



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE CIÊNCIAS APLICADAS



MARIANE CRISTINA RAIMUNDO

PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS CARCERÁRIOS:

Considerações favoráveis e contrárias sobre a implementação do Complexo
Penitenciário de Ribeirão das Neves-MG.

Limeira
2017



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE CIÊNCIAS APLICADAS



MARIANE CRISTINA RAIMUNDO

PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS CARCERÁRIOS:

Considerações favoráveis e contrárias sobre a implementação do Complexo
Penitenciário de Ribeirão das Neves-MG.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito parcial para a obtenção do título de
Bacharel em Administração Pública à Faculdade
de Ciências Aplicadas da Universidade Estadual
de Campinas.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Van Noije.

Limeira
2017

Agência(s) de fomento e nº(s) de processo(s): Não se aplica.

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca da Faculdade de Ciências Aplicadas
Renata Eleuterio da Silva - CRB 8/9281

R133p Raimundo, Mariane Cristina, 1994-
Parceria público-privada na execução dos serviços carcerários : considerações favoráveis e contrárias sobre a implementação no Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves-MG / Mariane Cristina Raimundo. – Limeira, SP : [s.n.], 2017.

Orientador: Paulo Van Noije.
Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Ciências Aplicadas.

1. Parceria público-privada. 2. Bens públicos. 3. Serviços públicos. I. Van Noije, Paulo, 1981-. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Ciências Aplicadas. III. Título.

Informações adicionais, complementares

Titulação: Bacharel em Administração Pública

Data de entrega do trabalho definitivo: 28-11-2017

Autor: Mariane Cristina Raimundo

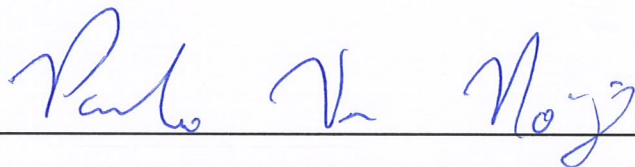
Título: Parceria Público Privada na execução dos serviços carcerários: Considerações favoráveis e contrárias sobre a implementação do Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves-MG.

Natureza: Trabalho de Conclusão de Curso em Administração Pública

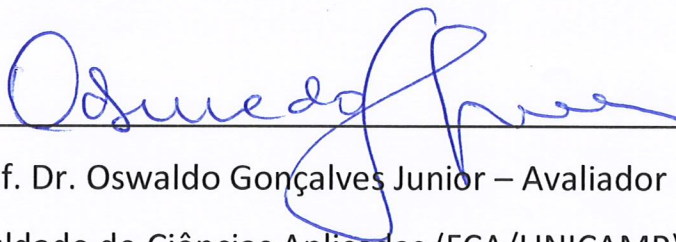
Instituição: Faculdade de Ciências Aplicadas, Universidade Estadual de Campinas

Aprovado em: 28/11/17

BANCA EXAMINADORA

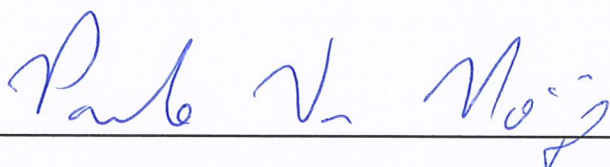


Prof. Dr. Paulo Van Noije (Orientador) – Presidente
Faculdade de Ciências Aplicadas (FCA/UNICAMP)



Prof. Dr. Oswaldo Gonçalves Junior – Avaliador
Faculdade de Ciências Aplicadas (FCA/UNICAMP)

Este exemplar corresponde à versão final da monografia aprovada.



Prof. Dr. Paulo Van Noije (Orientador)
Faculdade de Ciências Aplicadas (FCA/UNICAMP)

Dedico este trabalho a minha mãe, Roseli dos Santos Raimundo, que acredita, e sempre acreditou no meu melhor.

AGRADECIMENTOS

À Deus, primeiramente, por ter me presenteado com saúde e disposição.
À Universidade Estadual de Campinas pela oportunidade oferecida.
Ao Prof. Dr. Paulo Van Noije por ter aceitado o convite de me orientar
nesta empreitada.

“A cultura não faz as pessoas. As pessoas fazem a cultura. Se uma humanidade inteira de mulheres não faz parte da nossa cultura, então temos que mudar ”.
Chimamanda Ngozi Adichie

RAIMUNDO, Mariane Cristina. Parceria Público Privada na execução dos serviços carcerários: considerações favoráveis e contrárias sobre a implementação do Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves-MG. 2017. nº. Trabalho de Conclusão de Curso Graduação em administração Pública. – Faculdade de Ciências Aplicadas. Universidade Estadual de Campinas. Limeira, 2017.

RESUMO

O modelo de Parceria Público-Privada (PPP), foi embrionado quando se notou que a privatização pura dos bens e serviços públicos era problemática, da mesma forma que o Estado também não tinha mais capacidade orçamentária para sustentar os investimentos, principalmente, em infraestrutura. Em 1997, surge no Reino Unido a Public-Private Partnerships (PPP), sendo seu foco no aumento da eficiência, mas considerando a questão financeira também. No Brasil, a PPP surgiu como um produto do processo de descentralização dos bens e serviços públicos durante a década de 1990, sendo aplicada pela primeira vez na área prisional, com a assinatura do contrato por PPP do Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves – MG, em 2009, sendo legitimada pelo atual caos do sistema prisional brasileiro. Esta ação do governo mineiro repercutiu no meio acadêmico, culminando no surgimento de visões favoráveis e contrárias a implementação do modelo na execução dos serviços carcerários, com a vertente favorável alegando que a PPP representa uma alternativa ao gestor público na prestação dos serviços denominados como de hotelaria, garantindo um contorno aos momentos de restrição orçamentária e a modernização dos serviços públicos. Já a vertente contrária, baseia-se na tese de que o poder punitivo do Estado não pode ser objeto de descentralização e que não é permitido ao particular coagir outrem através da força. Sendo assim, este trabalho foi realizado através de pesquisa qualitativa, por meio, de revisão da literatura e por dados disponibilizados pelo governo em sítios eletrônicos, com o objetivo de contribuir para o debate acerca da utilização das Parcerias Público-Privada como alternativa a gestão prisional, dispondo os argumentos favoráveis e contrários a utilização no contexto do complexo penitenciário de Ribeirão das Neves – MG.

Palavras-chave: Parceria Público-Privada. Ribeirão das Neves (MG).

RAIMUNDO, Mariane Cristina. Public Private Partnership in the execution of prison services: favorable and contrary considerations on the implementation of the Penitentiary Complex of Ribeirão das Neves-MG. Ano. nºf. Trabalho de Conclusão de Curso Graduação em Administração Pública – Faculdade de Ciências Aplicadas. Universidade Estadual de Campinas. Limeira, 2017.

