoas jurídicas de direito privado interno: empresa CCI Construções, grupo Tejofran/Power Segurança, construtoras Augusto Velloso S/A e NF Motta, e Instituto Nacional de Administração Prisional (Inap). As quatro primeiras empresas possuem experiência no ramo de concessões públicas (como por exemplo, tratamento de resíduo e construções de rodovias) e a Inap está há 10 anos no ramo da gestão prisional²⁸. A concessionária ganhou o processo licitatório nº020/2008, na modalidade de concorrência (Concorrência Internacional nº01/2008) por apresentar a melhor proposta em conformidade com o interesse da Administração Pública nos moldes do edital de licitação.

O contrato previu a possibilidade de transferência da concessão administrativa, total ou parcial, desde que autorizada previamente pela Administração Pública, sem que cause risco na execução da prestação do serviço, conforme art.9º, §1º da lei das PPP's e previsão contratual.

A concessionária será submetida a um “sistema de mensuração de desempenho e disponibilidade”, já que todo contrato administrativo deve possuir adequada qualidade das atividades e serviços, com regularidade, eficiência, segurança e atualidade. O objetivo é monitorar o serviço prestado pela GPA e auferir os valores mensais e anuais de cada detento. Para tanto, o contrato de concessão prevê diversos índices e cálculos para possibilitar um controle prévio, rígido e transparente²⁹.

A Administração Pública tem o direito de fiscalizar a obra, os serviços e as atividades realizadas pela concessionária durante todo o prazo contratual como uma forma de averiguar não só o cumprimento das obrigações contraídas pela GPA, quanto para garantir o respeito ao interesse público. Essa fiscalização já ocorreu, por exemplo, durante a construção do Complexo Penitenciário Ribeirão das Neves por meio de vistorias para verificar a instalação de equipamentos e da mão de obra utilizada, determinando a substituição dos materiais ou de qualquer empregado. Ressalte-se que o concessionário tem o direito de intervenção, quando ocorrer paralização injustificada das atividades da concessionária, desequilíbrio-econômico e financeiro decorrente de má prestação que coloquem em risco a

²⁸ As empresas que possuem experiência nas privatizações de estradas são capazes de reduzir os custos onde o Estado não consegue. A CCI Construções é um grupo empresarial especializado na execução de obras de infraestrutura e no fornecimento de serviços públicos com mais de 35 anos de atuação do Brasil; o Grupo Tejofran é especializado em terceirização de serviços de limpeza, vigilância patrimonial e segurança eletrônica desde 1957; a construtora NF Motta está no mercado desde 1968 executando obras públicas e privadas; a construtora Augusto Velloso S/A atua no mercado desde 1928 e o INAP é o pioneiro na terceirização de presídios no Brasil, há mais de 15 anos.

²⁹ Previsto no capítulo VI, cláusulas 15 e 16 do contrato de concessão administrativa.

continuidade do contrato e inadequações, insuficiências ou graves deficiências nos serviços prestados ou na obra executada³⁰.

A Multinacional Accenture, empresa de consultoria de gestão, tecnologia da informação e *outsourcing* com a qual o Estado firmou um contrato de três anos, podendo ainda renovar por mais dois, está responsável para atuar como Verificador Independente (V.I.), que se baseia em avaliar os indicadores de desempenho, calcular o valor das contraprestações pagas pelo Estado ao consórcio, prestar auxílio na resolução de possíveis conflitos e na revisão das metas e dos indicadores de desempenho do projeto. São sorteadas diariamente e aleatoriamente celas para registrar os 380 indicadores de desempenho que são utilizadas como amostragem geral da qualidade do serviço prestado pela concessionária.

Acerca do aspecto econômico do contrato, o pagamento público é a única fonte de renda da GPA, sendo que 20% do valor mensal pago é submetido a uma avaliação periódica, como forma de fiscalizar e controlar as finanças. É por base na chamada vaga ocupada e vaga disponibilizada em unidade de regime fechado, chamada pelo contrato de VVG DIA, que o parceiro público remunera o parceiro privado.

No edital de concorrência nº 01/2008-SEDS o teto do VVG DIA era de R\$75,00, sendo que a GPA propôs o valor de R\$74,63, o qual foi adjudicado na licitação. Assim, um preso do Complexo Penitenciário Ribeirão das Neves custa mensalmente aos cofres públicos R\$2238,90, chegando a R\$2800,00, agregado o valor da construção dos pavilhões.

Esse dinheiro pago pelo parceiro privado faz com que a estrutura física do Complexo seja semelhante à de um presídio federal. A área construída é de mais de 11 mil metros quadrados, sendo que atualmente está em funcionamento duas, das cinco unidades, com 1343 detentos. Foi a primeira unidade prisional do Estado de Minas Gerais a instalar bloqueador de celular, possui sistemas de sensoramento de presença, controle de acesso de um ambiente para o outro, comando de voz e circuito fechado de televisão e colchões antichamas. A vigilância das muralhas e escolta é feita pelos agentes penitenciários estaduais, e as demais atividades são de responsabilidade da GPA, sempre fiscalizadas pela Administração Pública³¹.

