

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE – UFCG
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS – CCJS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO

MAÍRA DANTAS GERMANO

A UTILIZAÇÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS COMO INSTRUMENTO
DE MELHORIA DO SISTEMA PENITENCIÁRIO NACIONAL

SOUSA
2013

MAÍRA DANTAS GERMANO

A UTILIZAÇÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS COMO INSTRUMENTO
DE MELHORIA DO SISTEMA PENITENCIÁRIO NACIONAL

Trabalho Monográfico apresentado ao curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, como exigência parcial da obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Profa. Marília Daniella Freitas Oliveira Leal.

SOUSA

2013

MAÍRA DANTAS GERMANO

A UTILIZAÇÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS COMO INSTRUMENTO
DE MELHORIA DO SISTEMA PENITENCIÁRIO NACIONAL

Trabalho Monográfico apresentado ao curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, como exigência parcial da obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Profa. Marília Daniella Freitas Oliveira Leal.

Banca Examinadora:

Data de aprovação: _____

Orientador: Profa. Marília Daniella Freitas Oliveira Leal

Examinador 1: Prof. Lourdemário Ramos

Examinador 2: Prof. Alexandre Oliveira

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela força e pelos anjos que me enviou durante esta caminhada, fazendo com que minha fé a cada dia se fortalecesse e me provando, todos os dias, o quanto sou abençoada.

Aos meus pais, Roberto Germano Costa e Maria do Socorro Dantas Germano, meus irmãos, Tiago e André, pelo suporte e apoio, por não medir esforços para a realização dos meus sonhos. Minhas queridas tias Tânia e Inês, por sempre me contagiarem com sua alegria e fazer com que as adversidades parecessem mais leves. À minha Tia Lucrecia e minha prima Anny Caroline, por todo amor, carinho, ajuda e atenção que sempre me ofereceram.

Aos amigos-irmãos que Sousa me presenteou, em especial, Daniela Amorim, Jesk Laysa, Mariana Camilo e Mayara Maia pela felicidade e alegria divididas, pela mão e ombro estendido nos momentos difíceis.

À minha querida equipe CK, pelo companheirismo diário, pelas farras e gargalhadas que juntos compartilhamos.

Ao grupo verde, pelo sentimento único inexplicável e por me fazer crer que sonho que se sonha junto se torna realidade.

Aos Professores do CCJS do Campus de Sousa, por me passar seus conhecimentos e colaborarem para que hoje eu chegasse nesta etapa, em especial à Professora Marília Leal, que me ajudou em um momento de sufoco e dispensou de seu tempo para orientar a feitura do presente trabalho, sempre buscando o melhor. Bem como aos funcionários do Campus, pelos quais sempre fui muito bem tratada.

Aos demais amigos e familiares que, mesmo distante, me apoiaram e acreditaram na minha capacidade, me enviando vibrações positivas.

“É na fraqueza que a força manifesta todo seu poder. Portanto, com muito gosto, prefiro gabar-me de minhas fraquezas, para que a força de Cristo habite em mim. E é por isso que eu me alegro nas fraquezas, necessidades e angústias, por Cristo. Porque quando sou fraco, então é que sou forte.”

2 Cor 9-11

RESUMO

Este estudo tem como propósito a análise do instituto das parcerias público privadas e a possibilidade de utilização deste, como forma de melhoria para o sistema penitenciário nacional. Discorre acerca das peculiaridades de tal instituto, inserido no ordenamento brasileiro através da promulgação da Lei 11.079/04, suas modalidades e procedimento. Expõe a realidade de crise e superlotação que assola os estabelecimentos carcerários do Brasil, o tratamento degradante e desumano que é dispensado aos apenados, bem como a inobservância às normas de proteção dispostas na Lei 7.210/84 e em outros regulamentos que tratam da situação do preso no âmbito nacional e internacional. Ademais o estudo aborda a discussão gerada entre os juristas no tocante à viabilidade, benefícios e malefícios que o instituto pode trazer para as penitenciárias brasileiras, trazendo como exemplo a primeira penitenciária brasileira concretizada por meio de uma parceria público privada, no Estado de Minas Gerais. Especificamente, o trabalho visa demonstrar que restam sobejamente comprovados os benefícios da implantação de Parcerias Público Privadas para aprimorar a estrutura das prisões e prestar melhor assistência aos condenados, propiciando-lhes qualidade de vida digna inerente à sua condição humana.

