

1. INTRODUÇÃO

É inegável que a atuação isolada do Estado tem se mostrado insuficiente para o desenvolvimento de obras de grande porte, como as de infraestrutura, e dos serviços públicos que estão sob sua responsabilidade e dos quais a sociedade necessita. Se, de um lado, há dificuldades burocráticas e escassez de recursos públicos para suprir as necessidades e demandas sociais, de outro, a iniciativa privada oferece maior flexibilidade e eficiência na alocação de recursos e no gerenciamento do que o ente estatal.

A parceria entre Estado e iniciativa privada é essencial, portanto, para que o Estado atinja de forma mais efetiva os seus objetivos. Segundo Werneck de Oliveira (2005, p 40):

As PPPs são associações entre o poder público e a iniciativa privada para viabilizar o desenvolvimento econômico através do aporte de suas respectivas vantagens comparativas, envolvendo: complementação de compromissos e objetivos, alocação e divisão de riscos, regulação pelo poder público, e financiamento pela iniciativa privada.

Se o tema já suscita interessantes reflexões em diversas áreas, ganha contornos ainda mais relevantes no contexto de precariedade do sistema penitenciário brasileiro. De acordo com dados oficiais divulgados pelo Departamento Penitenciário Nacional (Depen/MJ) em levantamento de junho de 2014, o Brasil possui a quarta maior população prisional do mundo em termos absolutos, com 607.731 indivíduos em situação de privação de liberdade, ficando atrás apenas dos EUA (2.228.424 presos), China (1.657.812) e Rússia (673.818)¹.

Ademais, ainda segundo o levantamento (p. 14), a taxa de indivíduos em situação de privação de liberdade aumentou 33% no Brasil entre 2008 e 2014, indo na contramão dos países com maior contingente prisional, cuja variação foi negativa nos EUA (8%), na China (9%) e na Rússia (24%). Em termos relativos, o Brasil possui 300 presos para cada 100 mil habitantes, sendo superado apenas pelos EUA (698 presos/mil habitantes), Rússia (468 presos/mil habitantes) e Tailândia (457/mil habitantes).

Embora o número de vagas disponíveis tenha quase triplicado no período compreendido entre 2000 e 2014, o déficit de vagas mais do que dobrou, atingindo 231.062, destacando-se que a taxa de ocupação prisional no país é de 161% (p. 37, Depen/MJ).

Além disso, conforme o levantamento do Depen/MJ, 36% das unidades prisionais do país não foram concebidas para essa finalidade, mas adaptadas para servirem como estabelecimento penal, dificultando a existência de módulos de educação, saúde e trabalho, que estão presentes respectivamente em 40%, 22% e 17% nessas unidades (p. 31). A partir

¹ Disponível online em: <http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total>

desses dados, constatou-se que 37% da população prisional não possui acesso a qualquer serviço de atenção básica de saúde no estabelecimento (p. 107), apenas 11% dos presos desenvolvem atividades educacionais (p. 123) e 16% exercem atividade laborativa (p. 127).

Esse quadro, associado ao ócio e à violência predominantes² em muitas unidades prisionais, dificulta o adequado cumprimento da pena com vistas à ressocialização do preso. Assim, a privação de liberdade acaba atuando muitas vezes com caráter meramente punitivo e de “neutralização seletiva”, a qual parte da premissa de que é possível identificar indivíduos perigosos (“high risk offenders”) que são responsáveis por uma parcela significativa de delitos e que voltarão a delinquir, de modo que a retenção em prisão pelo máximo de tempo possível, ou seja, o afastamento do convívio em sociedade produz “segurança social” (SÍLVA SÁNCHEZ, 2002, p. 170; e SANTOS, 2005, p. 7).

A experiência mostra que o objetivo maior de ressocialização dos presos não tem sido alcançado com a pena privativa de liberdade, conforme demonstram as elevadas taxas de reincidência (em torno de 70%)³. Os efeitos psicológicos e sociológicos nefastos da prisão sobre o condenado, sua família e outros envolvidos, a falta de qualificação e de assistência de políticas públicas adequadas antes e após o encarceramento e a forte estigmatização decorrente da prisão parecem indicar uma dificuldade por parte dos ex-presos em quebrar o ciclo da criminalidade.

Por fim, vale a pena lembrar que o custo de aprisionamento é alto. Embora os valores gastos pelo Estado para a manutenção de indivíduos em privação de liberdade sejam muito variáveis e pouco divulgados, há uma estimativa de que o custo médio de um preso no sistema penitenciário fique em torno de R\$1.500,00 por mês para cada Estado-membro, valor que pode ser triplicado para cada preso em cumprimento de pena em presídio federal (GECAP da USP)⁴.

É nesse contexto que se insere o debate sobre a utilização das parcerias público-

² Em relatório de janeiro de 2014, a organização “Human Rights Watch” destacou que “A superlotação e a falta de saneamento facilitam a propagação de doenças; o acesso dos presos à assistência médica continua inadequado. A tortura é um problema crônico em delegacias de polícia e centros de detenção. A Subcomissão das Nações Unidas para a Prevenção de Tortura e Outros Tratamentos Cruéis, Desumanos e Degradantes informou que recebeu relatos “repetidos e consistentes” de presos sobre espancamentos e outros maus-tratos durante a custódia policial. Agentes da segurança pública do Estado do Paraná foram denunciados criminalmente pelo espancamento, sufocamento e aplicação de choques elétricos a quatro homens para forçá-los a confessar o estupro e assassinato de uma menina de 14 anos em julho de 2013” (p. 3).

³ Conforme dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). <http://noticias.r7.com/cidades/juristas-estimam-em-70-a-reincidencia-nos-presidios-brasileiros-21012014>

⁴ GECAP-USP (Grupo de Estudos Carcerários Aplicados da Universidade de São Paulo). “Custos da prisionalização – 7 informações básicas sobre encarceramento”. Disponível online em: <http://www.gecap.direitorp.usp.br/index.php/noticias/44-custos-da-prisionalizacao-7-informacoes-basicas-sobre-encarceramento>

privadas para a gestão penitenciária. O objetivo deste trabalho é refletir sobre de uma das possibilidades de aproximação do poder público com a iniciativa privada: as parcerias público-privadas no sistema penitenciário brasileiro, a partir da experiência do Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves, no estado de Minas Gerais, que é o primeiro complexo penal do país a ser não apenas gerido, mas construído sob o regime de PPP.

Em um primeiro momento, serão apresentadas considerações sobre esse contrato administrativo no ordenamento jurídico, além de problematizações quanto à constitucionalidade e legalidade da utilização da PPP em matéria de gestão penitenciária. Em seguida, serão abordados alguns dos principais aspectos do contrato de concessão administrativa do Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves. Por fim, serão levantados pontos de questionamento para agenda futura de pesquisa sobre o tema.

2. AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

As parcerias público-privadas foram instituídas no âmbito federal pela Lei nº 11.079/14 como contratos administrativos de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa⁵, e são um instrumento significativo para atrair investimentos privados para setor de infraestrutura. Anteriormente, alguns estados já haviam promulgado lei sobre a matéria, como Minas Gerais (Lei Estadual nº 14.868/03), Santa Catarina (Lei Estadual nº 12.930/04), São Paulo (Lei Estadual nº 11.688/04) e Goiás (Lei Estadual nº 14.910/04). Bahia (Lei nº 9.290/04), Ceará (Lei nº 13.557/04), Pernambuco (Lei nº 12.765/05) e Rio Grande do Sul (Lei Estadual nº 12.234/05).

Com relação ao anteprojeto que culminou da referida lei federal (Projeto de lei nº 2.546/03), Marco Aurélio de Barcelos Silva (2008, p. 112) destacou que foi “alvo de um intenso debate legislativo, para cuja redação final colaboraram expressivos setores da sociedade civil organizada”. O anteprojeto tramitou por mais de um ano e contou com a participação de representantes de diversos estados e municípios, juristas, professores, agentes econômicos, além de interessados da sociedade civil.

⁵ A concessão patrocinada, conforme disposto no artigo 2º, §1º, da Lei nº 11.079/14), é “a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado”, ou seja, a remuneração ocorre mediante tarifa pelo usuário e contraprestação pecuniária do contratante público, como ocorre com determinadas rodovias. A concessão administrativa, por sua vez, previsto no §2º, é o “contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens”, mediante a contraprestação do parceiro público. Esse é o caso de parcerias firmadas para gestão penitenciária.

Marcos Barbosa Pinto (2005, pp. 32-33) salienta que houve modificações significativas durante a tramitação do anteprojeto de lei no Congresso: inicialmente a versão elaborada pelo Ministério do Planejamento era simples e tinha o objetivo de remover os obstáculos para a utilização das PPPs no país. Ainda no governo, o projeto foi modificado e ampliado e, no Congresso Nacional, sofreu alterações, em razão de acordos políticos. Diante da ausência de sistematização e técnica legislativa, o Ministério do Planejamento reescreveu o projeto para tornar a redação da lei mais técnica e precisa.

Marçal Justen Filho (2005, pp. 25-26) fez duras críticas à referida lei:

Há indicações de que o governo federal reputa que o modelo de PPP é a única alternativa para a realização dos investimentos necessários ao crescimento econômico ao desenvolvimento social. Por esse motivo, a Lei 11.079/2004 foi aprovada em breve espaço de tempo, o que se traduziu numa disciplina incompleta e pouco satisfatória.

Embora possua natureza jurídica de contrato administrativo, trata-se de um contrato especial, no sentido de apresentar características peculiares. Segundo Floriano de Azevedo Marques Neto (2008, pp. 68-69), há a previsão de regras específicas que mitigam o “caráter de unilateralidade e exorbitância do contrato típico”⁶; há um maior nivelamento da posição jurídica entre as partes (mitigação da posição de prevalência conferida à Administração); e há particularidade na própria natureza do contrato ao se basear em uma lógica de repartição de interesses e riscos.

Um dos aspectos fundamentais desse tipo de contrato, portanto, é a distribuição de riscos do negócio entre o poder público e o parceiro privado (artigos 4º, inciso VI; artigo 5º, incisos III e VIII; e artigo 14, §3º, todos da Lei de PPP). A partir dessa alocação de riscos, o particular tem maior incentivo econômico para construir e operar o negócio de forma mais eficiente, evitando perdas e prejuízos (PINTO, 2005, p. 30). Desse modo, há uma convergência de interesses e objetivos do poder público com o incentivo econômico do particular. Como exemplo de compensação de riscos, é possível citar a variação na remuneração a partir de metas de desempenho (artigo 6º, parágrafo único, da Lei de PPP) e o compartilhamento de ganhos econômicos em refinanciamentos entre o parceiro privado e a Administração (artigo 5º, inciso IX, da Lei de PPP).

Ademais, ao conjugar recursos públicos com recursos privados, as PPPs permitem

⁶ Há disposições próprias na Lei nº 8.987/95 e aplicáveis aos contratos de PPP, conforme disposto no artigo 5º, da Lei nº 11.079/04. Além disso, há previsões, como o regime de prazo mais longo (artigo 5º inciso I), a possibilidade de oferecimento de garantias pelo poder público (artigo 5º, inciso VI), a possibilidade de emissão de empenho em nome de terceiros (artigo 5º, §2º, inciso II), a previsão de arbitragem para a resolução de conflitos (artigo 11, inciso III), entre outros.

investimentos para a consecução de obras de grande porte que não seriam possíveis por outros meios. Vale lembrar que a Lei de PPP prevê o prazo de vigência do contrato entre 5 (cinco) e 35 (trinta e cinco anos), enquanto a Lei nº 8.666/95 permite tão somente a contratação de obras e serviços por 12 (doze) meses, prorrogados até o limite de 60 (sessenta) meses.

O alto investimento de uma obra de grande vulto exige um período também maior de amortização para atrair o interesse da iniciativa privada, anotando-se que a Lei nº 11.079/04 não permite a contratação apenas para a execução de obras públicas, conforme se extrai do artigo 2º, §4º, inciso III. O objeto das PPPs, portanto, é complexo, havendo uma combinação de prestação de serviços associada a fornecimento de bens ou execução de obras de infraestrutura (MANGULLO, 2014, pp. 402-403).

Outro ponto positivo é o “melhor uso do dinheiro público, valendo-se da eficiência do setor privado” (PINTO, 2005, p. 32), tendo em vista o incentivo econômico do particular em construir a obra pelo menor valor possível, mas preocupando-se com a sua qualidade, uma vez que irá operá-la posteriormente, ficando a remuneração atrelada à prestação do serviço. A “execução mais rápida dos projetos” é outra vantagem levantada por Pinto (2005, p. 32).

Além disso, a Lei prevê garantias de ordem financeira tanto ao investidor privado (artigo 7º), quanto ao parceiro público (artigo 8º), prevendo, ainda, responsabilidade fiscal (artigos 22, 27 e 28).

Embora persistam desafios quanto ao tema, Luis Paulo Rosenberg (2005, p. 15) destaca como avanços na Lei nº 11.074/04: a criação de uma empresa com o papel de garantir contratos; a tentativa de apartar patrimônio; a simplificação da forma de acesso de um credor privado sobre este patrimônio; e até o esforço de fomentar a arbitragem como modo de obter decisões mais céleres.

Assim, as PPPs vêm sendo utilizadas como instrumento para atrair investimentos nos mais variados setores, como rodovias, transporte urbano e de longa distância, energia, telecomunicações, água, saneamento básico e resíduos sólidos, tecnologia, saúde, habitação e educação, chegando ao sistema prisional.

3. A CONSTITUCIONALIDADE DAS PPPs EM MATÉRIA PRISIONAL E OS LIMITES DA DELEGABILIDADE DA GESTÃO PENITENCIÁRIA

A política de privatização de presídios como resposta à crise generalizada do sistema penitenciário das sociedades capitalistas ocidentais foi incorporada por países como Estados Unidos já na década de 1980, sendo seguido por Inglaterra, Canadá e Austrália. A discussão

chegou ao Brasil no início da década de 1990, a partir das experiências estrangeiras (MINHOTO, 2000, p. 25).