Cada Unidade possui nove salas de aula e biblioteca, possibilitando que os detentos possam até cursar uma faculdade por ensino à distância. Tal fato faz com que o Complexo

³⁰ A intervenção nos contratos de concessão está prevista no art.32 e seguintes da Lei nº 8987/95(lei geral das concessões), sendo aplicada subsidiariamente a Lei nº11079/04. A intervenção tem por objetivo assegurar a adequada prestação do serviço e o fiel cumprimento do contrato.

³¹ Informações disponibilizadas nos sites <http://www. hojeemdia.com.br/horizontes/penitenciaria-privada-em-neves-e-ampliada-e-ganha-672-novas-vagas-1.250298>, e <http://www. hojeemdia.com.br/horizontes/penitenciaria-em-neves-e-a-primeira-em-minas-a-ter-bloqueador-de-celular-1.194598>. Acessos em: 24 nov. 2014.

esteja em sintonia com a Constituição e a Lei nº 7210/84, a LEP, já que o estudo, assim como o trabalho cativo, trazem maiores chances de ressocialização do preso, uma das funções da pena, sendo que em janeiro de 2014, 511 dos 1343 detentos estudavam³².

Além do estudo, os detentos podem trabalhar durante o período diurno, nas funções disponibilizadas: confecção de calçados, capas de chuva, coletes à prova de bala, macacões de equipamento de proteção individual, tubos e conexões, dispositivos eletrônicos e peças de couro automotivo. Há ainda a possibilidade de prestação de serviço para a própria GPA nos setores de limpeza, almoxarifado, manutenção predial, pintura, elétrica e hidráulica.

O trabalho cativo não é regulamentado pela Consolidação das Leis do Trabalho (art.28,§2º, LEP), sendo que a remuneração do trabalho do preso não pode ser inferior a três quartos do salário mínimo (art.29, *caput*, LEP). No Complexo Penitenciário Ribeirão das Neves, os presos ganham um salário de aproximadamente R\$382,50 e para que serem empregados, os internos passam pela avaliação da Comissão Técnica de Classificação (CTC), que analisa a aptidão de cada um para o trabalho³³.

É importante ressaltar que os presos que trabalham ou estudam na prisão tem o benefício da remição, que segundo art. 126 da LEP a cada 12 horas de estudos há direito de 1 dia na remição da pena e para 3 dias de trabalho, remição de 1 dia na pena³⁴.

Por todos esses aspectos, o complexo é visto como um projeto pioneiro na área de segurança pública que pode gerar bons resultados, sendo que a publicação especial chamada Emerging Markets, lançada pela International Finance Corporation (IFC), o Banco Mundial e o Infrastructure Journal, uma das mais importantes revistas de infraestrutura do mundo, reconheceu no início de 2013 o projeto de PPP do Complexo Penitenciário de Minas Gerais como um dos 40 melhores em mercados emergentes no mundo³⁵.

A despeito da infraestrutura e das iniciativas abarcadas pelo projeto dos presídios, tem se vinculado nos noticiários fatos negativos, muitos em decorrência da falha na fiscalização tanto da Administração Pública quanto da GPA. No dia 27 de novembro de 2013 o detento Fábio Alves, que cumpria pena por cinco crimes de roubo e trabalhava no galpão de

³² A ressocialização da pena se fundamenta no critério da prevenção, especificamente a prevenção especial positiva. Segundo Roxin, na sua obra Derecho penal- Parte General, t.I,p.85“a missão da pena consiste unicamente em fazer com que o autor desista de cometer futuros delitos”.

³³ Dados disponíveis em https://www.seds.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=1097&Itemid=71. Acesso em: 24 nov. 2014.

³⁴ O estudo pode ser desenvolvido de forma presencial ou por metodologia de ensino a distância (telepresencial), sendo de rigor a certificação pelas autoridades educacionais competentes dos cursos frequentados. Ademais, é possível a cumulação de trabalho e estudo para fins de remição, sendo que nesse caso, a cada 3 dias trabalhados e de estudo, será o condenado recompensado com o abatimento de 2 dias de pena.

³⁵ Mais sobre a publicação em: <http://viewer.zmags.com/publication/2a3dd2a8#/2a3dd2a8/78>. Acesso em: 26 nov. 2014.

produção de macacões conseguiu escapar da Unidade I. Ele foi envolvido em uma trouxa com os uniformes confeccionados no galpão de trabalho e levado até a van responsável pelo transporte das roupas. Outros dois detentos carregaram a trouxa em que Fábio estava até o veículo, que pertence à outra empresa parceira do Estado na oferta de trabalho aos presos. Após sair do complexo, o preso abriu o porta-malas da van e desceu no Anel Rodoviário em Contagem. Conforme prevê o contrato de concessão, o Estado aplicou multa e corte no repasse na ordem de R\$ 10.108,31 a concessionária.