Palavras Chave: Parcerias Público Privadas. Sistema Penitenciário. Lei 7.210/84.

ABSTRACT

This study aims to analyze the public-private partnerships' institute and the possibility of using them as a way of improvement for the national prison system. Broach about the peculiarities of such institute, inserted in the Brazilian through the enactment of Law 11.079/04, its modalities and procedure. Exposes the reality of crisis and overcrowding plaguing the prison establishments in Brazil, degrading and inhuman treatment that is meted out to the inmates and to disregard the norms of protection laid out in the Law 7.210/84 and other regulations that deal with the prisoner condition nationally and internationally. Furthermore the study addresses generated discussion among jurists regarding the feasibility, benefits and detriments that the institute can bring to the Brazilian prisons, bringing as an example the first Brazilian penitentiary implemented through a public-private partnership in the state of Minas Gerais. Specifically, the paper demonstrates that remain amply proven the benefits of implementing Public Private Partnerships to enhance the structure of prisons and provide better care to the inmates, giving them decent quality of life inherent in the human condition.

Keywords: Public Private Partnerships; National Prison System; Law 7.210/84.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS	11
2.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA E DEFINIÇÃO LEGAL	11
2.2 FUNDAMENTOS LEGAIS PARA A INSTITUIÇÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS	14
2.3 CLASSIFICAÇÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS	16
2.4 DO PROCEDIMENTO DAS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS	19
3 SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO	23
3.1 O PANORAMA ATUAL DO SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO	23
3.2 A CONDIÇÃO DAS PENITENCIÁRIAS BRASILEIRAS À LUZ DOS REGULAMENTOS EM VIGOR	28
4 UTILIZAÇÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS COMO INSTRUMENTO DE MELHORIA DO SISTEMA PENITENCIÁRIO	34
4.1 POSICIONAMENTOS FAVORÁVEIS	34
4.2 POSICIONAMENTOS CONTRÁRIOS	39
5 CONCLUSÃO	43
REFERÊNCIAS	45
ANEXO A – INFORMAÇÕES PENITENCIÁRIAS INFOPEN 06/2012	50

1 INTRODUÇÃO

O trabalho em epígrafe tem por finalidade analisar, em vários aspectos, a crise do sistema penitenciário nacional e a implantação do instituto das parcerias público privadas como tentativa de amenizá-la, ou até mesmo solucioná-la, trazendo uma nova perspectiva para a problemática da ressocialização do apenado.

Tal pesquisa tem o objetivo de expor, de forma clara, a situação de caos enfrentada pelo sistema prisional nacional, salientando o contraste entre a realidade das penitenciárias e a aplicabilidade da Lei de Execução Penal e demais normas vigentes que tratam do tema.

É gritante a situação de crise que vive o sistema penitenciário brasileiro, esta se revela por inúmeras causas, advindas, principalmente, da falta de investimento no setor. A precariedade da assistência ao apenado, os submete a uma condição de vida degradante e subumana, um ambiente degenerativo, causador de desespero.

Desse ciclo resultam rebeliões, fugas e mortes, aumentando cada vez mais a violência dentro dos presídios. A chamada "escola" do crime não dá espaço para a ressocialização. Neste diapasão, o Estado não estaria conseguindo criar vagas nas penitenciárias suficientes para atender a demanda crescente da população carcerária.

Um rígido cumprimento das normas vigentes, a observância do respeito aos direitos e necessidades básicas dos detentos já sanariam, em parte, os problemas hoje enfrentados pela administração do sistema penitenciário. Porém, o desprezo em relação a essa questão é notório, visto que os inúmeros programas que visam solucionar o problema são insuficientes ou falhos.

Diante de tal situação, vislumbrou-se a possibilidade de utilização de Parcerias Público Privadas como forma de sanar o problema. Seguindo modelos internacionais, com ênfase no modelo francês, e, com a promulgação da Lei 11.079 de 2004, as modalidades de PPP aparecem como instrumento eficaz que visa suprir a carência e as dificuldades de investimento do Poder Público.

Entretanto, mesmo com benefícios, este tipo de parcerias também enseja algumas críticas. O presente trabalho se propõe a expor as experiências de alguns

Estados que optaram por essa alternativa em suas penitenciárias e compará-las com a situação dos demais, analisando os prós e contras da adoção dessa medida.