ABSTRACT

The Public-Private Partnership (PPP) model was embryonic when it was noted that the pure privatization of public goods and services was problematic, just as the state also lacked the budgetary capacity to support investments, mainly in infrastructure. Public-Private Partnerships (PPP) emerged in the UK in 1997, with its focus on increasing efficiency, but considering the financial issue as well. In Brazil, the PPP emerged as a product of the decentralization process of public goods and services during the 1990s, being first applied in the prison area, with the signing of the PPP contract of the Penitentiary Complex of Ribeirão das Neves - MG, in 2009, being legitimized by the current chaos of the Brazilian prison system. This action of the Minas Gerais government has had repercussions in the academic environment, culminating in the appearance of favorable views and contrary to the implementation of the model in the execution of the prison services, with the favorable aspect claiming that the PPP represents an alternative to the public manager in the provision of the services denominated as hospitality, guaranteeing an outline to the moments of budgetary restraint and the modernization of public services. On the contrary, it is based on the thesis that the punitive power of the State cannot be decentralized and that the individual is not allowed to coerce others by force. Therefore, this work was carried out through a qualitative research, through a literature review and data provided by the government in electronic websites, with the purpose of contributing to the debate about the use of Public-Private Partnerships as an alternative to prison management, setting out the arguments favorable and contrary to the use in the context of the penitentiary complex of Ribeirão das Neves - MG.

Keywords: Public-Private Partnership. Prison services. Ribeirão das Neves.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Distribuição por modelo de gestão das unidades prisionais Brasil.....	17
----------	--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AM	Estado do Amazonas
DEPEN	Departamento Penitenciário Nacional
GECAP	Grupo de Estudos Carcerários aplicados
INFOPEN	Informações Penitenciárias
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LEP	Lei de Execução Penal
MA	Estado do Maranhão
MG	Estado de Minas Gerais
MT	Estado do Mato Grosso
PND	Plano Nacional de Desestatização
PFI	Private Finance-Iniciative
PPP	Parceria Público-Privada
PR	Estado do Paraná
RJ	Estado do Rio de Janeiro
SEDS	Secretaria do Estado de Defesa Social
USP	Universidade Estadual de São Paulo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
2	DA REALIDADE DO SISTEMA PENITENCIÁRIO.....	15
3	DAS FORMAS DE CONCESSÕES.....	18
3.1	Concessões comuns.....	18
3.2	Concessão especial de serviço público.....	19
4	VISÕES CONTRÁRIAS E FAVORÁVEIS A UTILIZAÇÃO DE PPP NA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS CARCERÁRIOS.....	21
4.1	Do Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves.....	24
4.2	Considerações favoráveis a utilização do modelo de PPP no Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves-MG.....	25
4.3	Considerações contrárias a utilização do modelo de PPP no Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves-MG.....	29
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	33
6	REFERÊNCIAS.....	36

1 INTRODUÇÃO

Para Brito e Silveira (2005), os anos de 1980 foram marcados, no contexto internacional, por uma extensa tendência a *“desregulamentação setorial, particularmente no âmbito financeiro, acompanhada de reversão da progressividade da ordem tributária e indução seletiva à competição internacional”* (p. 7). Processos liderados pelas gestões de Reagan e Thatcher, nos EUA e Reino Unido respectivamente, refletiram no modelo de relação entre o público e o privado, que com variada intensidade, atingiram todo o globo.

A reorganização patrimonial do setor público, influenciando diretamente o fornecimento de bens e serviços públicos, foi um dos reflexos mais claros desta tendência, afirma Brito e Silveira (2005), e foi traduzida com transferência das empresas estatais, por venda ou concessão, ao setor privado, pela maioria dos países. O processo de descentralização de bens e serviços públicos através de privatização pode ser considerado como um acontecimento global, com os EUA e Reino Unido na vanguarda, mas que influenciaram também o processo brasileiro.

No contexto econômico brasileiro, os anos de 1980, ficaram conhecidos como a “década perdida”, segundo Lacerda et al (2010). O país encarou a mais grave recessão desde a Grande Depressão¹, impulsionada pela crise da dívida externa, marcada pela *“queda nos investimentos e no crescimento do PIB, pelo aumento do déficit público, pelo crescimento das dívidas externa e interna e pela ascensão inflacionária”* (LACERDA et al, 2010).

Frente a este cenário, Lacerda et al (2010), complementa que frequentemente as empresas estatais eram utilizadas como meio de atingir objetivos governamentais, como através da contenção de seus preços para tentativa de controle inflacionário, *“provocando perdas para elas e o consequente agravamento do déficit orçamentário do Estado”* (LACERDA et al, 2010). Estas frequentes perdas e redução nos fluxos dos investimentos acabaram por legitimar as medidas da próxima década.

Na década de 1990, durante o governo Fernando Collor de Mello, iniciou-se a implantação do Programa Nacional de Desestatização (PND), instituído pela Lei nº 8.031/1990, inspirado nos conceitos do modelo gerencial inglês e americano,

¹ Vale observar que o texto é de 2010 e que, futuramente, existe uma grande chance de os dias atuais serem considerados como a maior recessão de nossa história.

sendo utilizado o termo privatização na legislação, tendo como premissa básica retirar o Estado da situação de executor de certas atividades e serviços (CARVALHO FILHO, 2013 apud SANTOS, 2014). Para Santos (2014), esta procura pela iniciativa privada se tornou “*alternativa ao inchaço, morosidade e ineficiência do Estado*” (p. 22), sendo justificada pela imagem do Estado-elefante².

Durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1994 –1998) surge o Plano Diretor de Reforma do Estado, liderado por Bresser-Pereira, que objetivava um Estado menos executor e mais regulamentador, coordenador e provedor de serviços sociais (COSTA, 2008). Nesta conjuntura, o Estado assumiria suas atividades nomeadas como exclusivas e delegaria as não-exclusivas.

Para Bresser-Pereira (1996), “*as atividades exclusivas de Estado são aquelas em que o ‘poder de Estado’, ou seja, o poder de legislar e tributar é exercido*” (p.19), incluindo nesta classificação a polícia, as forças armadas, órgãos de fiscalização e regulamentação, assim como, os que são incumbidos de realizar transferências de recursos. Já as não-exclusivas não envolvem o poder do Estado, mas podem ser providas por ele; não há a necessidade de serem executadas no domínio da organização estatal, por servidores públicos, dando margem para o crescimento de parcerias entre o Estado e entidades não governamentais, que executam serviços de forma independente, flexível e financiada pelo setor público (BRESSER-PEREIRA, 2005).

Esta classificação de bens e serviços públicos denominados como não-exclusivos, culminam no surgimento de nossas interações do Estado com parceiros fora do arcabouço institucional estatal, surgindo a Lei nº 8.987 para Concessão Comum, em 1995, sendo promulgada, em 2004, a Lei nº 11.079 para a Concessão Especial do Serviço Público, a lei para Parceria Público-Privada (PPP).

A Lei nº 11.079 não recomenda áreas específicas onde a PPP pode ser aplicada ou não, apenas veda para aquelas classificadas como exclusivas do Estado, desta forma, o estado de Minas Gerais licitou o Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves pelo modelo de PPP, baseando a ação em argumentos de restrição orçamentária estadual e promessa de aumento da eficiência, sendo justificada, pelo atual caos da realidade penitenciária brasileira.

² Um elefante simbolizava o Estado nas campanhas governamentais para desestatização, buscando demonstrar que o Estado estava pesado, ou seja, carregado de funções (como a posse de empresas públicas) onde sua atuação não era necessária, tornando este acúmulo em onerosidade na realização das atividades onde o Estado era essencial.

