



A Ressocialização do Preso à Luz da Contratação de Parceria Público-Privada no
Âmbito do Sistema Prisional Brasileiro

Marcos Dias Caetano Simões

Rio de Janeiro

2016

MARCOS DIAS CAETANO SIMÕES

**A Ressocialização do Preso à Luz da Contratação de Parceria Público-Privada no
Âmbito do Sistema Prisional Brasileiro**

Artigo apresentado como exigência de
conclusão de Curso de Pós-Graduação
Lato Sensu da Escola de Magistratura
do Estado do Rio de Janeiro.
Professores Orientadores:
Mônica Areal
Néli Luiza C. Fetzner
Nelson C. Tavares Junior

Rio de Janeiro

2016

A RESSOCIALIZAÇÃO DO PRESO À LUZ DA CONTRATAÇÃO DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO ÂMBITO DO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO

Marcos Dias Caetano Simões.
Universidade Estácio de Sá.
Servidor Público.

Resumo: O atual sistema prisional brasileiro necessita de uma reforma profunda. Com presídios que não oferecem qualquer dignidade humana, o cumprimento da pena passa a representar apenas a vontade do Estado de punir, dada a ausência de caráter preventivo. À medida que o número de reincidência penal aumenta, verifica-se que o Estado é ineficaz e ineficiente na gestão de presídios, notadamente no que concerne à instituição de políticas assistenciais voltadas à ressocialização do preso. A essência do trabalho é abordar a possibilidade jurídica de implementação de parceria público-privada no âmbito do sistema prisional, contextualizar suas vantagens e retratar os meios pelos quais a ressocialização do preso poderá ser efetivada.

Palavras-chave: Sistema penitenciário. Contrato administrativo. Parceria Público-privada. Ressocialização.

Sumário: Introdução. 1. O atual Sistema Penitenciário Brasileiro. 2. A Parceria Público-Privada diante da ressocialização. 3. A experiência brasileira – Complexo Penitenciário Público-Privado. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

O presente artigo científico tem enfoque na colaboração de particulares com o Poder Público visando à eficiência da gestão administrativa do sistema prisional brasileiro por meio de instrumentos e de metodologias capazes de promover a ressocialização do preso.

Sabe-se que os presídios brasileiros têm demonstrado clara ineficiência em promover a ressocialização da pessoa condenada, fato esse que representa uma dissonância com a Constituição Federal, na medida em que o ordenamento jurídico prevê normas programáticas destinadas à reintegração social do preso.

Nesse contexto, será demonstrado que a celebração de parcerias público-privadas destoa como uma alternativa jurídica capaz de flexibilizar a rígida e burocrática Administração Pública, possibilitando uma gestão penitenciária eficaz e eficiente.

Embora o tema apresente certa controvérsia acerca da impossibilidade de se delegar a administração de presídios, será sustentado que pessoas jurídicas de direito privado poderão, em certa medida, colaborar com o Estado.

No primeiro capítulo, além de apresentar atual conjuntura deficitária do sistema penitenciário brasileiro, serão elencados os princípios e regras que garantem ao preso à assistência plena do Estado e, por consequência, à sua reintegração na sociedade.

O segundo capítulo será destinado ao exame do contrato de parceria público-privada. Sob o prisma de uma política de Estado mínimo, tem-se o objetivo de comprovar a possibilidade jurídica de o Estado delegar a particulares a gestão de presídios por meio de parceria público-privada. Além disso, destacando a atual modelo de Administração Pública, almeja-se contextualizar os aspectos positivos albergados por essa modalidade de contratação.

Finalmente, no terceiro capítulo, será apresentada a experiência brasileira em relação ao tema, demonstrando-se, por meio de fatos concretos, que é possível reduzir o índice de reincidência penal com a instituição de medidas assistencialistas capazes de devolver o preso à sociedade de uma forma mais digna.

A pesquisa que se pretende realizar no presente artigo seguirá uma metodologia qualitativa, de natureza explicativa, valendo-se de meios bibliográficos e documentais.