Investigação do Ministério Público de Minas Gerais e do Serviço de Inteligência da SEDS identificou fraudes em série no regime semiaberto, devido à falta de controle no cumprimento das penas. A maioria das cartas de trabalho externo apresentadas pelos presos era de empresas fantasmas³⁶.

O Ministério Público do Trabalho de Minas Gerais ajuizou Ação Civil Pública alegando que houve terceirização ilícita no Complexo Penitenciário Ribeirão das Neves. A juíza do Trabalho Jane Dias do Amaral deferiu a liminar que pedia declaração de nulidade de diversas contratações feitas pela GPA, e fixou o prazo de um ano para que a Administração Pública promova concurso público para substituir os empregados em situação irregular por servidores públicos. No caso de descumprimento, o Estado de Minas Gerais será multado em R\$10.000,00 ao dia mais o impedimento de contratar com pessoas físicas ou jurídicas, sob pena de R\$500.000,00 por contrato³⁷.

Outra falha operacional deu-se quando o agente de segurança Odirlei dos Santos Vicente que trabalhava como monitor no Complexo foi preso no mês de outubro de 2014 com uma barra de maconha e um vidro de substância anabolizante, que foram encomendadas pelo detento Guilherme Correia Teles, que cumpri pena por tráfico de drogas³⁸.

³⁶ O promotor de Justiça Execução Penal de Neves Henrique Nogueira Macedo em entrevista afirmou que “O portão da penitenciária era igual a portaria de motel: tinha gente saindo e entrando o tempo todo. O preso apresentava um papel assinado por não sei quem, informava que estava trabalhando, saía da penitenciária às 6h e só voltava às 20h. Lá fora, podia ir para casa, para a boca de fumo, podia roubar...”. Já a juíza titular da Vara de Execução Penal de Ribeirão das Neves, Miriam Vaz Chagas disse que “Havia uma indústria de cartas de emprego, com pessoas especializadas em forjar os documentos e criar firmas falsas”. Reportagem disponível em http://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2014/05/10/interna_gerais,527296/justica-aperta-o-cerco-a-detentos-de-ribeirao-das-neves-em-regime-semiaberto.shtml. Acesso em: 25 nov. 2014.

³⁷ Informações disponíveis no site: <http://www.prt3.mpt.gov.br/procuradorias/prt-belohorizonte/170-justica-do-trabalho-considera-ilicita-a-terceirizacao-no-presidio-publico-privado-de-ribeirao-das-neves>. Acesso em: 26 nov. 2014.

³⁸ Informações disponíveis no site: <http://www.prt3.mpt.gov.br/procuradorias/prt-belohorizonte/170-justica-do-trabalho-considera-ilicita-a-terceirizacao-no-presidio-publico-privado-de-ribeirao-das-neves>. Acesso em: 26 nov. 2014.

A ideia de privatizar as penitenciárias teve impulso devido as condições que os presos eram submetidos além dos problemas com investimentos da Administração, corrupção dos agentes penitenciários e fugas. Entretanto, depois de quase dois anos de inauguração, o presídio em PPP está sofrendo esses mesmos problemas, o que faz que pesquisadores e operadores do direito tenham posições divergentes, pois há os que defendam a privatização dos presídios, mas também há os que defendam até sua inconstitucionalidade.

5 A VIABILIDADE DOS PRESÍDIOS EM PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

No Brasil já existem 22 prisões que possuem pelo menos um setor terceirizado, como por exemplo, educação, alimentação ou saúde dos presos. O Complexo Penitenciário Ribeirão das Neves inovou porque é o primeiro do Brasil que do projeto, passando pela licitação, que há envolvimento com o setor privado por meio da parceria público-privada.

O surgimento da privatização do sistema prisional foi idealizado por Jeremy Bentham, no século XVIII, juntamente com o modelo panóptico, informados pelo princípio da inspeção total, evitando maus tratos para com os presos, defendendo que o administrador podia obter lucros na administração da penitenciária, mediante contrato escrito, entregando ao particular o poder de gerenciar a prisão, podendo ser utilizada a penitenciária como fábrica³⁹.

Foi só a partir da década de 1970, por meio da “Teoria da Janela Quebrada” e da política criminal da “Tolerância Zero” que a ideia de privatização das prisões se concretiza nos Estados Unidos da América. A contemporânea idéia privatizadora dos presídios surgiu, portanto com a falência do sistema prisional e a pena não atingia suas principais finalidades, quais sejam a retributiva, preventiva e ressocializadora⁴⁰.