Assim sendo, com o objetivo de contribuir para o debate acerca da escolha pelo modelo de gestão por PPP na administração prisional, o presente trabalho está norteado pela questão: Quais são os argumentos favoráveis e contrários a utilização da parceria público-privada no Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves-MG? O questionamento apresentado é plausível, pois, após a implementação deste modelo de gestão na administração prisional em MG, mais 5 estados (AM, MA, MT, RJ e PR) também optaram pela PPP³, demonstrando que esta modalidade de concessão está se expandindo como alternativa aos gestores públicos.

Para responder a indagação proposta, foi realizada uma revisão da literatura, assim como, consulta a sítios eletrônicos do governo, sendo, o trabalho estruturado em três seções subsequentes: 2) Da realidade do sistema penitenciário – fornecendo um panorama geral do atual cenário e opções de modelos gestão; 3) Das formas de concessão, dividida em 3.1) Concessões comuns e 3.2) Concessão especial de serviços públicos – apresentando os principais diferenciais entre os dois modelos; e 4) Visões contrárias e favoráveis a utilização de PPP na execução dos serviços carcerários, desmembrada em 4.1) Do Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves – Contextualização geral; 4.2) Considerações favoráveis a utilização do modelo de PPP no Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves-MG e 4.3) Considerações contrárias a utilização do modelo de PPP no Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves-MG – apontando as principais premissas das duas considerações.

³ Segundo o relatório do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), em 2014, as unidades prisionais geridas por PPP totalizavam em 18. Destacando, que o Complexo de Ribeirão das Neves em MG, foi o primeiro a ser licitado por PPP, sendo o contrato de concessão assinado em 2009.

2 DA REALIDADE DO SISTEMA PENITENCIÁRIO

Para Moreira (2017), a realidade carcerária além de preocupante é indiscutível a ineficiência do Estado na gestão dos presídios e penitenciárias, que estão abarrotados de indiciados, processados e condenados. Segundo o Departamento Penitenciário Nacional – Depen, em seu relatório disponibilizado em 2014, em média 16 detentos ocupam o espaço destinado a 10. Em complexos penitenciários como a da Papuda, no Distrito Federal, a relação é 20,5 para 10. Portanto, a superlotação atinge níveis alarmantes, pondo em cheque o mínimo de dignidade de estadia dos internos.

Somando a este abarrotamento humano a taxa de aprisionamento brasileira que aumentou 119% nos últimos 14 anos, alcançando 607 mil detentos, posicionando o Brasil como a quarta maior população carcerária, atrás apenas dos Estados Unidos, da China e Rússia (DEPEN, 2014). A construção de complexos penitenciários não acompanhou o crescimento exponencial dos números de encarcerados e o déficit de vagas alcançou 231 mil lugares (DEPEN, 2014). Neste cenário, seria improvável esperar alguma regeneração do interno, que se tornou uma ilusão do próprio sistema, que *“ao invés de lugares de ressocialização do homem, tornam-se, ao contrário, fábrica de criminosos, de revoltados, de desiludidos, de desesperados”* (MOREIRA, 2017).

O relatório sobre Reincidência Criminal no Brasil, formulado em 2015 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), demonstrou que em 817 processos de execução analisados de 5 estados (AL, MG, PE, PR e RJ) 199, ou 24,4%, representavam taxa de reincidência criminal. Este resultado é atribuído a fatores sociais, econômicos e legais, mas é notório que a infraestrutura prisional, como a disposição de vagas, acesso à educação e trabalho, assim como a base para o cumprimento da Lei de Execução Prisional, a LEP, são fatores chave para o produto.

Para Pastori (2007 apud MOREIRA et al, 2012), este déficit em infraestrutura é justificado, principalmente, pela conjuntura de restrição orçamentaria imposta ao Estado, que o torna economicamente inviável para comportar estes projetos. Neste contexto, o Estado procura novas oportunidades de atuação para

além do seu arcabouço organizacional, surgindo quatro tipos de caracterização de gestão prisional, conforme termos utilizados pelo Depen (2014)⁴:

- A gestão pública, onde o Estado é responsável pela gestão integral do estabelecimento, podendo haver terceirização de alguns serviços, como lavanderia e alimentação, é encarregado por 1154 penitenciárias, ou 92% do total;
- A cogestão, com o setor privado atuando na gestão de alguns serviços, mas cabendo ao setor público e privado atuarem de forma conjunta na gestão. Responsável por 34 unidades, 3%;
- Gestão por organizações sem fins lucrativos, gestão compartilhada entre o poder público e estas organizações, somando 43 instalações, 3%.
- O quarto e último modelo é a Parceria Público-Privada, a PPP, ordenada como uma modalidade de concessão *“onde o governo e as empresas dividem o investimento e os riscos na construção e operação de obras e serviços públicos”* (PASTORI, 2007 apud MOREIRA et al, 2012), com 18 unidades, distribuídas pelos estados de AM, MA, MG, MT, PR e RJ, representando 1%.

⁴ Totalizando 1258 unidades prisionais disposta no relatório do Depen em 2014, sendo 9, ou 1%, classificadas como sem informação quanto ao modelo de gestão.

Figura 1 – Distribuição por modelos de gestão das unidades prisionais – Brasil.



Fonte: Depen (2014). Elaboração própria.

Neste trabalho, o objetivo será contribuir para o debate acerca da utilização das Parcerias Público-Privada como alternativa a gestão prisional, dispondo os argumentos favoráveis e contrários a utilização, apresentando o complexo penitenciário de Ribeirão das Neves - MG, contrato assinado em 2009, sendo o primeiro a ser gerido por este modelo.

3 DAS FORMAS DE CONCESSÕES

Nesta seção serão apresentadas duas formas de concessão: a Concessão Comum e suas modalidades de “concessão de serviços públicos simples” e “concessões de serviços públicos precedidas da execução de obra pública”, em seguida, será exposto acerca da Concessão Especial de Serviços Públicos (Lei para PPP), com uma breve revisão histórica, apresentando suas modalidades de “concessão patrocinada” e “concessão administrativa” e diferenciais relevantes da norma.

3.1 Concessões comuns

Com o Estado descentralizando atividades para fora de seu contexto administrativo para entes privados, fez-se necessário a elaboração de leis que suportassem esta ação, surgindo, em 1995, a Lei nº 8.987, regulando as “Concessões Comuns”, sendo elaborada, em 2004, a Lei 11.079 para a “Concessão Especial de Serviços Públicos” – regularizando as Parcerias Público-Privadas.

As Concessões Comuns são divididas em duas modalidades: A primeira sendo as “concessões de serviços públicos simples”, denominada como simples, pois é a forma clássica de outorga de serviços pelo poder público, acontece através de transferência a pessoa jurídica ou consórcio de empresas a execução de atividades de interesse da coletividade, através de concorrência, com prazo determinado, assumindo a integralidade dos riscos e remuneração por meio de tarifas pagas pelos usuários (CARVALHO FILHO, 2015).

A segunda modalidade são as “concessões de serviços públicos precedidas da execução de obra pública”, onde o poder público delega a pessoa jurídica ou consórcio de empresas a execução de uma obra pública, por sua conta e risco, após o término, a exploração por prazo determinado, sendo a remuneração realizada pelos usuários da obra (CARVALHO FILHO, 2015).