1. O ATUAL SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO

Segundo dados recentes divulgados pelo Ministério da Justiça¹, entre o período de 2000 a 2014, a população carcerária brasileira teve um aumento percentual de 119%. No ano 2000, havia 137 presos para cada 100.000 habitantes, ao passo que em 2014 essa proporção chegou a 299,7 presos, representando a privação de liberdade de 607.731 pessoas.

O estudo demonstrou, ainda, que a população carcerária brasileira é a quarta maior do mundo e, caso a situação apresentada não se altere, o Brasil ultrapassará a marca de 1.000.000 de encarceramentos já em 2022.

Diante desse cenário, não é difícil concluir que exsurtem vários problemas sociais, tais como a informalidade, o desemprego e, sobretudo, a reincidência penal. Isso acontece porque o sistema penitenciário brasileiro é basicamente segregatório, visto que a penalização no Brasil visa estritamente à punibilidade.

Nessa esteira, tem-se que a aplicação de pena privativa de liberdade no Brasil tem somente o efeito de retirar momentaneamente o criminoso do convívio social. Não existe uma ação dos poderes da República que tenha por objetivo propiciar ao preso uma reintegração no seio social.

Conforme pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea², embora não existam informações oficiais acerca do real nível de reincidência penal no Brasil, revela-se alta a probabilidade de uma pessoa condenada cometer novos

¹ BRASIL. Ministério da Justiça. *MJ divulgará novo relatório do Infopen*. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopen-nesta-terca-feira/relatorio-depen-versao-web.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2015.

² BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Reincidência Criminal no Brasil*. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/destaques/arquivo/2015/07/572bba385357003379ffeb4c9aa1f0d9.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2015.

ilícitos quando posta em liberdade, constatação essa que é ratificada pelas cotidianas notícias veiculadas pela mídia.

Muitas são as teses que tentam explicar o porquê de o indivíduo possuir certa predisposição a retornar a delinquir. Como o objetivo deste artigo é dar relevância ao sistema prisional, notadamente em função dos fatos acima contextualizados, passa-se a considerá-lo como a principal razão da insuscetibilidade da ressocialização de presos.

Em princípio, não se pode olvidar de mencionar a relevância da uma eficiente execução penal, visto que ela, como instrumento de titularidade do Estado, detém dupla finalidade: retributiva e preventiva. O Brasil, desde sua independência, sempre se focou no aspecto retributivo, o qual - vale dizer - é típico de Estados da Era Moderna (Séculos XV e XVIII).

Para fins de colação com o atual sistema prisional brasileiro, vale citar trecho da obra de Michel Foucault³ na qual se narra uma execução de uma pena no Século XVIII. A cena é rica em detalhes e apresenta similitude com nossa realidade.

Damiens fora condenado, a 2 de março de 1757, a pedir perdão publicamente diante da porta principal da Igreja de Paris aonde devia ser levado e acompanhado numa carroça, nu, de camisola, carregando uma tocha de cera acesa de duas libras; em seguida, na dita carroça, na praça de Grève, e sobre um patíbulo que aí será erguido, atezado nos mamilos, braços, coxas e barrigas das pernas, sua mão direita segurando a faca com que cometeu o dito parricídio, queimada com fogo de enxofre, e às partes em que será atezado se aplicarão chumbo derretido, óleo fervente, piche em fogo, cera e enxofre derretidos conjuntamente.

A comparação pode parecer exagerada, mas o Estado brasileiro, ao lançar o condenado no sistema prisional, praticamente sentencia pena de morte. Viver, das palavras da Constituição Republicana, é ter liberdade, igualdade, segurança e até mesmo propriedade. Quem, após ter sobrevivido a uma pena privativa de liberdade nos presídios brasileiros, usufruirá com plenitude desses direitos? Ninguém.

³ FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir*. 23. ed. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 9.

Na ADPF n. 347⁴, em julgamento de Medida Cautelar datado de 09.09.2015, o Supremo Tribunal Federal, no que concerne ao sistema penitenciário brasileiro, firmou posicionamento no sentido de que a Administração Pública, em seu sentido amplo, fomenta o chamado Estado de Coisas Inconstitucional. Isso porque se verifica, na atual conjuntura, um quadro de violação generalizada e sistêmica de direitos fundamentais causado pela inércia/incapacidade reiterada das autoridades públicas.