Para atingir esta finalidade, utilizou-se o método de pesquisa empírico aliado ao comparativo, caracterizados pelo acervo de dados científicos existentes em relação ao tema, baseados na observação da realidade dos fatos nos estabelecimentos do País. Destarte é realizada uma comparação entre as experiências de parcerias público privadas nas penitenciárias de alguns estados, visando demonstrar a viabilidade desta opção.

Também utilizar-se-á da pesquisa bibliográfica, desenvolvida através de livros e, principalmente, artigos. A pesquisa sobre o tema é considerada qualitativa, tendo em vista que existem opiniões divergentes quanto à possibilidade das PPP's para melhoria do sistema penitenciário, neste âmbito, ambas vertentes serão abordadas, procurando definir uma modalidade que demonstre mais benefícios.

Com o objetivo de melhor expor tais informações, o presente trabalho monográfico está separado em três capítulos. No primeiro capítulo, objeto a ser abordado será o instituto das Parcerias Público Privadas, as peculiaridades trazidas pela Lei 11.079/04, bem como suas modalidades e seu procedimento.

Por sua vez, no segundo capítulo será abordada a realidade do sistema penitenciário brasileiro. Serão explanadas informações da CPI das Prisões, que denuncia a situação desumana à que os apenados são submetidos como também será exposta a inaplicabilidade da Lei 7.210/84 e demais normas que dispõem sobre direitos e deveres do preso, bem como a estrutura e qualidade dos estabelecimentos prisionais.

Já o terceiro capítulo, tratará do real objetivo deste trabalho pois serão analisados argumentos contrários e favoráveis à utilização das Parcerias Público Privadas pelo sistema carcerário com o objetivo de melhorar a condição do sistema penitenciário nacional, proporcionando digna vida ao preso e proporcionando sua reabilitação à comunidade ao regressar da cadeia. Será abordado a questão do trabalho do apenado, a discussão acerca da economia de capital pelo Poder Público, dentre outros.

No decorrer destes três capítulos, o leitor poderá aprofundar o conhecimento acerca do instituto das Parcerias Público Privadas e conhecer o entendimento dos juristas no tocante à sua viabilidade para melhoria das penitenciárias nacionais.

2 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Este capítulo tem como finalidade analisar a Lei 11.079 de dezembro de 2004 bem como seu momento de inserção no ordenamento jurídico brasileiro. Será realizado um estudo acerca do instituto das Parcerias Público Privadas, suas peculiaridades, classificação e procedimento.

2.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA E DEFINIÇÃO LEGAL

Acompanhando uma forte propensão mundial, o Brasil, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, iniciou um processo de afastamento da intervenção do Estado na economia, desde então houve grande mudança em suas normas jurídicas. Em 1990, através da Lei n. 8.031, sancionada pelo presidente Fernando Collor, criou-se o Programa Nacional de Desestatização (PND). Cinco anos depois, a Carta Magna passou por uma série de emendas que possuíam conteúdo privatista predominante, interrompendo os monopólios estatais. Já em 1996, através da Lei 9.427/96 criou-se a primeira agência reguladora, Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).

Finalmente, em 1988, por meio da emenda constitucional 19, regulamentou-se a “Reforma Administrativa”, que consagrou, no caput de seu art. 37, o princípio da eficiência:

O princípio da eficiência administrativa consiste na organização racional dos meios e recursos humanos, materiais e institucionais para a prestação de serviços públicos de qualidade com razoável rapidez, consoante o inciso LXXVIII do art. 5º CF, e em condições econômicas de igualdade dos consumidores. É visando políticas públicas mais eficientes que se atinge mais facilmente o interesse da coletividade. (SILVA, 2006, p. 341)

Este princípio cuida de dois aspectos distintos, sendo um deles relacionado à atuação do agente público e o outro relacionado Administração Pública, sua disciplina,

estrutura e organização. Sendo assim, consagra-se como princípio norteador das parcerias público-privadas.

Dessarte, o Brasil, acompanhando modelos que eclodiram em outros países, admitiu a iniciativa privada em funções públicas, com incentivos e políticas de privatização do Terceiro Setor, fato que trouxe vasta repercussão e descontentamento na sociedade. Aqui cabe ressaltar a compatibilidade que o setor privado, na qualidade de cumpridor e investidor da Administração Pública, deverá possuir com o cidadão que será o destinatário final, realizando a parceria nos limites do Direito Administrativo.