3.2 Concessão especial de serviços públicos

Brito e Silveira (2005), explicam que as Parcerias Público-Privadas começaram a ser embrionadas na medida em que algumas experiências mostravam que o modelo puro de privatização era problemático, entretanto, o Estado também não tinha mais a capacidade de suportar integralmente os investimentos públicos, surgindo assim, a alternativa de estabelecer parcerias com o setor privado para propiciar tais investimentos, principalmente em infraestrutura.

Em 1992, surge no Reino Unido, onde este movimento foi mais intenso, o programa Private Finance Initiative (PFI), *“como a própria terminologia denota, o objetivo principal era viabilizar projetos por meio do financiamento privado (...)”* (BRITO e SILVEIRA, 2005, p. 8). Em 1997, o programa foi ampliado e renomeado de Public-Private Partnerships (PPP), sendo que buscava alterar a forma de contratação, de aquisição de ativos para a compra de serviços, com o objetivo de tornar as contratações públicas mais eficientes, para além de, apenas, alternativa de financiamento.

No Brasil, a Lei de PPP nº 11.079 foi aprovada em dezembro de 2004, mas as discussões a seu respeito começaram ainda em 2002 (BRITO e SILVEIRA, 2005), sendo nomeada como: Concessão Especial de Serviços Públicos, classificada como especial como uma forma de distingui-la das Concessões Comuns, mas Carvalho Filho (2015) acrescenta que *“nos termos da lei, a contratação de parceria público-privada nada mais é do que modalidade especial dos contratos de concessão”* (p. 425). Brito e Silveira (2005), complementam que o modelo brasileiro pode ser definido como:

Forma de provisão de infra-estruturas e serviços públicos em que o parceiro privado é responsável pela elaboração do projeto, financiamento, construção e operação de ativos, que posteriormente são transferidos ao estado. O setor público torna-se parceiro na medida em que ele é comprador, no todo ou em parte, do serviço disponibilizado. O controle do contrato passa a ser por meio de indicadores relacionados ao desempenho na prestação do serviço, e não mais ao controle físico-financeiro de obra (p. 8)

A PPP é dividida em duas modalidades, a primeira sendo a concessão patrocinada, onde a concessionária é remunerada por duas fontes de recursos diferentes, seja pelas taxas pagas pelos usuários e de forma adicional pelo próprio

concedente (CARVALHO FILHO, 2015). É mais similar à forma de concessão comum.

A concessão administrativa, como segunda modalidade de PPP, é caracterizada pelo fato de que a administração pública é usuária diretamente ou indiretamente da prestação do serviço, desta forma, *“não comporta remuneração pelo sistema de tarifas a cargo dos usuários, eis que o pagamento da obra ou serviço é efetuado diretamente pela concedente”* (CARVALHO FILHO, 2015, p. 425).

Para estabelecer uma PPP é necessário cumprir algumas obrigações, como a de estabelecer uma SPE (Sociedade de Propósito Especifica) para administrar exclusivamente o objeto constante na parceria antes da assinatura do contrato (MOREIRA e tal, 2012); O contrato não pode ser inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais). Brito e Silveira (2005), afirmam que esta fixação é coerente para coibir contratos que geralmente são celebrados pela Lei nº 8.666/1993 passem a ser licitados por PPP. Brito e Silveira (2005), explicam que a eficiência em estabelecer uma PPP está na expectativa,

[...] de integrar elaboração de projeto, construção e operação de infraestruturas em um único agente, o que gera incentivos não só para a otimização de custos em uma lógica de ciclo de vida do projeto, mas, sobretudo, para uma melhor qualidade na prestação do serviço (BRITO e SILVEIRA, 2005, p. 10).

Em contrapartida, o processo de licitação, elaboração do contrato e monitoramento envolvem altos custos de transação, que se tornam injustificáveis, para projetos de pequena escala que não apresentam um potencial de retorno em ganhos de eficiência, justificando o valor mínimo para contrato por PPP.

Outro diferencial da PPP é concernente a partilha dos riscos, por ser um contrato de longo prazo (mínimo de 5 anos, máximo de 35 anos), se faz necessária uma distribuição de riscos planejadas para garantir maior eficiência durante sua vigência. A alocação deve ser realizada buscando *“distribuir os riscos de acordo com a aptidão de cada parte para gerenciá-los a custos mais baixos do que a outra”* (GUIMARÃES, 2017), desta forma, esta aptidão não envolve, apenas, o conhecimento do risco, mas a capacidade de, principalmente, “ (i) *reduzir a probabilidade de sua ocorrência e (ii) minimizar os prejuízos na hipótese de sua materialização*” (GUIMARÃES, 2017). Com isso, a distribuição de riscos entre o parceiro público e o privado devem considerar este conceito de capacidade para que

cada um assuma a responsabilidade das suas áreas de expertise, que para Brito e Silveira (2005, p. 12), em estudos sobre as experiências internacionais de alocação de riscos,

[...] tipicamente o parceiro privado assume os riscos associados a projeto, construção do empreendimento (principalmente no que se refere a custos e prazos), manutenção, operação e prestação do serviço, riscos financeiros (cambial e de taxa de juros) e demais riscos comerciais. O poder público fica com os riscos de planejamento, desapropriação, licenciamento ambiental prévio, mudança geral de legislação, podendo compartilhar com o parceiro privado riscos de força maior e caso fortuito.

A partilha de riscos, para Azevedo (2008 apud MOREIRA et al, 2012), nutre os contratos de PPP com a capacidade de atrair o investidor privado.

Em suma, a Concessão Especial de Serviços Públicos ou, simplesmente, lei para PPP, foi elaborada, em primeiro momento, como uma opção de viabilizar investimentos em infraestrutura em períodos de restrição orçamentária, logo mais, se tornou, também, mais uma opção de proporcionar maior eficiência na prestação de serviços públicos. Apesar de ser nomeada como “concessão”, se diferencia da concessão comum (a mais conhecida) em alguns aspectos, como obrigatoriedade de valor mínimo para o contrato, partilha de riscos e estabelecimento de uma SPE.

Após considerações sobre a PPP, a próxima seção apresentará as teorias contrárias e favoráveis a utilização deste modelo de concessão na execução dos serviços carcerários, trazendo, também, considerações favoráveis e contrárias sobre o Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves.

4 VISÕES CONTRÁRIAS E FAVORÁVEIS A UTILIZAÇÃO DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADA NA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS CARCERÁRIOS

De forma mais geral, definiu-se que a PPP pode executar serviços públicos de diversas naturezas, desde que não sejam atividades nomeadas como exclusivas do Estado, não passíveis de descentralização. Para D'urso (1999 apud SANTOS, 2014), a PPP é mais uma alternativa ao gestor público para a prestação dos serviços carcerários denominados como serviços de hotelaria (alimentação, higiene, vestimenta, etc.), pois viabiliza contornar os momentos de restrição orçamentária governamental, com uma promessa de aumento de eficiência (PASTORI, 2007 apud MOREIRA e tal, 2012). Azevedo (2008 apud MOREIRA e tal, 2012) complementa que este modelo permite uma aproximação entre a iniciativa privada e o setor público, *“tendo uma base de cooperação duradoura”* (AZEVEDO, 2008 apud MOREIRA e tal, 2012, p.34), que garantiria um volume de investimento para infraestrutura, possibilitando a modernização dos serviços públicos.