No mundo existem mais de 200 presídios privados, sendo que metade deles localiza-se nos Estados Unidos da América. Há também grande parte deles na Inglaterra, que foram implantados por Margareth Thatcher e que serviu inclusive de inspiração para o complexo de Ribeirão das Neves.

No ano de 1992, o conselheiro do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, Edmundo Oliveira, apresentou uma proposta para privatizar as prisões no Brasil. Baseava-se em um sistema de gestão mista, em que era atribuída à iniciativa privada a prestação de serviços de hotelaria, enquanto que o Estado ficaria responsável pelo direcionamento da penitenciária e por cumprir o contrato celebrado com o particular.

³⁹ O panoptismo é uma figura arquitetural, cuja construção se remete a um anel, acrescentando-se ainda uma torre alta no centro. Esta permite que o observador da torre veja todos os que estão nas celas ao entorno. Nas palavras de Jeremy Bentham é “reformatar a moral, preservar a saúde, revigorar a indústria, difundir a instrução, aliviar os encargos públicos, estabelecer a economia como que sobre um rochedo, desfazer, em vez de cortar, o nó górdio das leis sobre os podres, tudo isso com uma simples ideia arquitetural”

⁴⁰ O modelo de tolerância zero é fruto de uma política repressivista norte-americana, chamada de movimento do *law and order* (movimento da lei e da ordem), que foi aplicada em Nova York pelo Prefeito Rudolph Giuliani, na década de 1990. O *law and order* prega a supremacia estatal e legal em franco detrimento do indivíduo e de seus direitos fundamentais. A teoria do crime das janelas quebradas conclui que o delito é maior nas zonas onde o descuido, a sujeira, a desordem e o maltrato são maiores. Se por alguma razão racha o vidro de uma janela de um edifício e ninguém o repara, muito rapidamente estarão quebrados todos os demais. Se uma comunidade exhibe sinais de deterioração, e esse fato parece não importar a ninguém, isso fatalmente será fator de geração de delitos.

O conselheiro realizou uma pesquisa na qual se constatou que, por meio da privatização, alguns problemas encontrados no sistema prisional brasileiro seriam resolvidos propiciando o cumprimento da função ressocializadora da pena, atenção ao disposto na LEP e acrescido do benefício de ser a um custo reduzido para o Estado. Entretanto, a proposta foi rejeitada e Ordem dos Advogados do Brasil, Ministério Público e Magistratura alegaram que estaria em flagrante inconstitucionalidade e que representaria um retrocesso histórico.

O projeto de lei nº. 2.146/1999 proposto pelo Deputado Federal Luiz Barbosa incluía em seu texto, como um de seus objetivos, autorizar o Poder Executivo a realizar privatizações no sistema penitenciário. O projeto foi levado ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária que foi contrário à privatização do sistema penitenciário. Parecer, apresentado pelo Conselheiro Maurício Kühne defendeu que a ideia carecia de amparo constitucional e legal, mas foi feita uma ressalva permitindo a terceirização de serviços. Desta forma, não seria necessária uma reforma na legislação para a implantação deste sistema⁴¹.

Muitas críticas são direcionadas à questão do lucro que os parceiros privados auferem com o sistema penitenciário. O eminente jurista Celso Antônio Bandeira de Mello posiciona-se quanto aos contratos administrativos de parceria público-privada:

Não é difícil entender a lógica do instituto *sub examine*. Há duas ordens de interesse que se devem compor na relação em apreço. O interesse público, curado pela Administração, reclama dele flexibilidade suficiente para o atendimento das vicissitudes administrativas e variações a que está sujeito. O interesse particular postula suprimento de uma legítima pretensão ao lucro, segundo os termos convencionados.

No contrato de concessão ficou estabelecido que uma das obrigações do Poder Público é garantir que 90% das vagas do complexo sejam ocupadas, permitindo assim uma margem de lucro para a GPA. Ademais, especialistas afirmam que uma das formas do parceiro público lucrar é exatamente diminuir os gastos com os presos. Um exemplo dado é que o banho diário dos presos tem duração de 3 minutos e para os que são portadores do HIV e cadeirantes, 3 minutos e meio, sendo que apenas estes podem tomar banho quente⁴². Em

⁴¹ José Alexandre da Costa, presidente da 137ª Subseção da OAB/MG de Ribeirão das Neves, afirmou em entrevista ao site JusBrasil, antes mesmo da inauguração do complexo que a cidade não tem como receber mais um presídio, sendo necessário colocar em prática uma política de reinserção dos atuais detentos na sociedade. O coordenador de Direitos Humanos da Defensoria Pública, Gustavo Corgosinho Alves de Meira, também em entrevista ao site JusBrasil, afirmou que "é preocupante essa possibilidade de que a iniciativa privada passe a lucra com a prisão de pessoas". Disponível em <http://al-mg.jusbrasil.com.br/noticias/2660781/populacao-de-ribeirao-das-neves-protesta-contrucao-de-presidio>. Acesso em: 24 nov. 2014.