Deve se ter em vista que o surgimento das parcerias público privadas foi um instrumento para tentar eliminar a carência estatal em certos serviços imprescindíveis para o crescimento econômico e social, através da cooperação entre as áreas pública e privada sem, contudo, avultar a carga tributária.

Este tipo de parceria obteve sucesso em diversos países como Portugal, Inglaterra, França, Alemanha, México, Chile, dentre outros. Neles foram investidos bilhões de dólares nas áreas de segurança pública, educação, saúde, transporte, etc e realizadas obras como portos, aeroportos, rodovias, prisões, rede de escolas e hospitais. É um tema que traz relevância tanto pela sua capacidade de suprir a insuficiência de capital do setor público quanto pela eficiência de suas modalidades.

Estas parcerias têm a finalidade de suprir a má qualidade de investimentos em infra-estrutura. A análise e aplicação do instituto das parcerias público privadas torna-se necessária tendo em vista a carência de recursos para investimentos em infra-estrutura por parte do Estado e a falta de possibilidade de maior recolhimento de capital do setor privado através de recursos tributários.

Neste sentido, como majestosamente conceitua Gasparini:

Num sentido amplo, a parceria público-privada é todo o ajuste que a Administração Pública, de qualquer nível, celebra com um particular para viabilizar programas voltados ao desenvolvimento socioeconômico do País e ao bem estar da sociedade, como são as concessões de serviços, as concessões de serviços precedidas de obras públicas, os convênios e os consórcios públicos".(GASPARINI, 2010, p.464)

Em uma definição mais singela, por José Andrade Costa:

As Parcerias Público-Privadas se mostram uma modalidade de contratação entre o setor público e o setor privado, por meio de uma empresa privada ou um consórcio de empresas, em acordos de longo prazo, acima de cinco anos e até trinta e cinco, visando o fornecimento de um produto ou serviço, em que o parceiro privado é o responsável pelo financiamento do empreendimento. (COSTA, 2007, p. 314)

Embora a Lei Federal 11.079/2004, que trata do instituto, apenas dispor, em seu art. 2º que “Parceria Público Privada é o contrato administrativo de concessão na modalidade patrocinada ou administrativa”. Entende-se que consiste em um contrato administrativo por prazo determinado e com garantia do reembolso do investimento do parceiro privado, pela Administração Pública. A contraprestação depende da modalidade da parceria adotada, pois cada uma possui peculiaridades. O parceiro privado fica responsável pela execução do serviço, do qual a Administração Pública será usuária direta ou indireta.

A remuneração só se efetiva após a disponibilização do serviço e segundo o seu desempenho na execução do contrato. A formatação mais completa para organização do acordo é aquela na qual o parceiro privado: projeta, constrói, financia, opera e mantém o empreendimento. A sinergia ou a conjugação entre esses elementos é o que possibilita a obtenção de ganhos de eficiência e economicidade para os projetos.

Nas parcerias público-privadas somente uma empresa irá planejar, arquitetar, executar e conservar. Tendo o conhecimento de que o pagamento será posterior ao início do procedimento, deduz-se que os prazos serão cumpridos, os custos serão reduzidos durante a obra, a qualidade do projeto será melhor, sendo assim, futuramente haverão menores gastos com manutenção.

A lei federal supracitada apresenta uma vedação em seu art. 2º, § 4º, I, tal dispositivo fixa que as PPP's, no Brasil, somente podem ser efetuadas em períodos entre 5 e 35 anos para contratos superiores a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais).

O objetivo desta vedação é, ao menos em relação a contratos de maior vulto e prazo dilatado de amortização, assegurar recursos suficientes para oferecer as garantias do Fundo Garantidor da Parceria (FGP). Se o modelo de PPP's for eficiente, vedar a celebração de contrato de parceria público-privada em razão

do valor não parece procedimento dos mais plausíveis e defensáveis, especialmente à consideração do princípio federativo.” (FREITAS, 2005, p. 58)

Do mesmo modo, conforme prevê o artigo supracitado, tal peculiaridade recai sobre Parceria Público Privada cujo objeto único seja o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública, nos termos do inciso III do mesmo parágrafo.

