

# A ADMINISTRAÇÃO DO SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO POR MEIO DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA: PRIMEIRAS REFLEXÕES

Ana Maria Almeida<sup>1</sup>; Joaquim Carlos Klein de Alencar<sup>2</sup>.

**Resumo:** O presente trabalho versa sobre as consequências positivas e negativas da aplicação da parceria público-privada no sistema carcerário. Esta parceria pode ser uma das soluções para a ineficiência da Administração Pública perante a gestão e investimentos de recursos financeiros nas penitenciárias do Brasil, mas apresenta percalços para sua aplicação.

**Palavras-chaves:** parceria-público privada; administração pública; penitenciárias.

## Introdução

O estudo deste tema foi realizado através da análise teórica e normativa e da revisão de artigos nacionais.

A princípio deve-se entender o que é a parceria público-privada, qual a modalidade de concessão é aplicada nos casos desta parceria no sistema penitenciário, os obstáculos para sua inserção no Brasil, como a indelegabilidade do poder de polícia e das funções jurisdicionais, e em relação ao trabalho dos presos.

Ademais, o presente resumo versa sobre as possíveis vantagens da parceria pública-privada no sistema penitenciário. Apurou-se ao longo da pesquisa que a ineficiência do Estado pode ser sanada com o surgimento de “mecanismos como as privatizações, a quebra de monopólios na prestação de serviços públicos e as *parcerias com instituições privadas*” (Farias, 2008, p. 07).

O principal objetivo de estudo é em relação ao propósito de obter lucros, caráter inerente ao setor privado, e a função humanitária das penas. Logo, a parceria público-privada no sistema carcerário deve ser analisada ressaltando sobre sua legalidade e finalidades.

## Metodologia

Para realização desse trabalho utilizou-se como metodologia a análise teórica e normativa a respeito do tema, que se faz a partir da identificação, seleção e avaliação crítica de pesquisas consideradas relevantes, dando suporte teórico-prático para a classificação e análise da pesquisa bibliográfica (Liberali, 2008).

Também utiliza-se as fontes normativas de pesquisa, como a Lei 11.079/2014, que criou a parceria público-privada, em 30 de janeiro de 2014, a qual institui normas para a licitação e contratação de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública.

Realizou-se também uma revisão de artigos nacionais com data de publicação do ano de

---

<sup>1</sup> Acadêmica do Curso de Graduação em Direito da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS).

<sup>2</sup> Bacharel em Direito pelo Centro Universitário da Grande Dourados (UNIGRAN); Mestre em Educação pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) Paranaíba/MS; Docente dos Cursos de Graduação em Direito e de Pós-Graduação Lato Sensu em Direitos Difusos e Coletivos pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) E-mail: joaquimckalencar@gmail.com

2009 a 2010 sobre as parcerias público-privadas no sistema prisional, com atenção especial aos aspectos da legalidade (indelegabilidade do poder de polícia e da função jurisdicional) e da ressocialização do preso.

Algumas informações a respeito da Penitenciária Brasileira em parceria público-privada com a GPA- Gestores Prisionais Associados foram adquiridas por meio virtual (e-mail) entre a autora deste resumo e a Secretaria de Estado de Defesa Social.

### **Resultados e discussões**

Com a análise da lei 11.079/2004 observou-se que a parceria público-privada é uma modalidade especial de contrato administrativo de concessão, pelo qual a pessoa privada contratante presta o serviço público, incumbindo-se dos custos, sendo ressarcida pela administração pública no curso do contrato.

O contrato administrativo de concessão para a parceria público-privada pode ser instituído por duas modalidades: a concessão patrocinada (art. 2º, § 1º) ou a concessão administrativa (art. 2º, § 2º). Esta é aderida quando a Administração Pública é usuária direta ou indireta, podendo ser ela a prestadora da obra ou serviço. Já a concessão patrocinada é quando a pessoa privada recebe tarifa dos usuários e contraprestação do parceiro público para a realização do serviço ou obra pública.

