

# O sistema prisional de Minas Gerais e a aplicação da parceria público-privada

---

*The prisional system in Minas Gerais and the application of the public-private partnership*

**TALLYTA DE OLIVEIRA PEREIRA CARDOSO**

Pós-Graduada em Direito pela Rede de Ensino Luiz Flávio Gomes (UNIDERP), departamento de Direito Público. Graduada pelo Centro Universitário de Patos de Minas (UNIPAM). Advogada. e-mail: tallytacardoso@yahoo.com.br

*“Quando se sonha e se dá precisão ao objeto sonhado, se houver “bancabilidade” ele se converte em uma realização (...). É o sonho do desenvolvimento com inclusão social e soberania.”*  
Carlos Lessa – Ex-Presidente do BNDES

**Resumo:** O presente artigo tem por escopo analisar a aplicação do instituto de parceria público-privada (PPP) no sistema prisional de Minas Gerais. A partir do estudo do complexo penitenciário mineiro a ser construído nesse sistema poder-se-á mensurar quais serão as efetivas possibilidades para que a PPP atinja seu fim maior: amenizar a precariedade, desprestígio e estado de falibilidade em que o setor prisional encontra-se hoje. Almeja-se também que, ao discorrer sobre a legislação das parcerias público-privadas, tanto em nível federal quanto do Estado de Minas Gerais, este estudo possa auxiliar futuros estados brasileiros que planejam implementar o instituto de parcerias em seus respectivos sistemas prisionais.

**Palavras-chave:** Parceria público-privada (PPP); sistema prisional do Estado de Minas Gerais; Direito Administrativo Aplicado.

**Abstract:** The present work examines the Brazilian model of public-private partnerships (PPP) and the application of this institute at the prisional system of state of Minas Gerais. From this study about the prisional complex of Minas Gerais we are able to measure which will be the effective possibilities so that this system of partnership achieves its first target: to solve the problems of the actual prison system. Besides, we also wish that, during the study of the federal and state laws about the theme, this work may help futures state partnerships installations.

**Keywords:** Public-private partnerships; prisional complex of Minas Gerais; applied administrative law.

## **1. Considerações iniciais**

O sistema penitenciário encontra-se em condição caótica e se apresenta como um dos mais relevantes problemas sociais contemporâneos na maioria dos estados brasileiros. A questão carcerária tem sido objeto de profundos debates e estudos no cenário brasileiro, em inúmeros setores. O Estado, por muitas vezes, não tem conseguido oferecer aos seus cidadãos livres direitos básicos, como lazer, trabalho e educação. Imagine então, o que resta para aqueles reclusos, cidadãos excluídos do convívio social.

Há muitos anos, a atuação conservadora e corporativista estatal vem gerando indignação e inquietação em muitos setores da sociedade. Tal modo de agir tem contribuído para que este se transforme em um organismo voraz no consumo dos recursos disponíveis, sendo dotado, ainda, de ineficiência e burocracia em suas operações e sem eficácia em relação aos objetivos e metas traçadas.

Neste cenário surge uma gestão pública, que poderá representar uma alternativa para a solução de alguns problemas sociais do país mediante a colaboração simultânea do setor público e privada. A instituição de um instrumento legal de parceria entre o Estado e a iniciativa privada, dentro de um ambiente de cooperação, cumprimento recíproco de deveres e comprometimento com objetivos e resultados. Em que pese o leque de áreas a serem exploradas por este novo instrumento contratual, o objeto de estudo deste trabalho focaliza-se na sua aplicação ao sistema penitenciário.

Em se tratando da realidade carcerária brasileira, mais que necessário, é imperioso avançar na gestão dos presídios brasileiros, construindo projetos e formando elos entre os mais variados segmentos da sociedade – sempre em consonância com a supremacia do interesse público sobre o particular –, a fim de se fazer uma reforma no sistema prisional brasileiro, visando sua ampliação e qualificação.

O Estado tem buscado os meios e parcerias mais adequadas às punições que institui, haja vista ser ele o único possuidor do poder-dever de punir. Nesse diapasão, achar soluções que contraponham as medidas tradicionais e muitas vezes ineficazes do Poder Público, é fundamental.

A parceria público-privada está sendo vista, em todos os setores, como uma nova maneira de o governo se relacionar com o setor privado, em que este ingressa com a capacidade de investir e de financiar, com a flexibilidade e com a competência gerencial, enquanto o setor público assegura a satisfação do interesse público.

Como uma boa alternativa a ser aplicada em mais estados brasileiros no futuro, mister se faz analisar um dos presídios brasileiros a ser construído nesse contexto de parceria público-privada, o Complexo Penal de Ribeirão das Neves, que será inaugurado na região metropolitana de Belo Horizonte, em Minas Gerais, possivelmente no ano de 2012.