⁴² Bruno Shimizu, um dos coordenadores do Núcleo de Situação Carcerária da Defensoria Pública de São Paulo diz que "o Brasil tem uma das mais altas cargas tributárias do mundo", não fazendo sentido, portanto, cortar os

contrapartida, o parceiro privado afirma que o lucro se dá de forma gradativa, ao longo dos anos por meio dos repasses dados pelo Estado de Minas Gerais.

Nesse diapasão, o trabalho cativo também é objeto de críticas. O Estado e a GPA procuram por empresas que se interessem pelo trabalho dos presos, o que não é difícil de encontrar tendo em vista que a mão de obra cativa é aproximadamente 54% mais barata que a de um trabalho comum regido pela Consolidação das Leis do Trabalho. Ressalte-se que as empresas que compõem o consórcio são proibidas de contratar o trabalho dos presos, com exceção dos serviços de manutenção e limpeza do estabelecimento prisional. Sobre este aspecto, Michel Foucault (2014) afirmava que:

No antigo sistema, o corpo dos condenados se tornava coisa do rei, sobre a qual o soberano imprimia sua marca e deixava cair os efeitos de seu poder. Agora, ele será antes um bem social, objeto de uma apropriação coletiva e útil. Daí o fato de que os reformadores tenham quase sempre proposto as obras públicas como uma das melhores penas possíveis (...). Obra pública quer dizer duas coisas: interesse coletivo da pena do condenado e caráter visível, controlável do castigo. O culpado, assim, pega duas vezes: pelo trabalho que ele fornece e pelos sinais que produz. No centro da sociedade, nas praças públicas ou nas grandes estradas, o condenado irradia lucros e significações.

Como pode ser deduzido pelo descrito por Foucault, no antigo sistema o trabalho cativo não era remunerado, sendo que hoje, por força do art. 29, caput, LEP ele é remunerado em $\frac{3}{4}$ do salário mínimo.

Interessante abordar os direitos humanos e o princípio da dignidade da pessoa humana aplicada aos presos. A regra nos presídios e penitenciárias brasileiras é a superpopulação, a falta de higiene, os maus-tratos, a alimentação inadequada, as condições deficientes de trabalho e educação, e a assistência médica e jurídica insuficientes, apesar da LEP garantir aos condenados todos os direitos previstos em lei, com exceção é claro daqueles que são restringidos pela sentença condenatória e seus efeitos⁴¹. Ademais, a Constituição Federal no art.5º, XLIX garante que ninguém será submetido a tratamento desumano ou degradante, e no mesmo sentido a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), a Convenção Americana de Direitos Humanos (1969) e as Regras Mínimas para o Tratamento de Prisioneiros da ONU (1957). Robson Augusto Mata de Carvalho (2007) afirma que:

gastos da população que é “justamente a mais vulnerável e a que menos goza de serviços públicos”. Disponível em <http://apublica.org/2014/05/quanto-mais-presos-maior-o-lucro/>. Acesso em: 27 nov. 2014.

Passados mais de dois séculos das experiências da pena de liberdade, continua a impressão de que a prisão não recupera, e sim deforma. As imagens de degradação, de desumanização e debilitamento de uma vida social aprisionada e conduzida por princípios éticos entendidos como legítimos têm demonstrado as dificuldades dos governos em suprimir a delinquência no marco do ordenamento jurídico e das políticas penais. Tal fato se evidencia, sobretudo, com o início da década de 80 do século passado, nas capitais brasileiras, com as superlotações, as rebeliões, os crimes organizados e o tráfico de drogas nas penitenciárias. Condições estas que constituem um sério obstáculo às propostas de “recuperação civil” daqueles que em algum momento tenha transgredido as normas legais “legitimadas” pela sociedade⁴³.

No Complexo Penitenciário Ribeirão das Neves esse panorama é outro, pois o ambiente é salubre, há assistência médica, psicológica, biblioteca e salas de aula. É claro que mesmo sendo um bom exemplo esta penitenciária têm seus problemas, mas que contrasta bastante com o atual panorama das demais prisões públicas estaduais, podendo inclusive comparar com os estabelecimentos prisionais federais. Com isso, muitas são as vozes que ecoam no sentido de defender a parceria público-privada para o sistema penitenciário brasileiro, com observações importantes acerca da fiscalização por parte do Estado, bem como da transparência no repasse do dinheiro público. Deve se ter em vista que como é a primeira experiência do país nesse campo, muito há que se melhorar, mas a viabilidade das parcerias se torna visível⁴⁴.