Em janeiro de 1992, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), órgão subordinado ao Ministério da Justiça, apresentou proposta de adoção de prisões privadas no país, apontando como objetivos, dentre outros, atender à individualização da pena e respeito à integridade física e moral do preso; introduzir no sistema penitenciário um modelo administrativo de gestão moderna, reduzir encargos e gastos públicos; aliviar a situação de superpopulação carcerária; lançar uma política ambiciosa de reinserção social e moral do sentenciado (MINHOTO, 2000, p. 168).

Embora São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Pernambuco tenham manifestado interesse na proposta, ela gerou imenso debate e oposição. A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) a rechaçou, alegando, em síntese, que (MINHOTO, 2000, p. 172):

a. a experiência está longe de ser moderna, antes, constituindo um retrocesso histórico em termos de desenvolvimento da política criminal; b. a execução da pena é uma função pública intransferível; c. a proposta violaria direitos e garantias constitucionais dos presos; d. a política de privatização de presídios poderia dar margem a uma superexploração do trabalho prisional, uma vez que, segundo disposição expressa da Lei de Execução Penal, o trabalho dos detentos é considerado relação jurídica de natureza administrativa, não estando sujeito ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho (art. 28, §2º).

A Comissão de Direitos Humanos da OAB destacou a natureza pública de gestão penitenciária, salientando que a garantia de segurança nas unidades prisionais envolve a utilização de força letal (MINHOTO, 2000, p. 173). No mesmo sentido, diversos juristas⁷ se posicionaram contrariamente à proposta do governo, considerando-se a inconstitucionalidade da proposta, por ser a execução da pena uma atividade jurisdicional e, portanto, indelegável.

Diante das repercussões negativas, a proposta do Ministério da Justiça foi arquivada. O estado do Paraná, todavia, foi pioneiro na experiência de gestão compartilhada do sistema prisional entre poder público e iniciativa privada, por meio da inauguração da Penitenciária Industrial de Guarapuava, em 12 de novembro de 1999 (cujo contrato de operacionalização foi concluído em 2005), seguido pelo estado de Ceará com a instalação da Penitenciária Industrial do Cariri, em Juazeiro do Norte em 2001.

Além do debate técnico-jurídico relativo à constitucionalidade do poder de punir ao setor privado, Minhoto (2000, p. 192) apresenta a hipótese de que:

O apelo das prisões privadas não parece residir apenas em sua auto-apresentação como panaceia supostamente eficiente para o enfrentamento da crise do sistema penitenciário brasileiro, nos termos da ortodoxia ideológica liberal; antes, porém, a

⁷ Vide: João Marcello de Araujo Júnior (coord.). *Privatização das Prisões*, São Paulo: RT, 1995.

sua atratividade, no Brasil, parece derivar também de sua funcionalidade a um *continuum* de práticas formais e informais explicitamente autoritárias de gestão do problema da violência, do crime e da punição, que parecem demandar soluções privadas como extensão e reprodução de um processo histórico preexistente, estruturalmente marcado pela acomodação tensa, precária e complementar entre um “Estado da Violência” e o Estado de Direito.

Observa-se que o tema mantém a sua atualidade, uma vez que o sistema prisional brasileiro continua em situação crítica, tal qual acima exposto, por falta de infraestrutura e tratamento adequados, e a proposta de envolver a iniciativa privada como solução para o problema é colocada em pauta de forma recorrente.

Em 2007, o Ministério da Justiça ressuscitou o debate sobre as Parcerias Público-Privadas na gestão penitenciária, apresentando novo “Plano Nacional de Política Penitenciária”⁸ (MEMO/MJ/CNPCP-162/2007). O documento incorporou recomendação da Resolução nº 08/2002, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária⁹, repudiando as propostas de privatização plena dos estabelecimentos penais e esclarecendo que as atividades relacionadas ao acompanhamento e à avaliação da individualização da execução penal (como assistência jurídica, médica, psicológica e social) destinadas a instruir decisões judiciais estão impossibilitadas de serem realizadas por empresas privadas¹⁰ (GUIMARÃES, 2011, p. 420).

No referido Plano Nacional de Política Penitenciária, foi proposta uma série de medidas envolvendo a questão da gestão compartilhada, como por exemplo: (a) “Instituir incentivos fiscais que encorajem o ingresso nas prisões de empresas particulares aptas a oferecerem trabalho aos internos” (item 12); (b) “Melhorar as condições humanas nos cárceres, nos planos médico, educacional e laborativo, com o concurso de empresários e da comunidade” (item 15); e (c) “Repudiar as propostas de privatização plena dos estabelecimentos penais, esclarecendo que os serviços técnicos relacionados ao acompanhamento e à avaliação da individualização da execução penal, assim compreendidos os relativos à assistência jurídica,

⁸ Disponível online em:

<http://www.mj.gov.br/cnpcp/data/Pages/MJ091F9E35ITEMID0E6FFD1FFAD44A16B4ECA951673BBD5FPTBRNN.htm>.

⁹ Disponível online em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/cnpcp-1/resolucoes/resolucoes-arquivos-pdf-de-1980-a-2015/resolucao-no-08-de-09-de-dezembro-de-2002.pdf>

¹⁰ Redação do artigo 2º, da referida Resolução: “Considerar admissível que os serviços penitenciários não relacionados à segurança, à administração e ao gerenciamento de unidades, bem como à disciplina, ao efetivo acompanhamento e à avaliação da individualização da execução penal, possam ser executados por empresa privada. Parágrafo único: Os serviços técnicos relacionados ao acompanhamento e à avaliação da individualização da execução penal, assim compreendidos os relativos à assistência jurídica; médica, psicológica e social, por se inserirem em atividades administrativas destinadas a instruir decisões judiciais, sob nenhuma hipótese ou pretexto deverão ser realizadas por empresas privadas, de forma direta ou delegada, uma vez que compõem requisitos da avaliação do mérito dos condenados”.

médica, psicológica e social, por se inserirem em atividades administrativas destinadas a instruir decisões judiciais, ressalvando-se que, sob nenhuma hipótese ou pretexto deverão ser realizadas por empresas privadas, de forma direta ou delegada, uma vez que compõem requisitos da avaliação do mérito dos condenados” (item 30).

Ainda assim, persiste forte discussão doutrinária acerca da possibilidade de transferência da jurisdição estatal relacionada à execução penal ao setor privado, como a construção e a gestão de penitenciárias. A própria Lei nº 11.079/04 que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada dispõe no artigo 4º, inciso III, que as funções típicas do Estado, tais quais atividades de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia¹¹, são indelegáveis à iniciativa privada.

A legalidade das PPPs para a gestão prisional é questionada por alguns estudiosos por envolver a delegação de atos jurisdicionais e materiais de manifestação de poder de polícia¹², que representa, em regra, uma atividade estatal limitativa da liberdade e da propriedade em benefício do interesse público e que é autoexecutável em certas situações e com eventual o uso da força, que é privativo do Estado.