A construção e gestão de uma penitenciária por pessoa privada é exemplo de concessão administrativa, uma vez que a Administração Pública ressarce o serviço e a atividade realizados pelo parceiro privado.

Diante disso, entende-se que o setor privado financia os serviços públicos e a Administração Pública o ressarce, parcial ou totalmente, dependendo da modalidade de contrato celebrado. Atente-se que é vedado ter como único objetivo o fornecimento de mão de obra e a instauração de equipamentos ou a execução de obra pública, pois estes são os objetivos das licitações e contratações comuns entre a Administração Pública e os entes federativos ou terceiros, instituídos pela Lei 8.666/1993.

Também foi visto que entre as partes envolvidas na parceria público-privada há o compartilhamento dos riscos, mediante risco integral, ou seja, incluindo o caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária.

Por fim, constata-se que para incentivar a eficiência do serviço público realizado pelo setor privado, a Lei 11.079/2004 determinou que a remuneração seja em conformidade com o desempenho da atividade.

O estudo ainda pretende analisar a parceria público-privada no sistema carcerário, especificamente, sendo observado que trata-se de uma modalidade de concessão recente, havendo, atualmente, apenas um caso prático no Brasil, a Penitenciária em Ribeirão das Neves-MG, em

parceria com a GPA- Gestores Prisionais Associados.

A atual população carcerária neste Complexo Penal é de 1344 detentos em regime fechado e 672 em regime semiaberto, sendo que o Contrato de Concessão Administrativa e Gestão do Complexo Penal não prevê critérios ou parâmetros de definição da população carcerária para a ocupação das vagas disponíveis nas Unidades Penais do Complexo Penal PPP, de Ribeirão das Neves.

De acordo com os estudos realizados, constatou-se que há diversos óbices para a aplicação de novo método de gestão e financiamento do sistema penitenciário, entre eles, a questão da indelegabilidade do poder de polícia e da função jurisdição em regeer sobre execução penal, o caráter humanitário do trabalho dos condenados, o propósito de lucro do setor privado.

Primeiramente, em relação à indelegabilidade do poder de polícia disciplinada no artigo 4º da Lei 11.079/2004, há doutrinadores, como Mello (2010) e Carvalho (2008), que entendem englobar todos os atos de polícia, sendo assim, atos de regulamentação, a execução de decisões particulares e a execução direta de atos materiais de coerção.

Em sentido contrário, versa o doutrinador Justen Filho (2014) admitindo a delegabilidade da execução direta de atos materiais de coerção, uma vez que se admite a delegação de coerção aos limites de propriedade, o mesmo se aplica à coerção da liberdade de indivíduos.

Em resposta a esta questão, a Secretaria de Estado de Defesa Social afirmou que não existem problemas em relação ao poder de polícia, pois no Complexo PPP existe a figura do Parceiro Privado (Concessionária) e o Poder Concedente (Diretor Público), que é quem toma as decisões pertinentes ao Estado.

Ainda tratando-se do artigo 4º da mencionada lei, é vedada a delegação das funções jurisdicionais, ao que pese a execução penal. Ocorre que a natureza jurídica da execução penal não pode ser meramente jurisdicional, ou administrativa, ela possui natureza híbrida. Nesse sentido defende Grinover (1987), entre outros doutrinadores,.

Logo, considerando que a execução penal é gerida pelo Poder Jurisdicional e pelo Poder Administrativo, o setor privado poderá exercer somente a função administrativa nas penitenciárias, quer seja, a alimentação, assistências, higiene, trabalho do preso etc.

Por meio de dados fornecidos pela Secretaria de Estado de Defesa Social, da Unidade Setorial de Parceria Público-Privadas, da Penitenciária em Ribeirão das Neves-MG, é de responsabilidade do parceiro privado o financiamento das obras e a elaboração do projeto arquitetônicos observados os critérios mínimos definidos no instrumento convocatório e na Lei de Execução Penal (LEP).