## **2. A realidade prisional do Estado de Minas Gerais**

As informações da Fundação João Pinheiro mostram que a criminalidade violenta aumentou substancialmente do início da década de 80 até os dias atuais no estado

de Minas Gerais. A taxa sobe de 97 ocorrências para cada 100 mil habitantes, em 1986, para 521 em 2005.

O sistema prisional mineiro atual não se difere do nacional, porquanto se configura como grande problema social, repleto de “feridas” crônicas, como a superlotação e as péssimas condições vigentes nas unidades prisionais.

Em 1997 havia 13 mil presos em Minas Gerais, somando-se os detentos em delegacias de polícia, cadeias públicas e penitenciárias. Segundo os dados do Sistema de Informações Penitenciárias – InfoPen, do Ministério da Justiça, em junho de 2008 esse número subiu para 37.312 presos. Atualmente já são mais 46.447 presos em delegacias e cadeias mineiras, e a projeção para o final de 2011 é de que o Estado tenha mais de 60 mil internos no sistema carcerário

Em todos os estados, seja em maior ou menor grau, existe um déficit de vagas que causa superlotação, sendo esta, uma das principais causas de rebeliões. Fica evidente a necessidade de aumentar o número de lotações. Em seu voto em mandado de segurança que versou sobre a interdição de uma unidade prisional em Minas Gerais, devido sua condição falimentar, o desembargador Antônio Carlos Cruvinel (2009) atentou que

não se pode, nessa esteira de raciocínio, “virar as costas” para a precariedade em que vivem os detentos do Estado, em especial da Comarca de Lagoa Santa, com argumento de que “outros presídios possuem o mesmo problema, as verbas são escassas ou que a transferência dos presos levaria o problema para longe dos olhos da comunidade”, ficando o preso a esperar disponibilidade orçamentária do Poder Executivo e um planejamento que não implementado (DES. ANTÔNIO CARLOS CRUVINEL – Relator vencido parcialmente. Mandado de Segurança 1.0000.08.477689-7/000(1), Data do Julgamento: 25/11/2008, Data da publicação: 20/02/2009).

É imprescindível achar respostas e soluções inovadoras que permitam aos estados atuarem com mais agilidade e eficiência para gerenciarem um sistema prisional que se encontra em estado calamitoso.

Ressalta-se que Minas Gerais figura entre os estados com maior número de presos provisórios e também está dentre os que têm maiores déficits de vagas prisionais no país, com pouco mais de 20% de déficit. Nesse contexto surge uma opção para enfrentar essa dificuldade de disponibilidade de vaga dos estados, qual seja, o sistema de parcerias público-privadas dos presídios.

Discorrendo sobre o tema, o professor Sanfelice, com maestria, preleciona:

A transferência de serviços para terceiros, em nível mundial, assumiu contornos que a destacam como uma prática moderna e eficiente. A concepção desse modelo representa, na área privada, essencialmente, a interpretação de que, para maior eficiência e menores custos, há necessidade de concentrar-se nas atividades-fim, no objetivo de produção, transferindo as atividades (SANFELICE, 2002, p. 9).

Experiências bem-sucedidas foram implantadas nos Estados Unidos e Reino Unido apresentando custos reduzidos de até 15% em comparação aos custos governamentais.

O governo de Minas Gerais, ao firmar o primeiro contrato de parceria público-privada (PPP) no sistema prisional brasileiro espera que as finalidades da pena, que são a sanção, reeducação e a prevenção de novos crimes, sejam efetivas e eficazes.

Esse desafio já começou a ser enfrentado, com o início da construção do primeiro presídio brasileiro construído pelo sistema de parceria público-privada (PPP).

### ***3. Parceria público-privada e a lei n.º 11.079/04***

Muitos especialistas em parcerias explicam as transformações do Estado e da Administração Pública em suas obras, dentre eles destacamos Orlando Euler Castro (2004), Boaventura de Souza Santos (1999) e Ros Tennyson.

Castro (2004) destaca em seu livro que a evolução da gestão pública decorre de um plexo de fatores, como a globalização e a necessidade do cumprimento de valores que fundamentam as normas e também pela própria articulação da sociedade, que anseia por melhores usos dos recursos públicos.

Convém antes de adentrar nesse instituto cujo escopo é conferir maior eficiência econômica e justiça social às ações estatais, definir o que é parceria. Segundo Ros Tennyson, “parceria é a reunião de um grupo de pessoas para atingir um fim de interesse comum, que será alcançado somente através do trabalho colaborativo, com os riscos e benefícios da jornada compartilhados entre todos os parceiros.”