Aline Lícia Klein (2015, p. 679) resume a discussão da seguinte forma:

O encarceramento de pessoas apresenta relação direta com o poder de coerção, que consiste em uma das manifestações mais extremas do poder de polícia. Por outro lado, a gestão de estabelecimentos prisionais implica também o desenvolvimento de várias atividades de caráter meramente administrativo ou de feição objetiva, com ampla programação prévia. Daí a discussão acerca de quais destas atividades podem ter o seu exercício transferido a particulares em contratos de parceria público-privada.

Segundo Klein (2015, p. 692), a atividade de execução da pena possui natureza complexa, envolvendo diversas funções: *função jurisdicional* (desempenhada por juiz de direito e relacionada ao controle da execução da pena), *função administrativo-jurisdicional*¹³

¹¹ Cumpre anotar que a expressão “poder de polícia”(artigo 145, inciso II, da CF) é alvo de severas críticas pela doutrina, propondo Carlos Ari Sundfeld a utilização de “Administração ordenadora”, definida como “a parcela da função administrativa, desenvolvida como o uso do poder de autoridade, para disciplinar, nos termos e para os fins da lei, os comportamentos dos particulares no campo da atividade que lhes é próprio” (2003, p. 20). Contudo, para fins deste artigo, será utilizado a expressão “poder de polícia” por ter sido utilizada pelos demais autores estudados.

¹² Em sentido amplo, o poder de polícia “concerne à atividade estatal que condiciona a liberdade e a propriedade aos interesses coletivos, podendo provir tanto do Executivo, quanto do Legislativo. Faz alusão ao conjunto de mecanismos disponibilizados pelo Estado em função do controle de tais interesses jurídicos” (MANGULLO, 2014, pp. 405-406). Em sentido estrito, “o poder de polícia alude à atividade estatal executiva, seja por meio de regulamentos ou de intervenções concretas e específicas; resulta da execução das leis administrativas, donde ganha o nome de ‘polícia administrativa’” (MANGULLO, 2014, p. 406)

¹³ Ou *função administrativo-disciplinar*, segundo nomenclatura de Guimarães (2011, p. 418). Segundo o autor, “Diz-se, assim, que a execução da pena criminal que importar a custódia do preso pelo Estado será controlada pelo juiz, caracterizando desempenho de atividade jurisdicional, relacionando, ainda, atividades administrativas concretizadoras de função disciplinar desempenhadas pelo servidor competente (atribuições de caráter

(envolvendo atividades relacionadas à concretização da função jurisdicional, como por exemplo, atribuições de caráter disciplinar) e *função administrativa* (relativas à estrutura necessárias para o cumprimento da custódia, tais quais infraestrutura, materiais, prestação de serviços e assistência aos presos). A autora sustenta que as atividades de natureza jurisdicional e jurisdicional-administrativas não são passíveis de ter seu exercício transferido a iniciativa privada, enquanto as atividades administrativas, sim, se não implicarem desempenho de funções estatais exclusivas.

De acordo com Oliveira (2011, p. 439), da leitura dos princípios constitucionais que guiam todo o ordenamento, como a legalidade e a moralidade, é possível extrair que a delegação do poder de coerção estatal é expressamente proibida. Como dever do Estado, somente ele pode executar esse poder, não havendo margem para a sua dispensa. No mesmo sentido, Magalhães (2009, pp. 73-79) alega ser inconstitucional a “privatização da execução penal”, por ser uma das funções essenciais republicanas do Estado. Minhoto e Shimizu também argumentam que o poder punitivo do Estado é indelegável (Agência Pública, 2014).

Defensores das parcerias público-privadas no sistema prisional, de outra parte, sustentam que a administração penitenciária não se confunde com a execução penal, que é uma atividade jurisdicional. Alegam que se trata apenas de uma gestão compartilhada do sistema prisional com a iniciativa privada.

Marcella Quirino Mangullo (2014, p. 408) sustenta não haver óbice à concessão do serviço público prisional no que diz respeito ao poder de polícia, desde que o particular exerça tão somente “atos materiais preparatórios ou sucessivos ordenados ao atendimento dos atos administrativos produzidos pelo agente público dirigente do estabelecimento (...) e esteja impedido de utilizar a força, vez que seu uso é privativo do Estado”. Assim, o limite para a delegação dessa atividade é a impossibilidade do uso da força pelo particular no exercício das funções delegadas. A autora destaca como atividades passíveis de serem exercidas pelo parceiro privado o monitoramento das instalações, das portas, horários de higienização, alimentação e banhos de sol, além de atividades que individualizam a pena do preso, como a educativa e a laborativa.

Vale a pena mencionar que, na França, também não se admite a privatização total,

disciplinar) e atividades administrativas não jurisdicionais, como o exercício propriamente da custódia física, compreendendo o provimento de estrutura material adequada (fornecimento de alimentação, vestuário e instalações higiênicas) e a promoção assistencial à saúde, jurídica, religiosa, ao trabalho, à educação etc. Todas estas atividades, em alguma medida, estão relacionadas ao exercício e controle de aplicação da pena pelo estado. Mas é certo que nem todas revelam vínculo imediato com a manifestação do poder coercitivo do Estado e com a individualização da pena, óbices oponíveis à delegação aos privados” (GUIMARÃES, 2011, p. 418).

apenas a “gestão mista”, na qual o poder público fica responsável pela direção geral, administração e segurança externa do estabelecimento prisional; e cabe à iniciativa privada: a construção do estabelecimento, a guarda interna dos presos, a promoção do trabalho, educação, transporte, alimentação, assistências (social, jurídica e espiritual) e a saúde física e mental do preso (CHACHA, 2009, p. 2). Trata-se de uma “dupla responsabilidade”, do Estado e do particular, que exercem conjuntamente o gerenciamento e a administração do estabelecimento prisional (KLEIN, 2015, p. 690).

Já nos Estados Unidos, há experiências de “privatização total”, modelo em que a direção e o gerenciamento do preso é feito pela iniciativa privada, ficando o Estado responsável por fiscalizar e acompanhar a administração diariamente, a partir de um funcionário designado (“contract minor”), ficando atento à preservação da dignidade e dos direitos dos presos (CHACHA, 2009, p. 2). Segundo Schelp (2009, p. 12), nos Estados Unidos, 7% do total de presos no país estão sob responsabilidade de empresas privadas, o que equivale a uma população carcerária de mais de cem mil indivíduos. Além disso, “todos os funcionários pertencem a esfera privada e os prédios não pertencem ao governo e nem serão repassados à esfera pública no fim do contrato”.

No Brasil, a experiência brasileira com a parceria público-privada na gestão penitenciária é relativamente recente, datada do início dos anos 2000. Embora a participação da iniciativa privada na “terceirização” de alguns serviços essenciais dos estabelecimentos prisionais já esteja amplamente incorporada ao modelo de gestão, o mesmo não pode se falar com relação à administração dos presídios em si.