A tese contrária ao setor privado executar os serviços carcerários está fundamentada na premissa que o poder punitivo do Estado não pode ser objeto de descentralização, pois é entendido como

[...] exclusividade do Estado manter a ordem pública mediante o uso de força, quando necessário (...) não é permitido ao particular coagir outrem com o uso da força (...) sendo assim, difícil é se admitir que seja delegada à iniciativa privada a possibilidade de ter sobre o homem o poder de sua guarda (MOREIRA, 2017).

Moreira (2017) argumenta que é contraditório uma empresa privada ser o órgão executor de uma execução penal que foi ordenada por um Juiz de Direito, é fiscalizada pelo Ministério Público, e que terá como fonte de lucro centralizada na própria violência e encarceramento (MAGALHÃES, 2008; MINHOTO, 2002). Além disso, a argumentação está baseada no artigo 144 da Constituição Federal que estabelece expressamente que é dever do Estado a gestão da segurança pública, sendo, portanto, inconstitucional esta descentralização.

Considerando que o objetivo deste trabalho será contribuir para o debate acerca da utilização das Parcerias Público-Privada como alternativa a gestão prisional, dispondo os argumentos favoráveis e contrários a utilização no contexto do

complexo penitenciário de Ribeirão das Neves – MG. Para isso, serão utilizados como referências as dissertações de dois pesquisadores.

A primeira, escrita por Jeferson Alves dos Santos em 2014, esta norteada pela questão: A Parceria Público-Privada pode ser considerada como uma alternativa ao gestor público para a consecução de serviços carcerários? Para responde-la, o autor realizou uma análise de todos os documentos oficiais envolvidos na concessão, como o Contrato Administrativo, em primeiro momento, analisando como os preceitos da LEP foram abordados no contrato e, em segundo momento, avaliando o relatório do Verificador Independente em concernência aos mesmos preceitos, onde estão dispostos os:

[...] informação referente à execução dos serviços prestados pela contratada, sendo informados os números fornecidos pela própria concessionária, os números apresentados pelo verificador independente, que realiza checagens diárias em cada uma das unidades prisionais do complexo, e o número final, que é aquele que servirá de base para que o ente público possa fechar o valor a ser pago à concessionária a título de execução do contrato. (SANTOS, 2014, p.79).

Também houve uma preocupação, por Santos (2014), em verificar através da análise de divisões de responsabilidades entre o ente público e o privado do Contrato Administrativo, se esta modalidade de concessão se caracterizava em privatização. Ao final, o autor também realizou uma visita *in loco* a Unidade Prisional II em 11/03/2014, que entre outros objetivos, sustenta a argumentação de eficiência na execução das atividades assistenciais.

A segunda dissertação foi escrita por José Adaumir Arruda da Silva em 2015, com o *“objetivo de analisar a privatização de presídios como fundamento para o alcance da finalidade ressocializadora da pena, a partir do trabalho imposto ao condenado e sua (in) compatibilidade com o Estado Democrático de Direito”* (SILVA, 2015, p. 14). Ao contrário de Santos (2014), Silva (2015) parte da premissa que a parceria público-privada é um modelo de privatização e no que é concernente ao objetivo desta pesquisa, realiza uma análise do Contrato Administrativo detalhando como procede a remuneração da concessionária, contra argumentando o princípio inerente comum que o setor privado é mais eficiente, logo mais econômico aos cofres públicos.

Os dois trabalhos foram selecionados para a pesquisa, pois abordam a parceria público-privada no contexto de Ribeirão das Neves após a sua implementação, ambos baseiam parte da sua argumentação no Contrato Administrativo, entretanto, com conclusões diferentes. Santos (2014) apresenta uma tendência favorável, já Silva (2015) uma tendência contrária a utilização da PPP na gestão prisional, contribuindo para o objetivo que este trabalho se propôs a alcançar.

4.1 Do Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves

Em primeiro momento, será apresentada uma contextualização geral do Complexo, apresentando as características da parceria público-privada no contexto de Ribeirão das Neves, como o número de vagas e unidades penais a serem disponibilizadas, valor inicial do contrato e prazo total da concessão.

O governo de Minas Gerais foi o primeiro a celebrar um contrato de concessão administrativa sob o respaldo da Lei Federal nº11.079/04, na qual foi entregue a iniciativa privada a gestão e construção do Complexo Penal de Ribeirão das Neves. O acordo foi conduzido *“pela Secretaria de Estado de Defesa Social – SEDS com o consórcio Gestores Prisionais Associados S/A – GPA, mediante interveniência da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDE”* (SANTOS, 2014, p. 48). O contrato foi firmado em 16 de junho de 2009.

Conforme disposto no sítio eletrônico de acompanhamento de projetos PPPs de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2015), o projeto do complexo penal previa a disponibilização de 3.360 vagas, divididas entre cinco unidades, sendo três para regime fechado e duas para o aberto. O valor estimado para o contrato, em 2008, era de R\$ 2.111.476.080,00, com um prazo de concessão de 27 anos, até o ano de 2036, podendo ser prorrogado ao limite de 35 anos, expandido até 2044. Destacando que é vedado qualquer forma de lotação no complexo.

Feita a contextualização ao Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves, serão apresentadas, em sequência, as considerações favoráveis e contrárias a utilização de PPP.

4.2 Considerações favoráveis a utilização do modelo de PPP no Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves – MG

Nesta seção serão expostos apontamentos favoráveis ao modelo de PPP no Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves, tal como, a divisão de responsabilidades entre parceiro público e privado, descaracterizando a forma de concessão como privatização; e o adiantamento de benefícios sociais e econômicos, possibilitado pelo contorno as amarras institucionais orçamentárias.

Santos (2014) ao analisar o contrato de concessão, constatou-se uma divisão de responsabilidades entre o ente público e o privado, com uma definição de tarefas entre os envolvidos. O primeiro ponto descrito para o funcionamento do complexo penal é a existência de um Diretor Público de Segurança e um Diretor Privado de Segurança, ambos se reportando a SEDS e ao Conselho Consultivo do Complexo Penal, órgão colegiado formado por um representante da Ouvidoria Geral do Estado, um da Defensoria Pública, um do Conselho Penitenciário, um do Conselho de Criminologia e Política Criminal, um do Conselho Estadual de Direitos Humanos, um da Contratada e um da SEDS. Para cada unidade penal do complexo há também um Subdiretor Público de Segurança, tal como um Gerente de Monitoramento da contratada para cada unidade. Destacando que os cargos de Diretor Público de Segurança do Complexo Penal e os de Subdiretores Públicos de Segurança, são cargos em comissão, sendo indicados pelo governo mineiro (SANTOS, 2014). Santos (2014) expõem as competências do Diretor Público de Segurança por intermédio de seus Subdiretores Públicos de Segurança em cada unidade penal, sendo aqui descrito os considerados como principais: a) promover a execução penal dos sentenciados, em estreita observância das disposições legais e regulamentares; b) admitir o controle decisório, estratégico e operacional de todas as funções da unidade penal, assim como autorizar a entrada de força externa, em casos que achar necessário, tal como a comunicação ao parceiro privado, em situações de risco iminente; c) conforme determinações do Conselho Disciplinar – CONDISC, em observância ao Regulamento Disciplinar Prisional – REDIPRI, promover a aplicação de sanções e penalidades aos sentenciados; d) autorizar a alocação dos sentenciados nos postos de trabalho, assim como toda a movimentação interna e externa ao complexo; e por último, e) em conformidade com

as normas legais e regulamentares pertinentes, deve fiscalizar e controlar as atividades da contratada na execução do monitoramento interno.