2.2 FUNDAMENTOS LEGAIS PARA A INSTITUIÇÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS

No âmbito da União, a regulamentação das parcerias público-privadas está positivada na Lei Federal n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Esta dispõe sobre normas gerais para contratação de parceria público-privada e sua respectiva licitação. No tocante à sua constitucionalidade, não há dúvida, tendo em vista que aborda conteúdo de direito administrativo, incidindo sobre a competência privativa de cada entidade federativa.

O fundamento constitucional que justifica este comportamento legislativo da União, reside no art. 22, XXVII da Constituição Federal. Nos termos da Carta Maior, é de competência privativa da União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o exposto no art. 37, XXI, CF. Assim, a Administração Pública não pode se eximir de cumprir os princípios previstos no texto constitucional, qual seja:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as

condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Dessarte, a Lei Federal das PPP's apenas é imprescindível, em todos os seus termos, para a Administração Pública Federal, à medida que suas normas gerais são meramente obrigatórias para Estados, Municípios e Distrito Federal, no que concerne a edição de suas próprias leis tratando de parcerias público-privadas.

Sob pena de ilegalidade, todas as leis estaduais e municipais recentes sobre parcerias público-privadas tem obrigatoriedade de introduzir essa compatibilidade. Essa ausência de lei própria não veda qualquer dessas entidades de criarem projetos dessa natureza, apenas gera uma dificuldade, estas devem amparar-se na Lei Federal das PPP's.

Como bem preleciona Maria Sylvia Di Pietro:

A Lei 11.079 permite com mais facilidade distinguir as normas gerais nela contidas, obrigatórias para União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e as normas federais aplicáveis apenas à União. É que a lei contém um Capítulo VI, com "disposições aplicáveis à União", abrangendo os artigos 14 a 22. Tais dispositivos tratam especificamente do órgão gestor das parcerias público-privadas, do Fundo Garantidor de PPP's (FGP), das parcerias a serem prestadas pelo parceiro público e dos limites para a contratação de PPPs". Estes dispositivos não são de cumprimento obrigatório aos demais entes da federação, eles têm arbítrio para regulamentar o conteúdo em sua competência legislativa proveniente do artigo 22, XVII, CF, desde que estejam em consonância com as normas gerais dos demais dispositivos da lei. (DI PIETRO, 2011, p. 317)

A Lei Federal das PPP's tem como finalidade normatizar a parceria com o agente privado, com regras protetivas e de maior eficácia que estimulem sua participação, além de incentivo econômico de melhor qualidade, que atualmente são insuficientes na Administração Pública, visando suprir a carência das parcerias atuais.

2.3 CLASSIFICAÇÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS

A Lei Federal das PPPs, em seu art. 2º, resumidamente descreve a parceria público-privada como sendo o contrato administrativo de concessão, em duas modalidades, patrocinada ou administrativa.

A concessão patrocinada tem assento no §1º do artigo supracitado, deste depreende-se que esta modalidade é espécie do gênero concessão de serviço público (ou concessão de serviço público precedida de obra pública, ou apenas concessão de obra pública), no qual a remuneração do concessionário envolve, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, uma contraprestação pecuniária devida pelo poder concedente. Esta é regulamentada pela Lei Federal das PPPs, porém aplica-se subsidiariamente a Lei n. 8.987/95 (Lei Federal das Concessões e Permissões) e as que lhe são correspondentes.

Assim, pode-se conceituar a concessão patrocinada com o contrato administrativo no qual a Administração Pública delega a um concessionário, a execução, em seu próprio nome, de um serviço público, precedida ou não de obra pública, através de pagamento de tarifa pelo usuário, acrescentada por uma paga pelo parceiro público ao parceiro privado.

Na parceria público-privada patrocinada, o serviço é fornecido diretamente ao público com cobrança de determinada tarifa que, adicionada à contraprestação pecuniária do agente público, compõe a receita do ente privado. Neste sentido, é mister salientar o entendimento de Gasparini, em concordância com a Lei de Responsabilidade Fiscal:

A celebração dessas parcerias público-privadas é livre, desde que, por evidente, sejam atendidas as exigências legais pertinentes e os limites prescritos, como é o caso do art. 22, também desta lei (11.079/04). Por este perceptivo a União somente poderá contratar parceria público-privada quando a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto de parcerias já contratadas não tiver excedido, no ano anterior, a 1% da receita corrente líquida do exercício, e as despesas dos contratos vigentes, nos dez anos subsequentes, não excedam a 1% da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.(GASPARINI, 2010, p.468)

O § 3º do art. 10. da Lei nº 11.079/2004 determina que essa contraprestação da Administração Pública não poderá ser superior a 70% (setenta por cento) da remuneração do parceiro privado, salvo se houver autorização legislativa específica.