Com relação à gestão compartilhada entre público e privado, o processo de implementação e expansão no país ainda se encontra em fase experimental e de maturação, de modo que os resultados práticos ainda estão sendo estudados. A seguir, serão abordados alguns dos aspectos essenciais do contrato de PPP do Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves, no estado de Minas Gerais.

4. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DO COMPLEXO PENAL DE RIBEIRÃO DAS NEVES (MINAS GERAIS)¹⁴

O projeto de PPP do Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves, na região metropolitana de Belo Horizonte, no estado de Minas Gerais, foi pioneiro no país em gestão

¹⁴ Informações disponíveis no *site* <http://www.ppp.mg.gov.br/sobre/projetos-de-ppp-concluidos/ppp-complexo-penal>. Acesso em 10.12.2015. Interessante ressaltar que no referido *site* é possível acessar o contrato e aditivos, estatuto social SPE, edital e anexos, consulta/audiência pública e notícias relacionadas ao complexo penal.

prisonal compartilhada desde o planejamento e a construção do complexo até a administração do estabelecimento.

Em 2003, o governo de Minas Gerais iniciou o “Primeiro Programa de Plano Estadual” que regulamentava as Parcerias Público-Privadas. Dentre os requisitos e processo de implementação dessas parcerias podem ser mencionados a elaboração de proposta preliminar de valor mínimo de R\$ 20 milhões; a análise, aprovação e inclusão da proposta preliminar ao Plano Estadual de PPP; a elaboração de um modelo de contrato de parceria; a realização de consulta pública relativa ao projeto; e a aprovação e licitação do contrato com prazo entre 5 (cinco) e 35 (trinta e cinco) anos.

Os macro-objetivos apontados para a gestão compartilhada são o melhor cumprimento da Lei de Execução Penal (LEP) e aumento da taxa de ressocialização; eficiência; e melhoria na qualidade de atendimento ao preso e na infraestrutura dos presídios. O “slogan” do Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves é “menor tempo e maior eficiência”.

O Contrato de Concessão Administrativa para Construção e Gestão do Complexo Penal foi celebrado entre o Estado de Minas Gerais (MG), por intermédio da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS)¹⁵ e com a intervenção-anuência da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE)¹⁶, e a Concessionária “Gestores Prisionais Associados S/A – GPA”¹⁷ em 16 de junho de 2009. Fixou-se um prazo de concessão de 27 (vinte e sete) anos¹⁸ (até o ano de 2036), prorrogável até o limite de 35 (trinta e cinco) anos (ano de 2044), sendo os primeiros 2 (dois) anos de concessão voltados à construção do complexo penitenciário e os 25 (vinte e cinco) anos posteriores para a gestão prisional. O investimento privado foi estimado em R\$180 milhões.

O contrato prevê a criação de 3.360 vagas prisionais, divididas em cinco unidades prisionais (três unidades para o regime fechado e duas unidades para o regime semiaberto), além da construção de uma unidade de administração central.

A estimativa do valor do contrato é de R\$ 2.111.476.080,00 (dois bilhões, cento e

¹⁵ A Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais (SEDS) foi criada em 2003 como resultado da junção da Secretaria de Segurança com a Secretaria de Justiça e possui como objetivo delinear a política de segurança pública do estado por meio de “gestão por resultados”.

¹⁶ A Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE) foi criada em 2003 e possui como objetivo a criação de condições favoráveis para a atração de investimentos por meio do trabalho integrado com empresas públicas, autarquias e o setor privado.

¹⁷ A Concessionária Gestores Prisionais Associados S/A (GPA) é formada por cinco empresas: CCI Construções S.A, Construtora Augusto Velloso S.A., Empresa Tejofran de Saneamento e Serviços, N.F. Motta Construções e Comércio e o Instituto Nacional de Administração Prisional - Inap. O grupo foi vencedor em licitação realizada em 2009.

¹⁸ Cláusula 6 do Contrato de PPP, p. 15.

onze milhões, quatrocentos e setenta e seis mil e oitenta reais), com valores de 2008¹⁹, calculada com base no teto do valor da vaga dia disponibilizada e ocupada em unidade de regime fechado equivalente R\$74,63²⁰.

4.1 Obrigações

O modelo de gestão compartilhada do Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves assemelha-se ao modelo francês, em que, em geral, como dito anteriormente, o Estado é responsável pelas funções de direção e de segurança externa da unidade, enquanto o parceiro privado fica incumbido pelos demais serviços essenciais ao funcionamento do estabelecimento.

Conforme o contrato de PPP²¹, o parceiro privado fica responsável pela construção do complexo penal, pela prestação de serviços nas áreas jurídica, psicológica, médica, odontológica, psiquiátrica, assistencial, pedagógica, esportiva, social e religiosa, para o desenvolvimento e acompanhamento dos sentenciados, em conformidade com o disposto na Lei de Execução Penal, pela implantação e conservação de todos os equipamentos e instalações necessárias às atividades e pelo monitoramento interno das unidades penais.

O Poder Público, por sua vez, continua responsável pela segurança externa, de muralhas e áreas subjacentes, bem como pela supervisão, controle e monitoramento de todas as atividades e movimentação dos presos²².

Outras obrigações do Poder Público consistem na remuneração da concessionária; na implementação da via de acesso ao Complexo Penal; no monitoramento de todas as atividades desenvolvidas pelo agente privado; e na garantia de ocupação mínima de 90% da capacidade do estabelecimento prisional durante a vigência do contrato.

4.2 Remuneração, Forma de Pagamento e Garantias Contratuais

O projeto de PPP do Complexo Penitenciário foi elaborado como concessão da modalidade administrativa, de modo que o pagamento público consiste na única fonte de receita da concessionária. A remuneração²³ é composta por parcelas relativas à disponibilização e ocupação de vaga prisional, sendo influenciada por 380 (trezentos e oitenta) indicadores de desempenho dos serviços prestados, que são subdivididos em:

¹⁹ Cláusula 12.1 do Contrato de PPP, p. 22.

²⁰ Cláusula 12.2 do Contrato de PPP, p. 22.

²¹ Cláusula 17.3, do Contrato de PPP, pp. 37-45.

²² Cláusula 12.2, do Contrato de PPP, pp. 36-37.

²³ Cláusula 14, do Contrato de PPP, pp. 23-31.

avaliação quantitativa de serviços assistenciais e de segurança (como a porcentagem de presos trabalhando por 30 horas semanais); a avaliação qualitativa dos serviços assistenciais (como a qualidade da educação dos presos); e avaliação de manutenção de infraestrutura (como o permanente atendimento dos equipamentos aos padrões estabelecidos no contrato).