⁴³ Laurindo Dias Minhoto, na obra *Privatização de presídios e criminalidade* discute muito sobre o assunto. CARVALHO, Robson Augusto Mata de. *Terceirização de presídios no Ceará*. Disponível em: http://201.48.149.89/anpocs/arquivos/11_10_2007_11_41_3.pdf. Acesso em: 26 nov. 2014

⁴⁴ Prof. Luíz Flávio Borges D’Urso Advogado Criminalista, Presidente da Academia Brasileira de Direito Criminal – ABDCRIM entre outros cargos e atividades exercidas em um Seminário realizado em Brasília acerca do sistema prisional brasileiro declarou que: “Registro que sou amplamente favorável à privatização, no modelo francês e as duas experiências brasileiras, uma no Paraná há um ano e outra no Ceará, há dois meses, há de se reconhecer que são um sucesso, não registram uma rebelião ou fuga e todos que orbitam em torno dessas unidades, revelam que a “utopia” de tratar o preso adequadamente pode se transformar em realidade no Brasil. Atualmente, o mundo estuda e experimenta a chamada privatização de presídios, em suas várias modalidades, numa observação que remonta ao aparecimento dessa forma de gerenciamento prisional, o que ocorreu há mais de uma década, iniciando-se nos Estados Unidos, França, estendendo-se à Inglaterra, Portugal, Itália e mais atualmente na Austrália. Das modalidades que o mundo conhece, a aplicada pela França é a que tem obtido melhores resultados e testemunho que, em visita oficial aos estabelecimentos franceses, o que vi foi animador. Trata-se de verdadeira terceirização, na qual o administrador privado, juntamente com o Estado fazem parceria administrativa, inovando o sistema prisional. Já o modelo americano, o qual também visitei, tal seria inaplicável ao Brasil, porquanto a entrega do homem preso ao particular é total, fato que afrontaria a Constituição brasileira. Incontáveis resistências se levantam, oriundas de desconhecimento, ignorância do tema e da experiência, ou até de má-fé, mas todas, absolutamente todas são “espancadas”, quando se discute o tema sem paixões, no plano técnico e racional. É lamentável que diante do desastre do sistema prisional no mundo e das mazelas gigantesca do sistema brasileiro, ainda existam pessoas, que rejeitam até a observação de uma experiência brasileira, que é real e precisa ser estudada. Muitas dessas resistências partes de setores que pretendem manter a situação como está, vale dizer, investem na piora do sistema prisional, por interesses menores e até inconfessáveis, ressaltados aqueles que resistem por puro desconhecimento da matéria. Chegará o dia em que a realidade será inegável. Espero que não seja tarde demais. Não estou dando mero palpite, estudei e continuo a estudar essa modalidade de gerenciamento prisional, observando seus resultados no mundo todo e obtive meu grau de Mestre em Direito

Sob o aspecto jurídico, importante ressaltar que a GPA não está envolvida na execução penal, e até não poderia já que é atividade indisponível e indelegável do Estado. Acrescente a este fato o equívoco que muitos fazem no que diz respeito ao uso da força e o exercício regular de direito. Os funcionários do particular responsáveis pela segurança interna do complexo não estão usurpando o monopólio estatal do uso da força e sim exercendo um direito outorgado pela Administração, qual seja, a vigilância sobre o cumprimento da pena dos condenados. Assim, cabe apenas a função de custódia, sendo que qualquer excesso cometido, dolosa ou culposamente é passível de punição.

Discute-se também sobre a influência que os parceiros privados podem ter sobre a política criminal do Estado, aventando a possibilidade de que empresas interessadas em celebrar contratos de parceria público-privada com a Administração propaguem a ideia de que são necessárias mais prisões no país, e a melhor opção são justamente aquelas construídas em parceria. Entendemos que tal posição não é verídica, considerando que a participação de empresas privadas na gestão prisional serve como justificativa para uma reforma política e prisional no país, tendo em vista a qualidade dos serviços públicos nesta área.

O slogan do complexo penitenciário de Ribeirão das Neves é “menor custo e maior eficiência”, mas especialistas questionam, sobretudo o que é tido como “eficiência”. O princípio da eficiência está consagrado no art. 37, caput da Constituição Federal e podemos inferir que eficiência significa obter o máximo possível do aproveitamento de recursos escassos, ou seja, fazer mais com menos. Nesse sentido, John D. Donahue defende que as parcerias no âmbito da segurança pública mostram uma saída interessante porque não há na gestão privada os entraves burocráticos típicos da administração pública, os administradores privados são sócios ou se reportam diretamente aos donos das firmas, tendo a expectativa de auferir certo benefício profissional com o aumento da eficiência e os empregados da empresa correcional têm maior oportunidade de ascensão dentro da empresa⁴⁵.

Diante de todo o exposto, sem esgotar o tema, podemos perceber a viabilidade das parcerias público-privadas nos presídios brasileiros, como uma solução à falência técnica e financeira do Estado.