Nesse julgamento, asseverou-se que os cárceres brasileiros, além de não servirem à ressocialização dos presos, fomentam o aumento da criminalidade, pois transformam pequenos delinquentes em “monstros do crime”.

Dessa forma, não restam dúvidas de que o Processo de Execução Penal vigente é extremamente falho. Entretanto, não se quer afirmar que a legislação que o circunda é retrógada, mas sim a forma como é manejada. Acredita-se, inclusive, que a Lei n. 7.210, de 11 de julho de 1984⁵, reguladora da execução penal, trata-se de um ato normativo dotado de um manto vanguardista.

Em várias passagens da Lei de Execução Penal, observam-se regras consubstanciadas no princípio-matriz constitucional da dignidade humana. Tal como dispõe o art. 11 da Lei, é extremamente louvável garantir ao preso uma assistência plural, determinando uma atuação conjunta entre Estado e Sociedade e, por consequência, viabilizar a ressocialização do preso.

Acontece que, hoje, as normas estabelecidas na Lei de Execução Penal redundam em letra morta, sem a mínima efetividade. Esse fato ocorre porque inexistente a ideologia do aspecto preventivo da pena, circunstância essa contextualizada pela

⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF n. 347 MC/DF. Relator: Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo798.htm>>. Acesso em: 01 out. 2015.

⁵ BRASIL. Lei n. 7.210, de 11 de julho de 1984. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7210.htm>. Acesso em: 01 out. 2015.

impossibilidade fática de associação das diretrizes constitucionais às normas da legislação ordinária.

Essa impossibilidade de encadeamento de normas resulta no citado Estado de Coisa Inconstitucional e decorre da ineficiência de governança da *res publica*. É a governança o meio pelo qual as regras preconizadas pela legislação infraconstitucional ganharão vida, possibilitando ao preso encarcerado obter condições para reintegrar-se ao seio social.

Sendo assim, como espécie do gênero governança pública, revelam-se as parcerias público-privadas que são, em verdade, um contrato administrativo por meio do qual um contratado/parceiro privado, pessoa jurídica de direito privado, colaborará com o ente público na prestação de um serviço pública, que, no presente artigo, representa a gestão de presídios.

2. A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA DIANTE DA RESSOCIALIZAÇÃO

Na moderna Administração Pública, a implementação e o gerenciamento de políticas públicas devem ser correlacionados a uma visão neoliberal, isto é, o Estado deve atuar apenas em suas atividades típicas estatais, ao passo que para as demais atividades o Estado deverá, a rigor, delegá-las a particulares e, concomitantemente, exercer controle sobre tal delegação.

A visão neoliberal fundamenta o conceito de Administração Pública Gerencial, o qual foi introduzido na Constituição Republicana pela Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho 1998⁶. Pautada pelo pragmatismo do direito anglo-saxônico, a Administração Pública Gerencial busca superar a ideia de que atos administrativos

⁶ BRASIL. Emenda Constitucional, de 19 de junho de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 11 fev. 2016.

devem apenas produzir os resultados juridicamente dele esperados. Pretende-se, então, que tais atos sejam praticados com qualidade de excelência, de modo a possibilitar o melhor atendimento das finalidades previstas em lei⁷.

É diante dessa ideologia de governança que a parceria público-privada se insere, portanto. Regulada pela Lei n. 11.079/2004, de 30 de dezembro de 2004⁸, a parceria público-privada foi introduzida no ordenamento pátrio à luz de experiências vivenciadas em países como a Inglaterra, Irlanda, Portugal e África do Sul. Embora nesses Estados houvesse a escassez de recursos financeiros, bons resultados foram obtidos em virtude do aproveitamento da eficiência do setor privado.

Segundo o magistério de José dos Santos Carvalho Filho, o instituto da parceria público-privada cuida-se de um contrato de concessão especial que pode ser definido⁹, como

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

Com base nesse conceito, tem-se a denominada descentralização administrativa por delegação que consiste no fato de o ente estatal transferir ao particular o dever de prestação um serviço público cuja execução terá lastro naquele acordo regulamentado pelo contrato de concessão.