A avaliação de desempenho corresponde à parcela de 20% (vinte por cento) do pagamento mensal do contratado e é realizada por meio de “verificador independente”²⁴, contratado pelo Estado e localizado no interior do complexo prisional. A empresa multinacional “Accenture do Brasil Ltda” foi contratada em 30 de janeiro de 2012, pelo prazo de 36 (trinta e seis) meses, com possibilidade de renovação por mais 2 (dois) anos. É responsável pelo “alinhamento dos interesses de ambos os lados, reduzindo a possibilidade de prejuízos na qualidade dos serviços e na questão financeira”, assumindo o compromisso de “avaliar os indicadores de desempenho, calcular o valor das contraprestações pagas pelo Estado ao Consórcio e dar auxílio na resolução de possíveis conflitos e na revisão das metas e dos indicadores de desempenho do projeto” (CORREA e CORSI, 2014).

O agente privado possui verificações próprias e pode discutir eventuais divergências nas avaliações dos resultados, tendo em vista que os descontos na remuneração estão ligados a notas mínimas de qualidade previamente fixadas pelo Poder Público.

A concessionária recebe do governo R\$2.700,00 por preso por mês. Nas penitenciárias públicas o custo estimado varia de R\$1.300 a R\$1.700 por preso por mês.

As garantias do Poder Público envolvem penhor sobre bens de sua propriedade sobre direitos creditórios oriundos de contratos de abertura de créditos do BDMG (Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais), debêntures simples, da espécie quirografária, não conversíveis em ações, sem a emissão de cautelas e certificados, subscritas e integralizadas pelo Estado de Minas Gerais, títulos da dívida pública federal, além de outros direitos creditórios decorrentes de financiamentos concedidos por fundos estaduais e outros bens graváveis com ônus real, desde que aceitos pela Concessionária.

Dentre os mecanismos de flexibilidade contratual é possível citar: a previsão de revisões ordinárias do contrato que garantam ao Governo de Minas a possibilidade de ajustes dos incentivos originalmente previstos; e a constituição de um Conselho que acompanha o dia-a-dia do Complexo Penal e que pode sugerir mudanças de gestão, que é composto dentre outros pelo Governo, Conselho Estadual de Direitos Humanos, Prefeitura.

²⁴ O Contrato de PPP define “verificador independente” como “entidade a ser contratada pelo PODER CONCEDENTE para o monitoramento permanente do processo de aferição do desempenho da CONCESSIONÁRIA, observados o SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO E DE SIPONIBILIDADE e o MECANISMO DE PAGAMENTO anexos a este CONTRATO (p. 12).

4.3 Os Diversos Atores no Complexo Penitenciário PPP

Um fator interessante da parceria em Ribeirão das Neves é a convivência entre os agentes públicos e privados nos mais diversos níveis das atividades penitenciárias.

A direção do Complexo Penitenciário é regida por dois diretores gerais, sendo um agente público e outro privado, além de dois diretores para cada uma das unidades do Complexo. Segundo Correa e Corsi (2014, p. 9), “apesar de possuírem funções diferentes, há um aparentemente alinhamento estratégico de todo o corpo diretivo”, com o objetivo de finalizar o projeto e operar em plena capacidade. Os pesquisadores relataram, ainda, que

Atualmente, o corpo estratégico avalia os atuais resultados como satisfatórios e possui boa perspectiva para o futuro do negócio, já que o contrato dá garantias financeiras, por meio de contraprestações e reequilíbrios econômicos, e de demanda (90% da capacidade total) que viabilizam a lucratividade do consórcio (2014, p. 9).

Conforme já mencionado, a concessionária é responsável pela vigilância interna, pela prestação de serviços assistenciais e pelos serviços relacionados à operação interna do estabelecimento prisional, razão pela qual os funcionários contratados possuem as mais diversas formações profissionais para atuação na área de atendimento assistencial (como medicina clínica, odontologia, enfermagem, psiquiatria, psicologia e serviço social) e na área administrativa (professores e monitores de segurança). Há terceirização dos funcionários que atuam na área jurídica, área de limpeza e área de alimentação.

Cumprir anotar que os “monitores de segurança” não possuem poder de polícia e não são legitimados a portar arma de fogo, mas tão somente bastão de borracha para situações emergenciais envolvendo legítima defesa (CORREA e CORSI, 2014). A cláusula contratual “p.1” dispõe que é obrigação da concessionária “não permitir a utilização de qualquer tipo de armamento, aparelhos, celulares ou similares, rádios” (CORREA e CORSI, 2014, p. 43).

A maioria dos funcionários contratados pela GPA não possui experiência no sistema prisional. Os agentes públicos, de outro lado, majoritariamente apresentam maior familiaridade com o sistema prisional, tendo exercido suas funções em outras unidades. A equipe é formada por membros do Grupo de Intervenção Rápida (GIR), Grupo de Escolta Tática Prisional (GETAP), grupo de inteligência, área administrativa, setor de muros e portarias (CORREA e CORSI, 2014).

A Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) do estado de Minas Gerais criou a “Unidade Setorial PPP” (USPPP) composta pelos funcionários que atuam com o Complexo Penitenciário, além de instituir um “Acordo de resultados” para o desempenho desses agentes.

Anualmente são elaborados, por cada equipe de trabalho, indicadores e metas, que se cumpridas resultam em uma bonificação salarial.

Com relação aos presos, em linhas gerais, Correa e Corsi (2014, pp. 10-11) ressaltam que todos exaltam o “alto nível das instalações” e aqueles beneficiados com trabalho e estudo apresentaram “total acordo com o projeto”, embora existam críticas com relação a aspectos específicos do projeto, como a ausência de vagas para atividades educativas e laborativas, a limitação de empréstimos de livros, o tempo máximo para banho e a dificuldade de acesso da família ao estabelecimento prisional.

5. DESAFIOS, AGENDA FUTURA DE PESQUISA E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora haja muita discussão relativa à constitucionalidade, legalidade e legitimidade da utilização das PPPs para a gestão penitenciária, não se pode fechar os olhos para as experiências que estão em curso no Brasil. Considerando-se o estado crítico de diversos estabelecimentos prisionais do país, a gestão compartilhada parece ser uma solução possível para a construção de complexos mais adequados e seguros, bem como para a implementação e melhoria dos serviços administrativos.

Contudo, se por um lado a iniciativa privada mostra-se mais bem capacitada para gerir recursos de forma eficiente, não se pode esquecer que, por outro, a persecução de lucro deve ser analisada minuciosamente e com cautela para que direitos fundamentais não sejam desrespeitados. Apenas a título de ilustração, questões como garantia de ocupação mínima de vagas prisionais, exploração de trabalho dos presos e prestação de assistência jurídica pela concessionária devem ser olhadas com maior atenção e podem ser objeto de reflexão de futuras pesquisas.

5.1 Taxa de Ocupação e Encarceramento em Massa

Uma das cláusulas contratuais estabelece que uma das obrigações do poder público é garantir a “demanda mínima de 90% (noventa por cento) da capacidade do complexo penal durante o contrato”. Essa estipulação é problemática e vai de encontro a uma lógica humanista de política criminal, tendo em vista que há um risco de manutenção de uma política de encarceramento em massa.