Desta forma, compete ao ente privado a realização dos serviços e atividades assistenciais, denominados como serviços e atividades de apoio, que são acompanhados através de relatórios e metas pré-estabelecidas. Por um lado, as atividades assistenciais buscam atender as necessidades básicas do interno e abrangem a Assistência Jurídica, Assistência Educacional, Profissionalizante, Cultural e Recreativa, Assistência ao Trabalho, Assistência à Saúde, Assistência Social, Assistência Material e Assistência Religiosa. Por outro lado, *“por atividades de apoio entendem-se os serviços de apoio às atividades de gestão e operação técnico-administrativa de cada uma das unidades penais, assim como os serviços de monitoramento interno (...)”* (SANTOS, 2014, p.57).

Para Santos (2014), esta divisão contratual entre atividades que envolvem poder e controle, indelegáveis ao ente privado, e executadas por intermédio do Diretor Público de Segurança e por seus Subdiretores Públicos de Segurança, representantes do Estado de Minas Gerais dentro do complexo penal, daquelas executadas pelo ente privado que abrangem atividades assistenciais e de apoio caracterizam uma nova modalidade de concessão onde se observa *“a presença ostensiva do ente público executando todas as ações que lhes são pertinentes, bem como fiscalizando, orientando e intervindo, se necessário, na execução das ações entregues à execução do ente privado”* (SANTOS, 2014, p. 58).

Através da análise das divisões de responsabilidades entre o poder concedente e a concessionária, Santos (2014), conclui que é incoerente caracterizar como privatização a utilização do modelo de gestão por parceria público privada no Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves, pois o Estado de MG, representado por seu Diretor Público, executa suas decisões cabíveis em observância as competências já definidas acima, enquanto, o parceiro privado atua nas atividades assistências e de apoio.

Santos (2014), para validar se a PPP se caracterizava como uma opção ao gestor público na execução dos serviços carcerários, realizou uma análise em documentos oficiais da concessão, como o contrato, edital de licitação e consultas públicas, assim como todos os documentos disponíveis que colaborasse para a pesquisa.

Em primeiro momento, o autor realizou um estudo do contrato de concessão em concernência aos preceitos da LEP, averiguando como estes foram considerados no contrato, sendo eles:

Classificação por antecedentes e personalidade – Capítulo I, Título II da LEP; 2) Assistência Material – art. 12 e 13 da LEP; 3) Assistência à Saúde – art. 14 da LEP; 4) Assistência Jurídica – art. 15 e 16 da LEP; 5) Assistência Educacional – art. 17 a 21 da LEP; 6) Assistência Social – art. 22 e 23 da LEP; 7) Assistência Religiosa – art. 24 da LEP; 8) Assistência ao Egresso – Art. 25 a 27 da LEP; 9) Trabalho do Detento – Capítulo III da LEP; e 10) Ordem e Segurança do Estabelecimento – Capítulo IV da LEP. (SANTOS, 2014, p. 73).

Dado que são muitos itens acima, será apresentado, como exemplo, apenas o item 2), que trata sobre a Assistência Material e é definido no Caderno de Encargos do contrato, onde se apresentam algumas regras sobre: o fornecimento de alimentação, materiais de uso dos internos (itens para higiene e vestuário) e disponibilização de local para trabalho. Sendo estabelecidos os parâmetros para o provimento, quantidades mínimas e periodicidade. Sobre a alimentação, é determinado que será “ [...] *cardápio elaborado segundo critérios nutricionais, o qual deve ser previamente aprovado pela contratante e ser composto por 04 (quatro) refeições diárias: desjejum, almoço, lanche vespertino e jantar.* ” (SANTOS, 2014, p. 73).

Como segundo momento, foram analisados os parâmetros da LEP nos relatórios mensais elaborados pelo Verificador Independente⁵, onde constam as informações de execução dos serviços da concessionária, os números coletados por checagens diárias em cada unidade pelo verificador independente, e o número final, que será utilizado como base para que o ente público realize o pagamento.

Para esta fase da pesquisa, a visita *in loco* realizada pelo autor em 11/03/2014 a Unidade II foi um diferencial, já que, complementou informações não citadas nos relatórios do verificador. Por exemplo, a respeito da Assistência Material, não é mencionado nada em concernente a alimentação, distribuição de itens de higiene pessoal e vestuário, mas durante a visita, o autor testemunhou a entrega do

⁵ Segundo o sítio eletrônico de PPP de MG, o verificador independente desenvolve uma função fiscalizadora, aferindo o comprimento das metas mínimas pré-estabelecidas pelo contrato de concessão.

almoço, assim como, os kits de vestimentas dispostos na lavanderia a serem entregues aos internos recém-chegados.

Sendo assim, Santos (2014), caracteriza a parceria público privada como uma alternativa ao gestor público na realização dos serviços carcerários, pois o contrato de concessão e cadernos de encargos foram elaborados seguindo as premissas já estabelecida na Lei de Execução Penal, que objetiva, principalmente, *“efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado”* (LEP, Art. 1º). Da mesma forma, através dos relatórios do verificador independente foi possível constatar o detalhamento da execução dos serviços, que apesar de não trazer todas as informações requeridas para a pesquisa, foi complementado pela visita realizada pelo autor.

Desta forma, com a clara divisão de responsabilidades em contrato entre a concedente, encarregada pelas decisões de poder e controle, e a concessionária, executando as atividades assistenciais e de apoio, Santos (2014), constatou a garantia de presença constante do governo mineiro na administração do complexo, descaracterizando a forma de concessão de uma possível privatização. Além disso, após análise dos documentos envolvidos na contratação, como o próprio contrato, edital de licitação, caderno de encargos, etc., em concernência ao disposto na LEP, foi verificada uma concordância, que foi validada pelos relatórios do verificador independente e visita *in loco*, levando a autor a concluir, que a utilização da PPP na execução de serviços carcerários é sim uma opção viável ao gestor público.

Apesar de Santos (2014) não ter abordado em sua pesquisa sobre questões financeiras e econômicas relacionadas a escolha pelo modelo por PPP, é relevante acrescentar as considerações de Merna e Smith (1994 apud BRITO e SILVEIRA, 2005), que destacam que a vantagem de utilizar a PPP é que ela antecipa um benefício social e econômico, que só seria possível no longo prazo, da mesma forma que, se mal utilizada, pode acentuar ainda mais a crise fiscal.

Mattos e Maffia (2015), explicam que antecipação econômica ocorre, pois, com investimento em infraestrutura através de PPP, o governo consegue postergar o desembolso, não havendo a *“necessidade de se prever a inclusão dessas despesas de investimento, pois elas virão na forma de contraprestação apenas mais tarde, eventualmente em outro governo [...]”* (MATTOS e MAFFIA, 2015, p. 11).

Diferentemente, de quando se contrata uma obra pela forma convencional, por intermédio da Lei 8.666/93, onde é preciso *“prever a inscrição da despesa imediatamente no orçamento pelo menos da parcela da obra a ser paga, disputando lugar com outros gastos e projetos”* (MATTOS e MAFFIA, 2015, p. 11).