Ressalta-se que o manual dessa autora sul-africana radicada em Londres sobre parcerias tem como proposta a construção de Parcerias Intersetoriais, cujos parceiros devem compor os diferentes setores: público, privado e sociedade civil.

A partir da experiência e pioneirismo inglês com o projeto *Private Finance Initiative (PFI)*, no início da década de 1990, o modelo das *Public-Private Partnerships (PPP)* se disseminou por diversos continentes. Considerando que os modelos já existentes de contratações públicas não se adequavam à nova experiência já presente em diversos países desenvolvidos, como Inglaterra, Itália, Estados Unidos e Canadá, a adoção desse mecanismo no Brasil exigiu previsão legal específica.

A parceria público-privada é uma das mais novas formas de contrato administrativo, embora se distinga das demais concessões pelo fato de haver neste um envolvimento de contraprestação pecuniária do ente público ao parceiro privado, não sendo exigido nenhuma tarifa do cidadão pelo uso do serviço.

Da necessidade de um novo marco legal, surgiu a Lei 11.079, de 30.12.2004, que instituiu normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da Administração Pública. A lei 11079/04 (Lei das PPP) traçou o perfil e contornos do instituto da parceria.

Em se tratando de parcerias público-privadas, encontra-se em destaque na Administração Pública Brasileira, uma nova modalidade de concessão e contrato de

prestação de serviços que pode vir a ser uma boa alternativa para atender as necessidades do setor público: as parcerias entre o setor público e a iniciativa privada.

Esse tipo de parceria público-privada foi desenvolvida para suprir as necessidades do setor público que, como um todo, apresenta restrições orçamentárias para investimentos. Além do mais, o mecanismo supracitado objetiva, no que tange ao Poder Público, suprir a insuficiência de investimentos em infraestrutura por recursos próprios.

A lei das PPPs estabeleceu ainda as normas gerais do modelo nacional do instituto da parceria público privada. Acerca dessas normas gerais, Márcio Pestana ressalta que [...] tanto se referem à Administração Pública direta, quanto indireta, atingindo, ainda, por igual referência expressa, os fundos especiais e as demais entidades controladas, direta ou indiretamente, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (CARRARA, s.d.).

A Lei trouxe também a definição legal do instituto e, com isso, condensou os conceitos já existentes nas legislações estaduais, além de limitar as parcerias às modalidades patrocinada e administrativa. “Art. 2.º – Parceria Público-Privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.”

Marçal Justen Filho assim conceitua o instituto:

Parceria público-privada é um contrato organizacional, de longo prazo de duração, por meio do qual se atribui a um sujeito privado o dever de executar obra pública e (ou) prestar serviço público, com ou sem direito à remuneração, por meio da exploração da infra-estrutura, mas mediante uma garantia especial e reforçada prestada pelo Poder Público, utilizável para a obtenção de recursos no mercado financeiro (JUSTEN FILHO, 2010).

Destarte a referida lei ter clara influência do direito estrangeiro, mormente pelo direito inglês, já que a parceria público privada teve origem naquele país; a legislação brasileira adaptou a aplicação das parcerias à sua realidade.

Desse modo, Di Pietro, ao dissertar sobre o sistema de PPPs, afirmou que “o direito brasileiro passa a adotá-lo, inovando ao prever garantias que o poder público poderá prestar aos parceiros privados e aos financiadores dos projetos” (DI PIETRO, 2005).

Um projeto de PPP deve conter explicitamente as funções do governo, das agências multilaterais e do Setor Privado. O papel do Governo está ligado à sua estrutura legal, garantia dos pagamentos públicos nos projetos e à política econômica. O artigo 10, § 3º da Lei 11079/04 exige, por exemplo, que as concessões patrocinadas em que mais de 70% (setenta por cento) da remuneração do parceiro privado for paga pela Administração Pública tenham autorização legislativa específica. As agências multilaterais são a maior fonte de financiamento das PPP e têm como missão precípua ampliar a capacidade institucional e legal do instituto. Além disso, cabe às agências atrair potenciais financiadores e operadores de serviços.

O papel do setor privado está ligado ao conhecimento específico para avaliação de riscos, à iniciativa para identificar e desenvolver novos projetos e propostas e avaliar o grau de autossustentabilidade dos projetos.

É importante frisar que o rol de características de cada setor acima mencionados não é exaustivo, haja vista que cada setor tem outras competências subsidiárias, além de aspirações e estilos de funcionamento próprios.

Três fatores são de suma importância para a instituição de uma parceria público-privada: a sobrecarga do Estado, a necessidade de recursos para investimentos e a crença na maior eficiência da gestão privada.

A crise da sobrecarga é definida por Ferreira Filho (FERREIRA FILHO, 2007) como a assunção, pelo Estado contemporâneo, de tarefas cada vez mais volumosas, retiradas da sociedade, dos grupos sociais e dos indivíduos.