Penal pela USP, com a tese da privatização de presídios. De minha parte, não me acomodo e continuo a defender essa experiência no Brasil, até porque não admito que a situação atual se perpetue, gerando mais criminalidade, sugando nossos preciosos recursos, para piorar o homem preso que retornará, para nos dar o troco!”. Disponível em <http://www.oabms.org.br/Noticia/1041/privatizacao-das-prisoas-mais-uma-vez-a-polemica>. Acesso em: 20 set. 2014.

⁴⁵ DONAHUE, John D. Privatização: fins públicos, meios privados, Jorge Zahar:Rio de Janeiro, 1992.

6 CONCLUSÃO

O sistema prisional brasileiro atual não possui condições de abrigar todos os condenados de maneira que permita respeito às garantias constitucionais e aos direitos humanos, tornando-se uma fábrica de especialistas no crime. Por consequência, as finalidades da pena estão longe de serem alcançadas, principalmente a função ressocializadora, pois o cárcere está apenas servindo para a função retributiva, em seu pior aspecto.

Importante ressaltar que grande parte dos condenados não frequentou escolas, nem mesmo fundamentais, o que torna dificultosa a própria ressocialização ou a reeducação. Está é a realidade do Brasil, onde a mesma população que foi excluída da sociedade é marginalizada e se torna cliente da justiça criminal e do sistema prisional. Entretanto, este fato não retira do poder público a obrigação legal e constitucional de acolher os condenados em condições salubres e em ambiente que permita não só a reflexão do crime praticado quanto possibilitar que ao sair do cárcere possam ter uma nova perspectiva para a vida em sociedade.

Todavia, a distância entre o ideal e a realidade é enorme. O que vemos todas as semanas nos noticiários e em todas as publicações sobre o tema são celas amontoadas de presos, sujas, fétidas. O desrespeito aos direitos e deveres do preso e de sua família, a inadequada prestação jurisdicional e a falta de assistência médica, social, religiosa e material também são comuns. Todos estes fatos geram rebeliões e fugas em todos os estabelecimentos prisionais que vivem esta realidade, que são em geral as cadeias e presídios estaduais.

Diante deste panorama, a administração brasileira não possui meios e infraestrutura adequada para realizar uma reforma prisional, o que gerou a necessidade de encontrar vias alternativas para solucionar ou tentar amenizar o caos nas penitenciárias. Foi neste contexto que o estado de Minas Gerais, assim como outros países do mundo, investiu na ideia das parcerias público-privadas nos presídios.

No cenário internacional, foi a partir da década de 1990 foi que houve uma intensificação na parceria entre o público e o privado na Europa, especialmente na Inglaterra. Nos Estados Unidos as parcerias público-privadas são muito utilizadas e o Conselho Nacional de Parcerias Público-Privadas (The National Council for Public-Private Partnerships) é uma organização não governamental fundada em 1985 que visa possibilitar a contratação em parcerias, bem como suas melhorias.

No Brasil, as parcerias público-privadas foram regulamentadas na Lei nº11079/04, dando tratamento legal ao disposto nos art. 170 e 175 da Constituição Federal. Elas já eram utilizadas antes da promulgação da referida lei para prestação de serviços de transporte

público, construção de obras como pontes, viadutos, rodovias e ferrovias, permitindo qualidade onde o Estado não possuía recursos suficientes. Segundo a própria lei, as parcerias podem ser celebradas nas modalidades de concessão administrativa e concessão patrocinada, cada qual com suas peculiaridades.

O Estado de Minas Gerais saiu na frente e foi o primeiro a realizar parceria público-privada com a concessionária GPA, e foi construindo o Complexo Penitenciário Ribeirão das Neves. Com um investimento de mais de 200 milhões de reais na construção de 5 presídios que compõe o complexo, a GPA ficou responsável pela construção e gestão, e o estado com as segurança das muralhas, transporte dos presos e execução da pena.

Ainda distante do ideal, mas bem mais próximo, a parceria público-privada permitiu uma infraestrutura semelhante a dos presídios federais de segurança máxima. Com celas que podem abrigar um, quatro ou no máximo seis condenados, o complexo não conhece a superlotação, tão comum nos demais presídios brasileiros. Cada um dos cinco presídios possui uma biblioteca e salas de aula, o que garante o cumprimento do disposto na Lei de Execuções Penais, bem como a remissão da pena por estudo.

O trabalho do preso também é foco da gestão do parceiro privado. Os presos podem trabalhar na confecção de calçados, capas de chuva, coletes à prova de bala, macacões de equipamento de proteção individual, tubos e conexões, dispositivos eletrônicos e peças de couro automotivo, além da possibilidade de prestação de serviço para a própria concessionária nos setores de limpeza, almoxarifado, manutenção predial, pintura, elétrica e hidráulica. Apesar das críticas direcionadas a mão de obra cativa do complexo, o trabalho dos presos é realizado conforme a LEP assim como em qualquer outro estabelecimento prisional brasileiro que viabilizem esta atividade. Portanto, não se pode afirmar que uma das formas de lucro do parceiro privado é o que se auferem com o trabalho cativo.