Com possibilidade de postergar desembolso, os projetos por PPP conseguem contornar as amarras institucionais do processo orçamentário, proporcionando que o benefício social também seja antecipado, que no caso da prestação dos serviços carcerários, é o próprio benefício de fazer cumprir a lei penal (MATTOS e MAFFIA, 2015).

4.3 Considerações contrárias a utilização do modelo de PPP no Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves – MG

Para Silva (2015), quando o Estado mineiro optou pela PPP como modelo de gestão prisional para Ribeirão das Neves, duas conclusões foram possíveis: primeira, *“o Estado reconhece sua incapacidade e incompetência administrativa para gerir o sistema prisional”* (SILVA, 2015, p. 74); e segunda, utilizou a promessa de ressocialização do apenado e possível economia aos cofres públicos como argumentos convincentes a esta mudança.

Para validar estas conclusões, com enfoque para a segunda, Silva (2015), realizou uma análise do contrato e em relação a provável economia aos cofres públicos, pode-se destacar a remuneração do parceiro privado, que em 2008, como já foi mencionado, o valor estimado era R\$ 2.111.476.080,00 (dois bilhões, cento e onze milhões, quatrocentos e setenta e seis mil e oitenta reais), já considerando a soma da contraprestação pecuniária mensal, considerada em toda a vigência do contrato. Além disso, tal valor será ainda maior, afinal,

Em 29 de julho de 2013 foi assinado Termo Aditivo ao Contrato, prevendo parcelas complementares, mensais, no período de agosto de 2013 a dezembro de 2018, no valor de R\$ 1.890.060,00 (Um milhão, oitocentos e noventa mil e sessenta reais) cada. (SILVA, 2015, p. 77).

Para compreender a remuneração do Estado a Concessionária é necessário situar que ela é composta por três parcelas: uma contraprestação

pecuniária mensal, uma parcela anual de desempenho e uma parcela referente ao parâmetro de excelência.

A contraprestação pecuniária mensal busca remunerar o parceiro privado pelos serviços prestados conforme objeto do contrato e é calculada considerando o valor de R\$ 74,63 (setenta e quatro reais e sessenta e três centavos) para cada vaga/dia disponibilizada. Salienta-se que o pagamento considera o que foi disponibilizado, obedecendo a garantia mínima de 90%, que será abordada a frente.

A concessionária deve apresentar relatórios anuais com indicadores pré-determinados para acompanhamento qualitativo do desempenho operacional, como assistência jurídica e ocorrências de eventos graves, estes serão utilizados como base para o cálculo de remuneração da parcela anual de desempenho.

A parcela pertinente ao parâmetro de excelência remunera a Concessionária a partir da ocupação do interno com trabalho remunerado. *“Explicando em outras palavras: quanto mais presos trabalhando para as empresas estabelecidas na Unidade Prisional, mais recebe a Concessionária a título de bonificação”* (SILVA, 2015, p. 79).

Desta forma, Silva (2015), conclui que a escolha pelo modelo de gestão por PPP baseada em uma possível economia aos cofres públicos é frágil, pois, conforme constatado, o Estado movimenta bilhões de reais para esta “indústria da prisão”, conforme termo utilizado pelo autor, fundamentado em expectativas de um aumento de eficiência.

Segundo o Grupo de Estudos Carcerários Aplicados da Universidade de São Paulo (GECAP-USP), o “custo de prisionalização”, ou seja, o que é desembolsado para manutenção da pessoa presa (alimentação, vestuário, etc) e para a criação de vaga no sistema prisional (construção de novos estabelecimentos), está, em média, por estado, R\$ 1.500,00, sendo que no estado de São Paulo este valor chega a R\$ 733,61⁶. O complexo de Ribeirão das Neves, com base em um cálculo simples, considerando apenas o valor inicial do contrato,

⁶ Valores médios mensais por pessoa presa, podendo variar de acordo com a unidade prisional (federal ou estadual), sua estrutura e finalidade (provisória, masculina, feminina, etc). Análise, apenas, para estabelecimento administrados por gestão pública.

chega-se a um valor estimado para o custo mensal de R\$ 1.939,55⁷, um valor 23% maior que a média estadual.

Desta forma, a utilização de PPP na prestação de serviços carcerários não pode ser entendida como uma via de economia aos cofres públicos. Um provável reflexo positivo nas finanças do Estado pode acontecer na eficiência da operação, que na realidade prisional, este aumento de eficiência significaria potencializar os mecanismos de ressocialização dos internos e, assim, diminuir as taxas de reincidência, que segundo o Supremo Tribunal Federal, em 2009, estava em, aproximadamente, 70%.

Conforme já enunciado, compõe o cálculo da remuneração mensal da concessionária a garantia mínima de ocupação de 90% das vagas criadas pelo parceiro privado, ou seja, o Concedente precisa garantir a ocupação desta porcentagem ou irá pagar em igual valor sem a utilização dos serviços (SILVA, 2015). Para Silva (2015), com esta vinculação contratual, em um número tão elevado, o *“Estado confessa sua descrença na ressocialização e que o sistema penal não previne delitos”* (p. 100).

A garantia mínima de ocupação, nada mais é, que a garantia de demanda mínima. A demanda é um risco que na concessão comum, claramente é da concessionária, mas na PPP ela é compartilhada, desta forma, o parceiro público precisa mitigar este risco, para assegurar a viabilidade do projeto, isto é feito através de complementação de receita fixa ou remuneração variável.

O estabelecimento da demanda mínima é garantia que o parceiro privado continuará a ser remunerado, mesmo em um cenário de redução de aprisionamento, motivada por fatores externos ou pela baixa da taxa de reincidência. Para Silva (2015), a remuneração considerando 90% da ocupação, produz despesas maiores do que se o Estado custodiasse os internos de forma direta. A constatação feita pelo autor é coerente, mas é necessário destacar que, conforme pesquisas já realizadas, projetos neste contexto por PPP tendem a não apresentar economia financeira, que pode ser compensada através de uma eficiência na operacional.

⁷ Cálculo: = ((Valor inicial do contrato/Prazo em anos do contrato) /12)) /Vagas previstas, sendo, portanto, = ((2111476080/27) /12)) /3360 = R\$ 1.939,55.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo de Parceria Público-Privada foi embrionado quando se notou que a privatização pura dos bens e serviços públicos era problemática, da mesma forma que o Estado também não tinha mais capacidade orçamentária para sustentar os investimentos, principalmente, em infraestrutura. Desta forma, a busca por parcerias com o setor privado apareceu como uma opção ao financiamento, surgindo a Private Finance Initiative (PFI) no Reino Unido, em 1992. Em 1997, seu nome foi alterado para Public-Private Partnerships (PPP), sendo seu foco deslocado para o aumento da eficiência nas parcerias, e não apenas, visando a questão financeira.

No Brasil, a PPP surgiu como um produto da Lei nº 8.987/1995, que regulamenta a Concessão Comum, sendo promulgada apenas em 2004, com a Lei nº 11.079, regulando a Concessão Especial de Serviços Públicos.