Alguns autores acreditam que existe uma relação direta entre os modelos de Estado e as formas de atuação da Administração Pública. As críticas desferidas ao Estado de bem-estar social, principalmente em razão de sua ineficiência econômica do setor público, geram uma tendência ao enxugamento estatal de repasse de atividades à iniciativa privada.

Percebe-se então, a necessidade de um Estado que atue mais como condutor e gerenciador do progresso do que como agente ativo da economia, prestador dos mais diversos tipos de serviços à comunidade.

#### *4. Características do modelo em Minas Gerais*

Em 25 de novembro de 2003, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais aprovou o Projeto de Lei 889/2003, que se transformou na Lei n.º 14.868 de 16.12.2003. Esta lei foi a primeira a tratar do tema PPP no Brasil e dispõe sobre o Programa Estadual de parcerias público privadas. Ao editar a Lei 14.868/03 sobre as parcerias público-privadas, tendo se antecipado em um ano à iniciativa da União, o Estado de Minas Gerais estabeleceu a primeira disciplina legal para as PPPs no país.

Desde sua instituição, o Programa PPP-MG tem alcançado importantes conquistas e avanços, como a criação da Unidade PPP, vinculada à Sede, que tem como objetivo executar atividades operacionais e de coordenação de parcerias público-privadas. Outro destaque foi a Rede PPP-MG foi a construção de um capital sólido de informações e mecanismos sobre este tipo de parceria. A rede tem mais de 20 órgãos do Governo de Minas e atualmente conta com 200 membros.

A lei federal segue a mesma linha geral da lei estadual mineira e das demais legislações estaduais sobre o assunto, como a do estado de Santa Catarina e São Paulo. Porém, há diferenças importantes, que merecem destaque, tanto entre as próprias leis estaduais quanto entre estas e o projeto federal.

A legislação mineira adotou uma conceituação ampla, pois em seu parágrafo único do art. 1º definiu as PPP como contratos de colaboração entre o Estado e o particular por meio dos quais o ente privado participa da implantação e do desenvolvimento de obra, serviço ou empreendimento público, bem como da exploração e da gestão das atividades deles decorrentes.

Adotou-se na lei federal um conceito mais estrito de PPP, restringindo-se assim a aplicação do objeto. A lei mineira estabelece em seu artigo 5.º o que pode ser objeto

de parceria público privada, enquanto a lei federal não explicita quais seriam esses objetos.

Entende-se então, que na lei federal, embora haja uma conceituação do instituto mais enxuta, o objeto das PPP deve ser entendido de forma ampla, que permita a celebração de contratos de parceria para a prestação de serviços públicos, precedida ou não da execução de obra pública, bem como para a prestação de serviços necessários, direta ou indiretamente, para a Administração.

O art. 10 da lei mineira prevê parâmetros para o estudo técnico que deve preceder a PPP, especificando o que deve constar no mesmo, em relação ao serviço, obra ou empreendimento a ser contratado. Tal especificação é uma evolução em relação à lei federal, que se refere apenas de maneira genérica à necessidade de um estudo prévio à PPP.

Minas Gerais tem sido visto como estado-modelo no que tange à implementação do mecanismo das PPP e recebe visitas constantes de representantes de governo de outros estados para troca de informações sobre o desenvolvimento de projetos. Verifica-se que a maioria dos estados brasileiros ainda terá de percorrer um caminho considerável até alcançarem o nível de qualidade dos programas de PPPs mineiros. Posteriormente também foi implantado o Fundo PPP pela Lei nº 14.869/03.

### ***5. Parceria público-privada aplicada ao sistema prisional mineiro***

O pioneirismo do Estado de Minas Gerais nos projetos das áreas de transporte público e educação já despontam como modelos bem sucedidos de parceria público-privada. O estado tem desenvolvido uma estrutura administrativa e gerencial específica para atender e qualificar as diversas atividades que poderão ser objetos de parceria público-privada.

Sob esse enfoque, a Lei Estadual n.º 14.868 de 2003 também enumerou as atividades que podem se desenvolver pelo sistema de PPP, tais como: saúde e assistência social, saneamento básico, segurança, sistema penitenciário, defesa e justiça, ciência, pesquisa e tecnologia, agronegócio, especialmente na agricultura irrigada e na agroindustrialização, além de outras áreas públicas de interesse social ou econômico.

Estados como o Amazonas, Bahia e Paraná já têm experimentos de colaboração entre ente público e privado no que se refere a sistemas prisionais, mas nenhum desses iniciou-se desde a construção das penitenciárias, uma vez que elas já existiam, e nem no formato de Parceria Público Privada.