Entretanto, quando o objeto da delegação do serviço público recair sobre a gestão de presídios, o tema recebe contornos peculiares. Isso porque o particular, no

⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 117.

⁸ BRASIL. Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm>. Acesso em: 09 abr. 2016.

⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 432.

desempenhar das atividades administrativas, deverá se defrontar com o poder de polícia, dada a natureza do serviço.

Por esse motivo, como se estaria delegando também o próprio poder de polícia, surgiram entendimentos que sustentam a impossibilidade de delegação administrativa da gestão de presídios sob o argumento de que tal poder é ínsito ao Estado, sendo, pois, a ele restrito.

Não obstante, com respaldo na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça – STJ, entende-se que a delegação do serviço público de gestão de presídios é juridicamente possível desde que sejam observados certos limites.

O STJ, no julgamento do REsp 817.534 / MG¹⁰, asseverou que o poder de polícia se desenvolve num ciclo composto por quatro etapas: (i) legislação, (ii) consentimento, (iii) fiscalização e (iv) sanção. Nesse sentido, o Egrégio Tribunal salientou que tão somente as etapas do consentimento e da fiscalização podem ser delegadas a particulares, sob pena de restar maculado o interesse público. De acordo com os argumentos trazidos pelo voto condutor, caso as etapas de legislação e de sanção fossem atribuídas a particulares o adequado serviço público seria comprometido pela busca do lucro.

Dessa forma, ao aplicar por analogia a *ratio decidendi* percorrida no julgamento supracitado, constata-se que posicionamentos contrários à delegação da gestão de presídios, embora respeitáveis, não se sustentam. Associando a política de Estado mínimo à estrita legalidade, o STJ aponta para a possibilidade jurídica de uma limitada delegação administrativa da gestão de presídios, concedendo guarida para que a

¹⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp n. 817.534/MG. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=5585038&num_registro=200600252881&data=20091210&tipo=91&formato=PDF>. Acesso em: 01.10.2015.

metodologia eficiente inerente ao setor privado seja espalhada no âmbito do falido sistema prisional brasileiro.

Dentre os aspectos positivos que podem ser trazidos pelo parceiro privado, certamente está o que a ciência da criminologia denomina de prevenção terciária¹¹. Em resumo, esse tipo de prevenção tem na sua matriz o objetivo único de recuperar o presidiário, visando à sua reeducação e reinserção social, tal como preconizado pelo art. 10 da Lei n. 7.210/84.

Nesse passo, considerando os limites impostos pelo STJ, tem-se que o parceiro privado prestará um serviço de grande relevo social, uma vez que a maioria das assistências concedidas aos presos, nos termos da Lei de Execução Penal, encontra-se inserida nas etapas de consentimento e fiscalização, isto é, nas atividades públicas passíveis de delegação.

Convém frisar que não se compactua com a ideia de que essas assistências banalizam o crime, nem tampouco fomentam o sentimento de impunidade. Pensa-se que a implementação de medidas ressocializadoras deve ser conjugada com um planejado e disciplinar regime de cumprimento de pena. Entender que todo ser humano criminoso deve cumprir pena degradante é desconsiderar o Estado de Direito no qual vivemos.

A fim de esclarecer o *modus operandi* com que o parceiro privado desenvolverá a prevenção terciária, passa-se a analisar em separado as etapas do consentimento e da fiscalização relacionadas às atividades de gestão de presídios.

Na etapa do consentimento, a qual se considera a mais relevante para a ressocialização do preso, a benesse repousa na disseminação e desenvolvimento das políticas assistencialistas voltadas ao reingresso social. Essa etapa é caracterizada pela

¹¹ PENTEADO FILHO, Nestor Sampaio. *Manual Esquemático de Criminologia*. 2. ed. São Paulo: Saraiva. 2012, p. 139.

anuência da prática de um determinado ato em favor do preso e, por isso, a prevenção terciária será contextualizada pelo contato do preso com os Direitos Humanos.

Consoante o item 41 e 54 da Exposição de Motivos à Lei de Execução Penal¹², as espécies de assistência consistem em obediência aos princípios e regras internacionais sobre os direitos da pessoa presa, tendo por escopo a ressocialização.