Nos Estados Unidos, há um forte “lobby” no ramo de empresas privadas de segurança pelo endurecimento das penas e uma repressão policial mais ostensiva. Naquele país, trata-se de um negócio bilionário: as penitenciárias privadas nos EUA movimentaram

quase 37 bilhões de dólares em 2005 (MINHOTO, 2002).

5.2 Trabalho

Uma das questões mais complexas e polêmicas envolvendo a gestão privada de estabelecimentos prisionais diz respeito à exploração da mão-de-obra dos presos.

O trabalho dos presos é regulado pela LEP, que dispõe que podem receber até 3/4 (três quartos) de um salário mínimo, sem benefícios. O trabalho de um preso pode custar até 54% menos para o empregador do que um trabalhador não preso, assalariado e com registro na carteira (AGÊNCIA PÚBLICA, 2014, p. 8). Guilherme de Souza Nucci (2009, p. 455) rechaça a utilização do trabalho dos presos com intuito de lucro pelas empresas privadas:

Trabalho de condenado não pode gerar lucro para empresas privadas, pois é uma distorção do processo de execução da pena. O preso receberia, por exemplo, três quartos do salário mínimo e produziria bens e produtos de alto valor, em oficinas montadas e administradas pela iniciativa privada, que os venderia e ficaria com o lucro, sem nem mesmo conferir ao condenado os benefícios da CLT (lembramos da vedação estabelecida pelo art.28, §2º, desta Lei). Tal situação seria ilegal e absurda. O cumprimento da pena e o exercício do trabalho pelo preso não têm por fim dar lucro. É um ônus estatal a ser suportado.

Segundo o contrato de PPP de Ribeirão das Neves, os presos apenas podem trabalhar para o consórcio para cuidar das próprias instalações do Complexo Penitenciário. O lucro da concessionária é obtido não do trabalho dos presos, mas do repasse mensal do Estado.

É importante ressaltar, todavia, que diversos equipamentos de segurança utilizados pelo complexo, tais quais sirenes, alarmes, circuitos de segurança, calçados, uniformes e artigos militares, estão sendo produzidos no próprio estabelecimento prisional a preços módicos. A Agência Pública (2014, p. 4) apurou que em abril de 2014, o governo de Minas Gerais foi condenado por terceirização ilícita no Complexo Penitenciário e a justiça do trabalho anulou diversas contratações feitas pelo GPA em ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Trabalho.

5.3 Assistência jurídica

Entre os deveres da contratada (cláusula 17.3 e anexo IX do edital de licitação), há a obrigação da Concessionária de prestar serviços assistenciais aos presos, ficando responsável pela integralidade dos custos dessas atividades e pelo seu provimento adequado. Esses serviços assistenciais envolvem: prestação jurídica, assistência educacional, assistência profissionalizante, cultural e recreativa, assistência de saúde, assistência social e material.

No que diz respeito à assistência jurídica, é necessária uma análise mais detalhada

sobre o limite do serviço prestado. Segundo o contrato de parceria, cabe à contratada a sua prestação em suporte a advogados e defensores públicos que representam os presos que habitam no complexo penitenciário. A concessionária deve garantir que nenhum preso fique mais de 75 (setenta e cinco) dias sem receber atendimento jurídico pela sua equipe; que os sentenciados sejam mantidos informados sobre a situação processual deles; e que possuam defesa perante o Conselho Disciplinar²⁵.

Além disso, o contrato inicial previa que a equipe da contratada deveria “promover a defesa dos legítimos interesses do sentenciado, inclusive representando-o em juízo na hipótese de ausência de defensor público ou advogado constituído” (p. 9 do Anexo IX), acompanhando pedidos de execução penal e atuando perante o juiz da execução penal.

Embora fosse possível vislumbrar boas intenções quanto às garantias dos direitos dos sentenciados à assistência jurídica, essas disposições relacionam-se diretamente à individualização da pena dos presos, devendo ser questionadas. A prestação jurídica deve ser limitada a advogados dativos conveniados com a OAB e a Defensoria Pública do Estado.

Vale lembrar que a já mencionada Resolução nº 08/2002, prevê que: “os serviços técnicos relacionados ao acompanhamento e à avaliação da individualização da execução penal, assim compreendidos os relativos à assistência jurídica; médica, psicológica e social, por se inserirem em atividades administrativas destinadas a instruir decisões judiciais, sob nenhuma hipótese ou pretexto deverão ser realizadas por empresas privadas, de forma direta ou delegada, uma vez que compõem requisitos da avaliação do mérito dos condenados” (artigo 2º, parágrafo único).

Observa-se, todavia, que houve um aditivo ao contrato de PPP, com alterações sobre a forma de prestação da assistência jurídica, de modo que a celeuma parece ter sido solucionada. De acordo com o Sétimo Termo Aditivo do Contrato, a equipe jurídica do parceiro privado não mais representa diretamente os presos, nem atua perante o juízo das execuções criminais, cabendo-lhe reportar eventuais situações de excesso de execução ou direito que já foi alcançado à direção da unidade prisional para que encaminhe ofício ao juízo da Execução solicitando providências, bem como indique Defensor Público ou advogado para representar o sentenciado (item VII).

Há menção expressa no aditivo impedindo o exercício de advocacia da equipe jurídica da Contratada perante os juízos criminais ou de Execução Criminal, bem como

²⁵ Item 3.1.1 do Anexo IX – Caderno de Encargos da Concessionária, pp. 8-10.

assuntos diretos ou indiretamente relacionados aos sentenciados²⁶.

5.4 Análise de resultados

A disponibilização de dados claros sobre a gestão compartilhada é essencial para que se possa acompanhar e avaliar a experiência de PPPs para o sistema prisional. Atualmente não é possível se chegar a uma conclusão sobre a conveniência dessas concessões administrativas, tendo em vista tanto o difícil acesso aos dados, quanto à tradução deles na realidade dos presos e dos funcionários da penitenciária.

Giovane Franz (2010, p. 62) diz que os dados são encontrados principalmente em trabalhos acadêmicos e “tanto no Ministério da Justiça, quanto nos órgãos estaduais, estas informações são mantidas sob sigilo, e a não divulgação compromete possíveis pesquisas que poderiam direcionar melhores propostas e atitudes na melhoria do sistema prisional”.

Além disso, no Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves, por se tratar de uma “janela de visibilidade” da experiência de PPP na esfera prisional, há seleção de presos para ali cumprirem pena e um cuidado com a imagem que se quer passar: o complexo penal não abrange presos provisórios, nem sentenciados de “alto risco” ou “periculosidade”, ao argumento de que podem incorrer em maiores custos e atentar contra o desenvolvimento do projeto. Segundo Correa e Corsi (2014, p. 12):

A PPP, além de ser midiática, é considerada cadeia modelo no sistema prisional. Por isso, o Estado tem designado bons funcionários, alocado grande quantidade de capital e selecionado os presos menos problemáticos para a PPP, de modo que ela seja a vitrine que justifique a construção de futuros complexos de parceria público-privada no Estado.

A equipe de reportagem da Agência Pública (2014, p. 4) relatou que só foi permitida entrevista com presos no trabalho ou durante as aulas, não tendo sido autorizada conversa com presos escolhidos aleatoriamente, presos que não trabalham, nem estudam.