Apesar de serem institutos diferentes, a Constituição Brasileira não apresenta prescrição impeditiva nem quanto à terceirização nem quanto ao sistema de parcerias. Oportuno ressaltar que a parceria público-privada também se difere do sistema de privatização de presídios.

O então governador de Minas Gerais, Aécio Neves, assinou em 16 de junho de 2009 o contrato que deu início à construção do primeiro complexo penitenciário do país implantado por meio de Parceria Público-Privada (PPP).

Importante frisar que o modelo que está sendo implantado no estado está em consonância com as obrigações constitucionais em relação à segurança pública

Essa parceria público-privada celebrada em Minas Gerais tem fundamentação jurídica e está regulada pela Lei Federal n.º 11.079/04, pela Lei Estadual n.º 14.868/03 e, subsidiariamente, pelas Leis Federais n.º 8.666/93, 8.987/95 e 9.074/95, e demais normas que regem a matéria, regulando-se pelo disposto no edital de concorrência n.º 01/2008 do Estado de Minas Gerais:

Este edital, que trata da construção e gestão do complexo penal no estado de Minas Gerais denominou licitação como: procedimento público conduzido pelo poder concedente para selecionar, entre as propostas apresentadas, a que melhor atenda ao interesse da Administração Pública (ESTADO de Minas Gerais, n.º 01/2008).

O objeto do edital é a construção e gestão de complexo penal composto por unidades penais. Estão indicadas no edital as diretrizes que se referem à obra, à infraestrutura e aos serviços que irão ser prestados.

No que tange ao primeiro complexo penitenciário que está sendo construído no contexto de parceria público privada, o prazo da concessão administrativa será de 27 (vinte e sete) anos, que poderão ser prorrogados na forma da lei.

O empreendimento será composto de cinco unidades prisionais, sendo que três comportarão sentenciados em regime fechado e duas em regime semiaberto e terá capacidade para receber 3.040 detentos.

Tendo em vista o longo prazo de duração desta parceria entre governo e uma empresa privada, a necessidade de bases legais sólidas é precípua, protegendo os interesses, não somente do investidor, mas também do cidadão.

O estado de Minas Gerais foi pioneiro no país ao aprovar a sua própria lei de Parcerias Público Privadas (PPPs), antecipando-se em um ano à iniciativa da União.

Ao assinar o contrato para a construção do complexo penitenciário de Ribeirão das Neves, o ex-governador Aécio Neves enfatizou:

Estamos fazendo mais uma vez história em Minas. O que estamos contratando não são apenas vagas no sistema prisional que, eventualmente, poderia levar à impressão de que haveria privatização do setor, estamos contratando resultados. Foram estabelecidos parâmetros muito objetivos que a empresa terá que cumprir, do ponto de vista da garantia da segurança, por exemplo, como inibição de fugas, seja o caminho da ressocialização dos presos, e oportunidade de trabalho e de educação (Parceria contra o caos. *Estado de Minas*, caderno Gerais, p. 22, 16, jun. 2009).

Em Minas Gerais, a parceria público-privada versa sobre o contrato de prestação de serviços de que o estado seja o usuário indireto. O grupo privado está desembolsando todo o valor referente ao investimento e o governo repassará ao consórcio aproximadamente R\$74,63 (setenta e quatro reais e sessenta e três centavos) por dia e por detento, quando as vagas já estiverem disponíveis.



## O sistema prisional de Minas de Gerais e a aplicação da parceria público-privada

O complexo penal da região metropolitana de Belo Horizonte localizar-se-á em Ribeirão das Neves, em Minas Gerais, e será formado por cinco penitenciárias, com capacidade para receber um total de 3.040 detentos, ampliando assim o número de vagas no sistema prisional mineiro. O presídio, inspirado no modelo prisional da Inglaterra, integra o Programa de Ampliação e Modernização do Sistema Prisional e traz inovações no modelo de gestão penitenciária.

Com a efetivação da parceria, espera-se que a Lei de Execuções Penais seja cumprida. O estado mineiro almeja com o sistema de PPP, senão acabar, reduzir os índices de violência dentro das penitenciárias, bem como combater o crime organizado interno e acabar com a permanência de presos com penas já cumpridas.

O custo médio dos detentos custará cerca de R\$ 2.238,00 por mês ao Estado, o que representa um valor 25% menor que o custo atual de manutenção de presos, segundo dados da Secretaria de Estado de Defesa Social do Estado de Minas Gerais.

No caso em tela, o parceiro público é o Governo do Estado de Minas Gerais, e no outro polo, os vencedores da licitação para construir e gerir o primeiro presídio brasileiro pelo sistema de parceria público privada: os diretores do consórcio batizado de Gestores Prisionais Associados (GPA), formado pelas empresas CCI Construções, Construtora Augusto Velloso, Tejofran – Empresa de Saneamento e Serviços, NF Motta Construções e Instituto Nacional de Administração Prisional LTDA.