Logo, ao parceiro privado será imposta a obrigação contratual de garantir com qualidade uma assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa, nos termos do art. 11 e seguintes da Lei de Execução Penal. Somado a isso, ao parceiro privado também será imposta a obrigação contratual de propiciar com ao encarcerado a realização de trabalho no interior do presídio, conforme disposto no art. 31 e seguintes da Lei de Execução Penal, garantindo-lhe o aprendizado de uma atividade profissional.

Já na etapa de fiscalização, caracterizada pela aferição da compatibilidade do comportamento do preso com a ordem de polícia, a relevância recairá na possibilidade de adoção de recursos tecnológicos e procedimentos modernos que contribuirão para a manutenção da qualidade do serviço prestado, assim como para imposição de normas disciplinares durante o cumprimento da pena (art. 38 e 39 da Lei de Execução Penal).

Sendo assim, verifica-se que o parceiro privado será, de fato, o elo de ligação entre as normas constitucionais e as regras da Lei de Execução Penal. Não é demais lembrar que em presídios de gestão exclusivamente pública, em decorrência de fatores inerentes ao burocrático Poder Estatal, nunca preceitos assistencialistas foram eficaz e eficientemente implantados. Portanto, defende-se que a ressocialização do preso passe a ser perquirida sob o prisma de uma relação de parceria entre agentes público e privado.

À guisa de exemplificação, ressalte-se a qualidade do serviço prestado no Complexo Penal localizado na cidade de Ribeirão das Neves/MG. Trata-se do primeiro

¹² BRASIL. Exposição de motivos da Lei de Execução Penal. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7210-11-julho-1984-356938-exposicaodemotivos-149285-pl.html>>. Acesso em: 12 fev. 2016.

e único presídio objeto de parceria público-privada no Brasil, cuja estrutura pode ser visualizada pela *internet* em vídeo produzido pelo Programa Conexões Urbanas, do Canal Multishow¹³.

Nesse estabelecimento prisional, observam-se condições de recursos humanos e materiais suficientes para garantir condições dignas ao preso e uma razoável fiscalização do cumprimento da pena privativa de liberdade, situação fática que vai de encontro àquela presenciada nos demais presídios geridos singularmente pelo Estado, tal como se constata em vídeo produzido pelo Programa Repórter Record, da TV Record¹⁴.

3. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA - COMPLEXO PENITENCIÁRIO PÚBLICO-PRIVADO

Em 18/01/2013¹⁵, foi inaugurado o primeiro complexo penitenciário do Brasil instituído sob parceria público-privada. Localizado na região metropolitana de Minas Gerais, em Ribeirão das Neves, o denominado Complexo Penitenciário Público-Privada possui 3.040 vagas¹⁶ e tem como grande diferencial a implementação de uma rotina que possibilite ao preso a ressocialização.

A instituição dessa política de parceria público-privada na gestão de presídio foi inspirada nos modelos já adotados na Inglaterra, Nova Zelândia e Chile, no qual o parceiro privado fica com o encargo da construção e operacionalização do

¹³ TV MULTISHOW. *Conexões Urbanas*. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=ecFH-AbqAGU>>. Acesso em: 12 fev. 2016.

¹⁴ TV RECORD. *Repórter Record*. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=UUa9LsO7Xlg>>. Acesso em: 12 fev. 2016.

¹⁵ BRASIL. Inaugurada em minas gerais a primeira penitenciária privada no país. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2013/01/inaugurada-em-minas-gerais-primeira-penitenciaria-privada-do-pais>>. Acesso em: 02 abr. 2016.

¹⁶ MINAS GERAIS. Penitenciária Público-Privada recebe os primeiros 75 detentos. Disponível em: <<http://www.ppp.mg.gov.br/component/gmg/page/259-penitenciaria-publico-privada-recebe-os-primeiros-75-detentos>>. Acesso em 02 abr. 2016.

estabelecimento prisional. Sublinhe-se que, no Brasil, existem modelos semelhantes nos Estados do Paraná, Bahia, Espírito Santo e Ceará, mas nesses casos o parceiro privado se obriga tão somente com a operação do sistema e não com a construção do presídio.