O modelo foi aplicado na área prisional pela primeira vez com a assinatura do contrato por PPP do Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves – MG em 2009, sendo legitimada em contrapartida ao atual caos do sistema prisional brasileiro, sinônimo de superlotação e falta de ressocialização dos internos. Esta ação do governo mineiro repercutiu no meio acadêmico, culminando no surgimento de visões favoráveis e contrárias a implementação do modelo na execução dos serviços carcerários.

Para D'urso (1999); Pastori (2007); Azevedo (2008), da vertente favorável, a PPP representa uma alternativa ao gestor público na prestação dos serviços denominados como de hotelaria, garantindo um contorno aos momentos de restrição orçamentária e modernização dos serviços públicos. Já para Minhoto (2002); Magalhães (2008); Moreira (2017), baseiam-se na tese contrária que o poder punitivo do Estado não pode ser objeto de descentralização e que não é permitido ao particular coagir outrem através da força.

O objetivo deste trabalho foi contribuir para o debate acerca da utilização das Parcerias Público-Privada como alternativa a gestão prisional, dispondo os argumentos favoráveis e contrários a utilização no contexto do complexo penitenciário de Ribeirão das Neves – MG. Para isso, foram utilizadas como referências as dissertações de dois pesquisadores: Jeferson Alves dos Santos (tendência favorável) e José Adaumir Arruda da Silva (tendência contrária).

O primeiro pesquisador, em análise dos documentos oficiais da concessão, preocupou-se em distinguir quais são as competências do parceiro público e do parceiro privado, demonstrando que as decisões relacionadas a execução penal permaneciam com o estado mineiro, enquanto, apenas as atividades assistências foram delegadas para a concessionária, contra argumentado a ideia da privatização. Da mesma forma, ao analisar o contrato de concessão em relação aos preceitos da LEP, foi possível constatar a concordância entre a Lei e os parâmetros estabelecidos em contrato, apesar que, ao acompanhar os mesmos indicadores nos relatórios do Verificador Independente, foi encontrado falta de informações, que simplesmente não foram citadas no parecer, comprometendo se o que está no contrato está realmente sendo executado. Em seu trabalho, Santos (2014), não abordou se a execução penal é eficiente, ou seja, se a prestação de serviço da concessionária está proporcionando a ressocialização dos internos e refletindo na taxa de reincidência criminal.

O segundo pesquisador, também analisou o contrato de concessão, mas buscando compreender como procede a remuneração do parceiro privado e se este processo resultaria em uma possível economia aos cofres públicos. Silva (2015) caracterizou a remuneração da concessionária, mas não foi realizado um estudo de viabilidade, de preferência, em comparativo as unidades que são administradas por gestão pública.

São aspectos que podem ser abordados em trabalhos futuros e que proporcionariam considerações quantitativas, contribuindo, ainda mais, ao debate acerca da utilização das Parcerias Público-Privada como alternativa a execução dos serviços carcerários.

REFERÊNCIAS

- BRITO, Bárbara Mônica Barbosa; SILVEIRA, Antonio Henrique Pinheiro. Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 1, p. 7-21, jan./mar. 2005.
- BRESSER-PEREIRA, Carlos Luiz. **Instituições, bom estado e reforma da gestão pública**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, Salvador, BA, n. 3, set/nov. 2005.
- BRESSER-PEREIRA, Carlos Luiz. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Revista do Serviço Público, 47 (1) janeiro de 1996.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- COSTA, Frederico Lustosa. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 5, p. 829-874, 2008.
- _____. GECAP-USP. Grupo de Estudos Carcerários Aplicados da Universidade de São Paulo. Custos da prisionalização – 7 informações básicas sobre o encarceramento: Notícias. Disponível em: <<http://www.gecap.direitorp.usp.br/index.php/noticias/44-custos-da-prisonizacao-7-informacoes-basicas-sobre-encarceramento>>. Acesso em: 2 Nov. 2017.
- GUIMARÃES, Fernando Vernalha. Repartição de riscos nas Parcerias Público-Privadas. **Enciclopédia Jurídica da PUCSP**. Abr/2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/28/edicao-1/reparticao-de-riscos-nas-parcerias-publico-privadas>>. Acesso em: 2 Nov. 2017.
- IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Reincidência criminal no Brasil. Disponível em <<http://cnj.jus.br>>. Brasília: Ipea, 2013. Acesso em: 28 jun. 2017.
- LACERDA, Antônio Corrêa et al (Ed.). **Economia Brasileira**. 4. ed. São Paulo: **Saraiva**, 2010. Colaboração especial Rodrigo Antonio Moreno Serra. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3937045/mod_folder/content/0/Economia Brasileira - Antonio Correa de Lacerda.pdf?forcedownload=1](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3937045/mod_folder/content/0/Economia%20Brasileira%20-%20Antonio%20Correa%20de%20Lacerda.pdf?forcedownload=1)>. Acesso em: 30 out. 2017.
- _____. Lei n o 72.010, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 jul. 1984. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7210.htm>. Acesso em: 20 out. 2017.

_____. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 13 fev. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm>. Acesso em: 10 out. 2017.

_____. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 30 dez. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm>. Acesso em: 20 out. 2017.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Privatizar o sistema carcerário? **Conteúdo Jurídico**. 27 nov. 2008. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,privatizar-o-sistema-carcerario,21734.html>>. Acesso em: 25 nov. 2016. _____. Ministério da Justiça. Sistema Integrado de Informações Penitenciárias (INFOPEN): dados estatísticos. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/documentos/infopen_dez14.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2017.

MATTOS, César; MÁFIA, Débora veloso. Aspectos jurídico/econômicos das Parcerias Público- Privadas (PPPs). **Consultoria Legislativa**. Jun/2015. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema1/2015_7293-aspectos-juridico-economicos-da-pps-debora-maffia-e-cesar-mattos>. Acesso em: 5 out. 2017.

MINAS GERAIS. **Projetos concluídos - Complexo Penal**. Disponível em: <<http://www.ppp.mg.gov.br>>. Acesso em: 07 jul. 2017.

MINHOTO, Laurindo Dias. As prisões do mercado. **Lua Nova**, São Paulo, n. 55-56, p. 133-154, 2002.

MOREIRA, Leandro Capergiani et al. As Parcerias Público-Privadas no Estado de São Paulo: A contribuição ao processo de descentralização da administração pública. **Gestão & Regionalidade**, São Paulo, v. 28, n. 84, p.33-47, dez. 2012. Disponível em: <http://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_gestao/article/view/1766>. Acesso em: 10 maio 2017.

MOREIRA, Rômulo de Andrade. A privatização das prisões. Jan/2017. Disponível em: <<http://www.bu.ufsc.br/privatizacao.html>>. Acesso em: 28 jun. 2017.

SANTOS, Jeferson Alves dos. A Utilização das parcerias público-privadas na consecução de serviços carcerários: um estudo do Complexo Penitenciário PPP na cidade de Ribeirão da Neves-MG. 2014. 104 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública e Sociedade) - Universidade Federal de Alfenas, Varginha, MG.

SILVA, José Adaumir Arruda da. A privatização de presídios e sua (in)compatibilidade com o estado democrático de direito: a ressocialização irrefletida. 2015. 123 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Jurídicas, Belém, 2015. Programa de Pós-Graduação em Direito.

_____. Supremo Tribunal Federal. Direitos humanos: ressocialização de presos e combate à reincidência: Notícias STF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=116383>>.

Acesso em: 5 out. 2017.