O investimento por parte do concessionário GPA será de R\$ 190.000.000 (cento e noventa milhões de reais), sem custos para o Estado. De acordo com o edital, o repasse anual do Governo mineiro não poderá ultrapassar a cifra de R\$ 78 milhões por ano.

Em 31 de dezembro de 2008, o valor total estimado do contrato era de R\$ 2.111.476.080 (dois bilhões e cento e onze milhões e quatrocentos e setenta e seis mil e oitenta reais). O cálculo desse valor foi baseado na soma dos valores nominais da contraprestação pecuniária mensal e da parcela anual de desempenho.

O cidadão, usuário do serviço, na parceria público-privada em estudo, é o apenado. Numa visão fática, ele seria um usuário-forçado de tal concessão administrativa porquanto não lhe ser facultado usar ou não o sistema, ou seja, recolher-se ou não à prisão. Melhor entendimento é de que o preso seja um beneficiário desta parceria, uma vez que ela poderá lhe proporcionar condição de vida mais digna e maior chance de ressocialização.

Outro beneficiário, não menos importante, é a sociedade, que também espera que os detentos se ressocializem e retornem ao convívio social com disposição para levar uma vida digna, deixando de causar insegurança aos seus pares.

Além do Governo do estado de Minas Gerais, a sociedade também terá mecanismos, como a rede mundial de computadores (internet), para verificar se está havendo transparência na parceria e se a relação custo-benefício desse sistema de PPP irá superar a atual.

Enquanto um dos principais objetivos do complexo penitenciário é aliviar a pressão existente hoje sobre o sistema carcerário, a maior prioridade será a ressocialização do preso.

Antes de firmar o contrato de parceria público-privada, diversos órgãos do estado trabalharam na elaboração do projeto, tendo sido realizadas audiências e consultas públicas.

Para que fossem apresentadas críticas, sugestões e alterações no contrato da parceria público-privado, também foi disponibilizado para os interessados bem como para a população, a minuta e o Edital de Concorrência nº 01/2008, que trata da contratação de Parceria Público-Privada, na modalidade de concessão administrativa, de Complexo Penal na Região.

### ***5.1. Deveres do parceiro privado***

Além da observação dos critérios definidos no edital da PPP do Complexo Prisional de Ribeirão das Neves, os vencedores do processo licitatório para a construção e gestão da penitenciária, devem observância à Lei de Execução Penal (LEP). Atividades que não retiram do Estado sua função correccional terão de ser desempenhadas pelo parceiro privado. Enquadram-se nessas atividades o controle de visitas aos internos e assistência jurídica aos mesmos.

Também será de inteira responsabilidade do parceiro privado a operação dos serviços previstos no contrato, que incluem atividades educativas, de formação e capacitação profissional, fornecimento de alimentação, assistência médica, odontológica e psicológica.

Cabe ao ente privado ainda realizar todas essas atividades dentro de elevados níveis de operacionalidade e adequada gestão dos internos, otimizando a utilização dos recursos públicos e contribuindo para o crescimento do número de sentenciados reintegrados à sociedade.

Está prevista na lei n.º 11.079 a possibilidade de pagamento ao parceiro privado de remuneração variável vinculada ao seu desempenho realizado na execução e cumprimento do contrato, de acordo com padrões e metas qualitativas previamente definidas. Essa remuneração variável está prevista também no contrato da PPP do Sistema Penitenciário do estado de Minas Gerais. No caso do complexo prisional de Ribeirão das Neves, critérios como a higiene dos presídios, o número de fugas e rebeliões, a quantidade de detentos que estão estudando e trabalhando, a quantidade e qualidade dos serviços de saúde e dos programas de ressocialização de detentos serão avaliados.

Se tais fatores não alcançarem índices satisfatórios, o estado de Minas Gerais poderá reduzir o valor da parcela anual de desempenho a ser paga ao Consórcio GPA. Ou seja, o repasse para os empreendedores concessionários estará vinculado a diversos indicadores de desempenho, tais como os citados acima.

Em linhas gerais, o ente privado é responsável por desenhar o projeto arquitetônico, financiar, construir, manter e operar.

### ***5.2. Deveres do parceiro público***

A responsabilidade do Estado pela custódia, tutela, encaminhamento e execução da pena dos condenados deve perdurar durante toda a execução do contrato. O

artigo 144 da Constituição dispõe que a segurança pública é dever do Estado. Nesse sentido, e sem ferir a Constituição, o Poder Público permanece com a responsabilidade de controlar e monitorar todas as atividades que ocorrem no complexo penal.