Integram também as obrigações contratuais do parceiro privado a manutenção do Complexo e gestão dos serviços contratualmente fixados que incluem, dentre outros, atividades educativas e de

formação profissional, fornecimento de refeições, tratamento de saúde, atendimento psicológico e assistência jurídica aos detentos.

O ente privado é responsável por elaborar os projetos arquitetônico e executivo, financiar o empreendimento, construir e manter a estrutura do complexo, entregar o empreendimento ao Estado, ao fim do contrato, em excelentes condições, prestar serviços assistenciais (jurídico, educacional, de saúde, material, de trabalho, cultural e profissionalizante), garantir condições adequadas de segurança (controles eletrônicos de segurança) e gerir o Complexo Prisional.

Partindo para o trabalho do preso gerido pelo setor privado é majoritário o entendimento de que esta é uma função cabível ao Estado, pois este trabalho tem, principalmente, o caráter humanitário, visando a ressocialização do preso para adaptar-se ao convívio em sociedade. Para parceiro privado, inegável que seu propósito em todas as relações é adquirir lucros, logo irá administrar o trabalho do condenado com esta finalidade.

As consequências desta gestão podem ser catastróficas, como se vê nos Estados Unidos, por exemplo, onde com a implantação da parceria público-privada as leis se tornaram mais severas e as punições mais longas, para manter o mesmo trabalhador (condenado) nas empresas fornecedoras de serviço, pois é mais prático ensinar um preso a exercer determinado serviço do que vários.

Na prática, felizmente, constatou-se que na Penitenciária em Ribeirão das Neves-MG, além do trabalho com as empresas parceiras, há ainda na área de Assistência Social, há programação para as ações: combate aos sintomas da prisionização, programa para reinserção de volta para casa, regularização da documentação básica com ação de cidadania, comunicação cidadã para desenvolver posturas sociais; formação de grupo terapêutico, projeto todo mundo tem talento, projeto de incentivo ao voluntariado, conscientização do uso racional dos recursos naturais, projeto para democratização do esporte; projeto nas áreas de esportes: futebol, dominó, vôlei, xadrez e gincanas de lazer.

Ademais, o número de presos é proporcional às vantagens econômicas para o parceiro privado, uma vez que o valor arrecadado por cada condenado equivale a R\$115,92 (cento e quinze reais e noventa e dois centavos), por dia. Neste valor está incluso, os gastos com o detento, com funcionários, despesas materiais e os gastos com a construção do complexo. Contudo, o montante arrecadado pode resultar em um aumento de condenações.

### **Conclusões**

Por ora, a presente análise conduz a afirmar que o sistema carcerário necessita de investimentos financeiros e uma melhor administração, embora a parceria público-privada ainda não seja majoritariamente aceita, pode ser uma solução à ineficiência da Administração Pública, quando detectada, otimizando e agilizando os serviços, como característica própria do setor privado.

## **Bibliografia**

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 28ª Ed. 2015 , p. 447.

CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Curso de Direito Administrativo: parte geral, intervenção do Estado e estrutura da administração*. Salvador: Jus Podivm, 2008, p. 344.

FARIAS, Luciano Chaves de. *O controle extrajudicial das parcerias público-privadas. 27 ed.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 7.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Execução Penal*. São Paulo: Max Limonad, 1987.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 597.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 839-841.

GUEDES, Cristiane Achilles. A Parceria Público-Privada no sistema prisional. Revista do CAAP, 2010, Belo Horizonte, 2010.

PORTUGUAL, Daniela Carvalho. AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO SISTEMA PRISIONAL: AS PERSPECTIVAS DA LEGALIDADE, EFICIÊNCIA E POLÍTICA CRIMINAL. Salvador, 2010.

OLIVEIRA, Rodrigo Tôrres Oliveira, MATTOS, Virgílio de. Estudos de Execução Criminal Direito e Psicologia. Tribunal de Justiça de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.