Sobre este aspecto não é demais ressaltar que a lei e a Constituição garantem ao preso direito ao trabalho e os benefícios da Previdência Social. Isso porque o trabalho tem como função a reafirmação do homem como parte da sociedade, o que lhe garante dignidade humana.

Desde a inauguração do complexo em janeiro de 2013, algumas notícias pontuais e negativas foram veiculadas. A fuga de um detento, julgamento procedente de liminar que condenou à terceirização ilícita de trabalhadores do presídio e envolvimento de vigilante em tráfico de droga e anabolizante para detento são algumas. A medida que as notícias foram publicadas, especialistas se posicionaram sobre o assunto. A pastoral carcerária realizou

estudo acerca da situação atual dos presídios privatizados, incluindo o Complexo Penitenciário Ribeirão das Neves, onde por meio de visitas tentou demonstrar que a privatização dos presídios é algo maléfico para o sistema⁴⁶. Um minidocumentário foi produzido com vários especialistas opinando sobre o lado negativo da parceria público-privada no sistema penitenciário⁴⁷.

Com respeito a todas as posições supramencionadas, bem como as demais vozes que ecoam no sentido contrário a nossa, o que este trabalho tentou demonstrar é que a parceria público-privada nos presídios é uma opção viável e deve ser vista com bons olhos, levando-se em consideração as condições do atual sistema penitenciário brasileiro.

Desta forma, vemos a iniciativa do Estado de Minas Gerais de forma positiva. É claro que se deve ter sempre em mente que a fiscalização da Administração Pública possui função imprescindível para garantir uma boa prestação do serviço, bem como forma de controlar eventuais falhas.

⁴⁶ Disponível em <http://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2014/09/Relato%CC%81rio-sobre-privatizac%CC%A7o%CC%83es.pdf>. Acesso em: 20 out. 2014.

⁴⁷ Minidocumentário disponível em <http://apublica.org/2014/05/quanto-mais-presos-maior-o-lucro/>. Acesso em: 23 ago. 2014.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

INTERNET

- APAC. Disponível em: <http://www.apacitauna.com.br/index.php/institucional>
- A PÚBLICA. Disponível em: <http://apublica.org/>
- BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm
- CARVALHO, Robson Augusto Mata de. *Terceirização de presídios no Ceará*. Disponível em: http://201.48.149.89/anpocs/arquivos/11_10_2007_11_41_3.pdf.
- CERCARIA. Disponível em: <http://carceraria.org.br>
- PARCERIA, Público Privada. Disponível em: http://www.ppp.mg.gov.br/images/documentos/Projetos/concluidos/Complexo_Penal/contrato/Contrato%20PPP%20Complexo%20Penal%20330639.54.1338.09.pdf
- PROGRAMA, de Aceleração do Crescimento – PAC. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/>
- JORNAL, Estado de Minas disponível em <http://www.em.com.br/>
- JORNAL, Hoje em Dia. Disponível em: <http://www.hojeemdia.com.br>
- JUSBRASIL. Disponível em: <http://al-mg.jusbrasil.com.br>
- ORDEM, dos Advogados do Brasil –MS. Disponível em: <http://www.oabms.org.br>
- SECRETARIA, de Estado e Defesa Social. Disponível em: <https://www.seds.mg.gov.br/>
- TRIBUNAL, de Contas da União. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br>

LIVROS

- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 26.ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 90.
- BITENCOURT, Cezar Roberto. *Falência da pena de prisão: causas e alternativas*, 2º ed. São Paulo: Saraiva. 2001.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo e Sociedade*. São Paulo: Paz e Terra, 1987, 4ª ed, 1987
- DONAHUE, John D. Privatização: fins públicos, meios privados, Jorge Zahar:Rio de Janeiro, 1992.
- FOUCALT, Michel. Vigiar e Punir: História da Violência nas Prisões. 41. ed. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2014.
- GOFFMAN - *Asiles*. Paris: Minuit, 1968, (trad. port., 1996, *Manicômios, prisões e conventos*. São Paulo: Ed. Perspetiva)
- JUSTEN FILHO, Marçal. Manual de Direito Administrativo. 1. Ed. São Paulo: Editora Fórum, 2005.
- MEDAUAR, Odete. O direito administrativo em evolução. 2. Ed. rev. Atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- PEREIRA SOARES CARLOS ÁLVARES DA SILVA CAMPOS,Ricardo. Considerações sobre o projeto de lei de parceria público-privada (PPP) em face da experiência recente do Brasil. 2004.