Os diretores dos presídios permanecem como agentes governamentais e têm como prerrogativa exclusiva a aplicação de sanções de ordem administrativa aos internos, tais medidas coercitivas visam a assegurar a observância ou cumprimento das leis penais.

O parceiro público, no caso o estado de Minas Gerais, continuará responsável pela guarda externa dos presídios, mormente pela ação da Polícia Militar. Também é dever do estado de Minas Gerais a administração das transferências de internos, firmar convênios por intermédio da Secretaria de Defesa Social para que os presos possam trabalhar além da remuneração do parceiro privado.

Em suma, dentre as responsabilidades do ente público as que se destacam à primeira vista são: dirigir a penitenciária em questões disciplinares e de segurança, realizar a segurança externa das unidades prisionais e realizar o transporte dos internos, em caso de audiências, transferências ou outras requisições de deslocamento feitas pelo Poder Judiciário.

O estudo e acompanhamento desse sistema de parceria público privada poderá ser exemplo para outros municípios ou estados do país. As falhas que surgirão no decorrer da construção e implementação da parceria poderão ser corrigidas nos próximos modelos de PPP no sistema penitenciário que surgirão.

## **6. Considerações finais**

A análise do estudo e da aplicação prática das parcerias público-privadas (PPP) torna-se imperiosa diante da carência de recursos do Estado – esse novo tipo de contrato pode solucionar algumas questões ligadas à falta de investimento em infraestrutura, segurança, dentre outros aspectos importantes.

É certo que a viabilidade da construção e administração de unidades prisionais sob o marco da Lei de Parceria Público-Privada não é algo simples, exigindo-se muita cautela e, sobretudo, transparência por parte dos entes envolvidos.

A implementação correta, nos parâmetros legais, e a fiscalização direta dos presídios construídos sob esse sistema têm a possibilidade de trazer diversos benefícios aos próprios apenados e à sociedade em geral.

Indispensável reafirmar que a opção pelo sistema de PPP, embora tenha algumas semelhanças com a privatização dos presídios, é algo novo e de existência única no direito brasileiro. O Estado não pode se eximir, em nenhuma hipótese, de suas responsabilidades precípua, dentre elas, a execução da pena e das medidas de segurança, em todos os seus termos.

Destarte, seu foco deve ser o de oferecer à sociedade os reais resultados da aplicação deste tipo de contrato, com índices e dados confiáveis, considerando-se todos os aspectos envolvidos, de maneira que haja um fomento do assunto, elevando um de

seus princípios constitucionais, a eficiência, como pedra de toque da Administração Pública, também na esfera da gestão prisional.

O estudo do tema mostra que parcerias de sucesso urgem por habilidades de seus participantes. Algumas dessas habilidades são revestidas na forma de requisitos, e vêm previstas em lei.

Para que uma parceria funcione, e mais do que isso, se torne exemplar, há que se levar em conta as características peculiares de cada ente envolvido. Logicamente, o parceiro privado visa o lucro, no entanto, este rendimento deve ser retirado de uma forma lícita, moral, legal sem ferir nenhum dos princípios constitucionais vigentes.

As iniciativas de Minas Gerais, no sentido de atrair investimentos privados e fomentar a participação crescente dos segmentos para que sejam implementados projetos estrategicamente vitais à sociedade é relevante. Espera-se que esta seja bem sucedida e venha a ser parâmetro para outras de mesmo nível.

Em se tratando de contrato, as PPPs estão sujeitas a todos os vícios que vemos em outras formas de licitação pública, com o risco de que também seja usada para desonerar o Estado de fazer novos investimentos, ou que seja aplicada sem a transparência necessária. Entretanto, o sistema prisional brasileiro encontra-se à beira do caos, e soluções não de ser tomadas.

Conforme Araújo Neto, “independentemente de uma reflexão aprofundada, no Brasil, qualquer um é capaz de concluir que o cárcere, do modo como ora se administra, não recupera o internado, ao revés, agride aquele que precisa de ajuda” (ARAÚJO, 2005).

Este é o momento necessário para que o país, objetivando a supremacia do interesse dos seus, busque novas formas de sanar as grandes dificuldades existentes e provenientes do seu sistema prisional.

No mundo, mormente no âmbito jurídico, difícil é encontrar consenso sobre algum tema. Existem inúmeros argumentos consistentes tanto a favor quanto discordantes sobre a aplicação do sistema de PPP no sistema penitenciário. Diante disso, é primordial analisar os presídios que estão sendo construídos com a aplicação desse instituto e, além disso, que sejam acompanhados os resultados futuros, a fim de poder-se concluir sobre a conveniência ou não da aplicação do mesmo à sociedade.