Por fim, cumpre anotar que as experiências de PPP em matéria prisional devem ser analisadas não apenas por critérios quantitativos (envolvendo corte de gastos nas unidades e custos de manutenção dos presos, por exemplo), mas também por critérios qualitativos (programas e gestão do sistema). Conforme bem salientado por Minhoto (2002, p. 135), “[o] verdadeiro critério a ser analisado é a adaptação do infrator à sociedade. As diferenças entre os custos do setor público e privado tornam-se realmente aceitos no momento em que surgem

²⁶ “Os integrantes da equipe jurídica da CONTRATADA são impedidos de exercer a advocacia junto aos juízos Criminais ou de Execução Penal do Estado de Minas Gerais, referente aos sentenciados custodiados nas Unidades Prisionais do Complexo Penitenciário PPP, operado pela CONTRATADA, bem como assuntos diretos ou indiretos ligados aos sentenciados” (p. 5, do Sétimo Termo Aditivo ao Contrato)

os efeitos esperados do sistema prisional”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA PÚBLICA – Agência de Reportagem e Jornalismo Investigativo. Quanto mais presos, maior o lucro. Publicada em 27 de maio de 2014.

CHACHA, Luciano. Aspectos críticos sobre a privatização dos presídios no Brasil. Disponível em: [http://www.lfg.com.br/public_html/article.php?story=20090414154530574 &query=ciara](http://www.lfg.com.br/public_html/article.php?story=20090414154530574&query=ciara)

CORREA, Gustavo Freitas e CORSI, Lucas Cavanha. O Primeiro Complexo Penitenciário de Parceria Público-Privada do Brasil. GV Pesquisa – Conexão Local. EAESP-FGV. São Paulo, 2014. Disponível *online* em: http://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/conexao-local/o_primeiro_complexo_penitenciario_de_parceria_publico-privada_do_brasil.pdf

FRANZ, Giovane. Privatização de Prisões: Um Estudo Sobre as Influências Econômicas para o Estado. Trabalho de Conclusão de Curso. Graduação em Economia – Departamento de Ciências Econômicas. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, Santa Catarina, 2010.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. As Parcerias Público-Privadas e a Transferência de Atividades de Suporte ao Poder de Polícia – Em Especial, a Questão dos Contratos de Gestão Privada de Serviços em Estabelecimentos Prisionais. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari. Parcerias Público-Privadas. 2ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2011, pp. 390-432

JUSTEN FILHO, Marçal. A PPP Brasileira e as Lições do Passado. *In* Eduardo Talamini e Monica Spezia Justen (Org.). Parcerias Público-Privadas: Um Enfoque Multidisciplinar. Org. São Paulo: Ed. RT, 2005, pp. 17-26.

KLEIN, Aline Lícia. A Utilização de Parcerias Público-Privadas para a Gestão de Estabelecimentos Prisionais. *In*: Marçal Justen Filho; Rafael Wallbach Schwind (Coord). Parcerias Público-Privadas: Reflexões Sobre os 10 Anos da Lei 10.079/2004. 1ª Ed. São Paulo: RT, 2015, pp. 677-702.

KLOCH, Henrique. *O sistema prisional e os direitos da personalidade dos apenados com fins de (re)socialização*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Privatizar o sistema carcerário? *In*: OLIVEIRA, Rodrigo Tôres, MATTOS, Virgílio de (Org.). Estudos de execução Criminal: Direito e Psicologia. 2009, pp. 73-76.

MANGULLO, Marcella Querino. As Parcerias Público-Privadas na Atividade Penitenciária. *In*: DAL POZZO, Augusto Neves; VALIM, Rafael; AURÉLIO, Bruno; FREIRE, André Luiz (Coord.). *Parcerias Público-Privadas: Teoria Geral e Aplicação nos Setores de infraestrutura*. Belo Horizonte: Fórum, 2014. pp. 399-415.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Reajuste e Revisão nas Parcerias Público-Privadas – Revisitando o Risco nos Contratos de Delegação. *In: Mariana Campos de Souza (Coord.). Parceria Público-Privada: Aspectos Jurídicos Relevantes*. São Paulo: Quartier Latin, 2008, pp. 53-87.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 39ª ed. atual.. São Paulo: Malheiros, 2013.

MINHOTO, Laurindo Dias. As Prisões de Mercado. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, v 55-56, p. 133-153, 2002.

_____. *Privatização de presídios e criminalidade*. São Paulo: Max Limonad, 2000.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Parcerias Público-Privadas: Indelegabilidade no Exercício da Atividade Administrativa de Polícia e na Atividade Administrativa Penitenciária. *In: SUNDFELD, Carlos Ari. Parcerias Público-Privadas*. 2ª Ed. SP: Malheiros, 2011, pp. 433-467

PINTO, Marcos Barbosa. Parcerias Público-Privadas: Panorama da Nova Disciplina Legislativa. *In Eduardo Talamini e Monica Spezia Justen (Org.). Parcerias Público-Privadas: Um Enfoque Multidisciplinar*. Org. São Paulo: Ed. RT, 2005, pp. 28-38.

ROSENBERG, Luís Paulo. “O enfoque multidisciplinar das parcerias público-privadas”. *In Eduardo Talamini e Monica Spezia Justen (Org.). Parcerias Público-Privadas: Um Enfoque Multidisciplinar*. Org. São Paulo: Ed. RT, 2005, pp. 14/16.

SANTOS, Juarez Cirino dos. *Teoria da Pena: fundamentos políticos e aplicação judicial*. Curitiba: ICPC/Lumen Júris, 2005.

SCHELP, Diogo. “Nem parece presídio”. *Revista Veja*, 25 fev. 2009.

SCHIRATO, Victor. “Concessões de Serviços Públicos e Investimentos em Infraestrutura no Brasil: Espetáculo ou Realidade?” *In: Carlos Ari Sundfeld; Guilherme Jurksaitis. (Org.). Contratos públicos e direito administrativo*. 1ªed.SãoPaulo: Malheiros, 2015, v. 1, pp. 142-168.

SILVA, Marco Aurélio de Barcelos. Parcerias Público-Privadas no Brasil – o Papel Didático da Lei do Estado de Minas Gerais. *In: Mariana Campos de Souza (Coord.). Parceria Público-Privada: Aspectos Jurídicos Relevantes*. São Paulo: Quartier Latin, 2008, pp. 111-134.

SILVA SÁNCHEZ, Jesús-Maria. *A expansão do direito penal*. Traduzido por Luiz Otávio de Oliveira Rocha. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

WERNECK DE OLIVEIRA, Luiz Henrique. Parcerias Público-Privadas: Visões Antagônicas, Conflitos Complexos, Oportunidades Pendentes. *In Eduardo Talamini e Monica Spezia Justen (Org.). Parcerias Público-Privadas: Um Enfoque Multidisciplinar*. Org. São Paulo: Ed. RT, 2005, pp. 39-63.