Ao consultar o contrato da concessão administrativa e seus termos aditivos¹⁷, tem-se que a relação de parceria possui como partes a Secretaria de Defesa Social do Estado de Minas Gerais e a Concessionária Gestores Prisionais Associados S/A. A vigência contratual foi fixada para um prazo de 27 anos, podendo ser prorrogada até o limite de 35 anos, a critério do Poder Concedente.

De acordo com dados fornecidos pelo governo mineiro¹⁸, estima-se que o Estado de Minas Gerais pague por ano ao parceiro privado uma quantia aproximada de R\$ 78.000.000,00. Tem-se, assim, a vantagem de reduzir o custo por cada presidiário.

Caso o Estado de Minas Gerais assumisse a gestão do mencionado Complexo Penitenciário, haveria uma despesa de R\$ 2.400,00 por cada presidiário no valor. Atualmente, a concessionária contabiliza R\$ 2.100,00 em despesas direcionadas para cada preso¹⁹.

Dentre as obrigações contratuais da concessionária, verifica-se que, além de se responsabilizar pelas obras da construção do complexo penitenciário, há obrigatoriedade de prestação de “serviços nas áreas jurídica, psicológica, médica, odontológica, psiquiátrica, assistencial, pedagógica, esportiva, social e religiosa, para o desenvolvimento e acompanhamento dos sentenciados.”²⁰

¹⁷ MINAS GERAIS. Disponível em: <<http://www.ppp.mg.gov.br/contrato-penal/page/99?view=page>>. Acesso em 02 abr. 2016.

¹⁸ MINAS GERAIS. Disponível em: <<http://www.ppp.mg.gov.br/component/gmg/page/250-consulta-publica>>. Acesso em 02 abr. 2016.

¹⁹ Ibid.

²⁰ MINAS GERAIS. 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 02 abr. 2016.

Em que pese saber que toda e qualquer cláusula do contrato seja relevante, entende-se que o ponto nodal desse modelo de contratação esteja na metodologia usada pelo Poder Concedente para remunerar o seu parceiro privado.

No caso em análise, observa-se, na cláusula 14 do contrato de concessão²¹, que a remuneração da empresa concessionária é composta pela confluência de três fatores, a dizer: contraprestação pecuniária mensal, parcela anual de desempenho e parcela referente ao parâmetro por excelência.

Quando se depura cada um dos três fatores citados, chega-se à conclusão de que o desempenho qualitativo da empresa concessionária é elemento indissociável na formulação do valor mensal a ser pago pela Administração Pública, o que, em síntese, retrata uma elogiável hipótese erigida pelo legislador quando da positivação do princípio da eficiência no texto constitucional.

Sendo assim, é inegável a constatação de que a divergência de interesses entre os parceiros público e privado resultará em um resultado positivo para ambos. Em outras palavras, percebe-se um agir da Administração Pública no sentido de induzir o parceiro privado a praticar uma administração de qualidade. Portanto, há um ciclo contínuo pelo qual a sociedade é beneficiada.

Nada obstante o bom cenário apresentado, é de conhecimento comum que toda política pública merece sofrer constante fiscalização, ainda mais quando se trata de política de cunho neoliberal, já que nessa o particular apresenta-se como agente primário durante as prestações de serviço público.

²¹ MINAS GERAIS. 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 02 abr. 2016.

Em interessante trabalho realizado pela Escola de Administração de Empresa de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas - FGV²², depreende-se que a fiscalização do Complexo Penitenciário Público-Privado, diferentemente dos presídios demais presídios públicos, é realizada por dois diretores gerais. Um diretor “público”, que é responsável pelas funções do Estado, e outro diretor “privado”, responsável pelas demais funções. Ressalte-se que a equipe da FGV assegurou que, embora as funções dos diretores sejam diversas, existe um claro alinhamento estratégico entre os diretores do complexo.

Do estudo da FGV, observa-se ainda que a vigilância interna, a prestação de serviços assistenciais, a manutenção da infraestrutura são de responsabilidade do parceiro privado, ao passo que segurança externa do presídio e a movimentação dos presidiários são de responsabilidade do parceiro público.