“O tempo é o senhor da razão”. Esta frase, atribuída ao escritor francês Marcel Proust, deve ser aplicada no presente trabalho.

Muito embora experiências internacionais tenham comprovado a eficácia da atuação da iniciativa privada nas políticas públicas, somente o tempo responderá se o processo de parceria público privada ao sistema prisional brasileiro será benéfico para a administração pública e seus tutelados.

## **Referências**

- ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- AZEVEDO, Sette. *Primeiro Passo Para Parcerias*. Disponível em: <[http://www.azevedosette.com.br/ppp/noticias/2008-01-17\\_05.html](http://www.azevedosette.com.br/ppp/noticias/2008-01-17_05.html)>. Acesso em 19, abr. 2010.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 42 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BRASIL. *Lei no 11.079*, de 30 de dezembro de 2004.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/data/Pages>. Acesso em: 30, maio. 2010.
- CALLEGARI, André Luís. *Direito penal econômico e lavagem de dinheiro: aspectos criminológicos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.
- CAPEZ, Fernando. *Curso de Direito Penal*. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- CARRARA, Rafael Martins. *Parceria Público Privada para realização dos serviços públicos*. Disponível em [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=). Acesso em: 18, jun. 2010.
- CASTRO, Orlando Euler. *A nova engenharia da gestão pública*. Disponível em <http://www.indg.com.br/info/entrevistas/entrevista.asp?22>. Acesso em: 21, jun.2010.
- CONJUR. *Brasil tem a quarta maior população prisional do mundo*. Disponível em <http://www.infoseg.gov.br/infoseg/destaques-01/03-11-2007-brasil-tem-a-quarta-maior-populacao-prisional-do-mundo>. Acesso em: 16, jun. 2010.
- CONJUR. *Gilmar Mendes quer detentos em escolas e bibliotecas*. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2009-jul-04/presidios-nao-podem-deposito-pessoas-indesejaveis-ministro>. Acesso em: 16, jun. 2010.
- COSTA, Mayrink da. *Direito penal: parte geral*. Rio de Janeiro: Forense, 1991.
- D'URSO, Luiz Flávio Borges. *Privatização das prisões mais uma vez a polêmica*. Disponível em [http://www.oabms.org.br/noticias/lernoticia.php?noti\\_id=137](http://www.oabms.org.br/noticias/lernoticia.php?noti_id=137). Acesso em 06, jun. 2010.
- DELMANTO JUNIOR, Roberto; DELMANTO, Fábio Machado de Almeida. *Código Penal comentado*. 7 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração público-privada e outras formas*. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

ESTADO de Minas Gerais, n.º 01/2008.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

GOMES, Luiz Flávio. *Estudos de direito penal e processo penal*. 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

GRECO, Rogério. *Curso de direito penal: parte geral*. 11 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2009.

JESUS, Damásio E. de. *Direito Penal: parte especial*. 26 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MENDES, Gilmar. *Iniciativas bastam para melhorar sistema carcerário*. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2010-abr-16/melhora-sistema-carcerario-depender-apenas-corresponsabilidade>. Acesso em: 16, jun. 2010.

MINAS GERAIS. *Edital de licitação concorrência n.º 01/2008*. Secretaria do estado de defesa social do estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

MINAS GERAIS. *Lei Estadual n.º 14.868/03*.

MINAS GERAIS. *Unidade Parceria Público-Privada - MG – Unidade PPP*. Disponível em: [www.ppp.mg.gov.br](http://www.ppp.mg.gov.br). Acesso em: 28 abril, 2010.

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional*. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

O SISTEMA prisional que não queremos. *Revista Jurídica Consulex*. Brasília, v. 12, n. 267, p. 36-37, fev., 2009.

PARCERIA contra o caos. *Estado de Minas, Caderno Gerais*, p.22, 16, jun. 2009.

PARCERIAS Público-Privadas. *Revista Jurídica Consulex*. Brasília, v. 18, n. 185, p. 22-34, set. 2004.

PESTANA, Marcio. *A concorrência público-privada (PPP)*. São Paulo: Atlas, 2006.

SANFELICE, Rui Humberto. *Reforma do Estado: reflexos nas administrações públicas municipais da região noroeste do Estado do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Unijuí, 2002, p. 38-45.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 9 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

SECURYING your world. Disponível em <http://www.hmpaltcourse.co.uk>. Acesso em 15, jun. 2010.

## O sistema prisional de Minas de Gerais e a aplicação da parceria público-privada

SICA, Leonardo. *Direito penal de emergência e alternativas à prisão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros, 2005.

TENNYSON, Ros. *Manual e ferramentas para a construção de parcerias*. International Business Leaders Forum, 2003.