Em vídeo²³ disponibilizado na *internet* pelo Governo de Minas Gerais, é sensível a percepção de que a estrutura oferecida no Complexo Penitenciário Público-Privado é completamente diversa da dos presídios geridos pelo Estado. As celas são guarnecidas por cama, bebedouro e vaso sanitário, sendo ainda disponibilizado material para higiene básica. Além disso, visualizam-se salas destinadas a atendimentos médico e odontológico, bem como refeitório e local próprio para que o preso possa ter convivência com a sua família.

Em cotejo aos fatos acima apresentados, correspondência eletrônica encaminhada pela Secretaria de Estado de Defesa Social²⁴ afirma que a parceria com a Concessionária Gestores Prisionais Associados S/A parte do princípio de que o objetivo

²² CORREA, Gustavo Freitas. CORSI, Lucas Cavanha. *O Primeiro Complexo Penitenciário de Parceria Público-Privada do Brasil*. 2014. 9 f. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014.

²³ MINAS GERAIS. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8IYn-3vuxCs&feature=player_embedded>. Acesso em: 12 fev. 2016.

²⁴ SEDS – Secretaria de Estado de Defesa Social. Pesquisa sobre presídio em regime de parceria público-privada [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por ppp@defesasocial.mg.gov.br em 08 abr. 2016.

direto é garantir aos presos um rol amplo de assistência com vistas a propiciar o cumprimento de pena com dignidade. Quando questionada sobre o procedimento para a concessão de qualquer das assistências previstas no art. 11 da Lei n. 7.210/84, a Secretaria de Estado respondeu que, por força de contrato, a própria concessionária é a responsável por qualquer atividade direcionada ao preso, sendo ressalvada a hipótese de quando a assistência tiver que ocorrer em local externo, fato que ensejará a atuação do ente público.

A Secretaria de Estado de Defesa Social relatou também que, desde a inauguração do Complexo Penitenciário Público-Privado, não existem registros acerca de evento relacionado à desordem ou a motim de presos. Nesse ponto, foi salientado que o presídio dispõe de 1.240 câmeras de vigilância e de um sistema eletrônico de abertura de celas e galerias, o que permite a manutenção da ordem no estabelecimento prisional.

No complexo penitenciário não existem presos provisórios. Por entender que o modelo adotado neste presídio encontra-se em fase de experimentos, foram afastados detentos que sejam membros de facções criminosas, estupradores, pedófilos e delatores, pois eles podem comprometer o desenvolvimento do projeto²⁵.

Em face do cenário apresentado no Complexo Penitenciário Público-Privado, observa-se que foram auferidos resultados positivos. Além de haver a coexistência harmônica das atividades prestadas pelos parceiros, o serviço público aparenta ser de qualidade. A infraestrutura do presídio, o corpo técnico envolvido e os procedimentos adotados contribuem para a redução da reincidência penal e, sobretudo, possibilitam ao preso a ressocialização, muito embora se trate de um projeto ainda em fase experimental.

²⁵ CORREA, Gustavo Freitas. CORSI, Lucas Cavanha. *O Primeiro Complexo Penitenciário de Parceria Público-Privada do Brasil*. 2014. 10 f. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014.

CONCLUSÃO

O presente trabalho foi desenvolvido para demonstrar que a contratação de parceria público-privada apresenta-se como alternativa para dignificar o cumprimento de pena nos presídios brasileiros, possibilitando a ressocialização do preso.

Inicialmente, fora apresentada a situação em que se encontra o sistema penitenciário brasileiro e, diante dos fatos relatados, constatou-se que, em inobservância a preceitos constitucionais, a finalidade preventiva da execução penal não tem sido perquirida pela Administração Pública.

Em face da ineficácia e ineficiência da atual gestão dos presídios brasileiros, apresentou-se o Estado de Coisa Inconstitucional, o que, segundo o Supremo Tribunal Federal, retrata a degradação humana cuja origem remonta ao caráter retributivo da pena adotado pelo Estado brasileiro. Suscitou-se, nessa toada, que a cessação desse cenário possa fundamentar-se em uma ideologia neoliberal.

Nos termos da Lei n. 11.079/2004, a celebração de contrato de parceria público-privada, no âmbito do sistema prisional, emerge como instrumento jurídico apto a institucionalizar, em especial, o caráter preventivo da pena. Para tanto, destacou-se que a delegação administrativa do serviço público de gestão de presídios é juridicamente possível, devendo, no entanto, observar certos limites em razão da influência do poder de polícia.

Na medida em que o poder de polícia se estrutura nas etapas de legislação, consentimento, fiscalização e sanção, concluiu-se, com esteio na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, que o parceiro privado exercerá a gestão apenas durante as etapas de consentimento e fiscalização. Permitir o exercício de atividade legislativa e

sancionatória, pelo parceiro privado, implica a usurpação de função exclusiva do Estado e, conseqüentemente, o desvirtuamento do instituto da parceria público-privada.

Com efeito, verificou-se que o rol de assistências estabelecido no art. 11 da Lei n. 7.210/1984, que tem o escopo de preparar o detento para o retorno à sociedade, torna-se mais factível quando contextualizado pelo parceiro privado, haja vista a inexistência de entraves burocráticos usualmente enfrentados pelos entes públicos.

Para fins de colação, foi citado o *leading case* do Complexo Penitenciário Público-Privado, o primeiro presídio brasileiro gerido por esse modelo de contratação. No caso analisado, comprovou-se que a administração privada resultou na qualidade da infraestrutura do presídio e dos procedimentos assistenciais aos presos, os quais representam, portanto, fatores determinantes para a ressocialização do preso.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Reincidência Criminal no Brasil*. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/destaques/arquivo/2015/07/572bba385357003379ffeb4c9aa1f0d9.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2015.

_____. Emenda Constitucional, de 19 de junho de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 11 fev. 2016.

_____. Exposição de motivos da Lei de Execução Penal. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7210-11-julho-1984-356938-exposicaodemotivos-149285-pl.html>>. Acesso em: 12 fev. 2016.

_____. Inaugurada em minas gerais a primeira penitenciária privada no país. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2013/01/inaugurada-em-minas-gerais-primeira-penitenciaria-privada-do-pais>>. Acesso em: 02 abr. 2016.

_____. Lei n. 7.210, de 11 de julho de 1984. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7210.htm>. Acesso em: 01 out. 2015.

_____. Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm>. Acesso em: 09 abr. 2016.

_____. Ministério da Justiça. *MJ divulgará novo relatório do Infopen*. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopen-nesta-terca-feira/relatorio-depen-versao-web.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. REsp n. 817.534/MG. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=5585038&num_registro=200600252881&data=20091210&tipo=91&formato=PDF>. Acesso em: 01.10.2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADPF n. 347 MC/DF. Relator: Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br//arquivo/informativo/documento/informativo798.htm>>. Acesso em: 01 out. 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CORREA, Gustavo Freitas. CORSI, Lucas Cavanha. *O Primeiro Complexo Penitenciário de Parceria Público-Privada do Brasil*. 2014. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir*. 23. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

MINAS GERAIS. Disponível em: <<http://www.ppp.mg.gov.br/component/gmg/page/250-consulta-publica>>. Acesso em 02 abr. 2016.

_____. Disponível em: <<http://www.ppp.mg.gov.br/contrato-penal/page/99?view=page>>. Acesso em 02 abr. 2016.

_____. 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 02 abr. 2016.

_____. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8lYn-3vuxCs&feature=player_embedded>. Acesso em: 12 fev. 2016.

_____. Penitenciária Público-Privada recebe os primeiros 75 detentos. Disponível em: <<http://www.ppp.mg.gov.br/component/gmg/page/259-penitenciaria-publico-privada-recebe-os-primeiros-75-detentos>>. Acesso em 02 abr. 2016.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

PENTEADO FILHO, Nestor Sampaio. *Manual Esquemático de Criminologia*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

TV MULTISHOW. *Conexões Urbanas*. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=ecFH-AbqAGU>>. Acesso em: 12 fev. 2016.

TV RECORD. *Repórter Record*. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=UUa9LsO7Xlg>>. Acesso em: 12 fev. 2016.

SEDS – Secretaria de Estado de Defesa Social. Pesquisa sobre presídio em regime de parceria público-privada [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por ppp@defesasocial.mg.gov.br em 08 abr. 2016.