A Estrada da Linha Verde (BA-099, uma rodovia estadual da Bahia), apesar de não ser um exemplo legal de parceria público-privada, por haver sido edificada anteriormente à promulgação da Lei 11.079/04, merece destaque pois foi administrada pela empresa Concessionária Litoral Norte, oferecendo ao usufrutuário primorosa estrutura de tráfego. Comutativamente é paga a taxa de pedágio, como também o custeio percentual relativo ao Estado.

Como exemplo de PPP que efetivamente cumpriu os ditames da Lei 11.079/04, temos a ampliação da linha amarela do metrô paulista proposta pelo governador Geraldo Alckimim. A empresa vencedora da licitação terá 30 anos para implantar o sistema de operação e ficará responsável pela compra dos trens. Estima-se que o gasto será de R\$705 milhões de reais, já o governo do Estado deverá gastar cerca de R\$700 milhões na construção dos trilhos e das estações.

Como muito bem exemplifica Gasparini:

É exemplo dessa espécie de parceria público-privada, a concessão de serviços de transporte coletivo de passageiros, com a obrigação de executar, implantar e explorar certa estação rodoviária, em que o concessionário ou parceiro privado cobraria uma tarifa dos usuários pelos serviços prestados e, ainda, receberia do parceiro público um adicional para manter o equilíbrio da equação financeira contratual. (GASPARINI, 2010, p.469)

A outra modalidade de parceria, trata-se da concessão administrativa, como sendo o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. Esta modalidade tem por finalidade serviços públicos nos quais o Estado não tem interesse ou não tem poder de reivindicar tarifas dos usuários, de maneira oposta às concessões patrocinada e comum.

O conceito desta modalidade de PPP aproxima-se bastante do contrato de empreitada, isto permite afirmar que a concessão administrativa constitui um misto de empreitada com concessão de serviço público, tendo em vista que o serviço prestado

pode ter natureza pública estando adstrito às normas da Lei 8.987 e a gratificação é paga pelo ente público. As experiências mundiais que obtiveram sucesso com as PPP's mostram que esta forma de contratação é mais eficiente ao poder público na medida que expõe ínfimo índice de renegociação de preços e cronogramas entre os setores público e privado.

Tendo em vista que o § 2º da Lei Federal das PPP's não proporciona um entendimento nítido, faz-se necessário recorrer a outros dispositivos, como traz expressamente o art. 3º da mesma lei. Vejamos:

Art. 3º As concessões administrativas regem-se por esta Lei, aplicando-se-lhes adicionalmente o disposto nos arts. 21, 23, 25 e 27 a 39 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e no art. 31 da Lei no 9.074, de 7 de julho de 1995.

Como bem preleciona Maria Sylvia Di Pietro:

Apesar da errônea impressão que decorre do conceito legal contido no artigo 2º, § 2º, outros dispositivos permitem inferir que a concessão administrativa terá ou poderá ter por objeto a prestação de serviço público, até porque a lei expressamente veda a concessão patrocinada ou administrativa "que tenha por objeto único o fornecimento de mão de obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública" (art. 2º, § 4º, inciso III). Por exemplo, a parceria público-privada não poderá ter por objeto só a construção de um hospital ou de uma escola, porque, nesse caso, haveria contrato de empreitada regido pela Lei n. 8.666; após a construção da obra deverá haver a prestação de serviço que a Administração seja a usuária direta ou indireta; a ideia bastante provável é a de que deverá haver a gestão do serviço pelo parceiro privado. (DI PIETRO, 2011, p. 308).

Conforme informações expostas em meio eletrônico, o Estado de Minas Gerais, em 2009, celebrou contrato de PPP, na modalidade de concessão administrativa para levantamento de obra e administração de uma rede de penitenciárias na região metropolitana de Belo Horizonte, em Ribeirão das Neves. A parceria ocorreu entre as secretarias de Estado de Defesa Social (SEDS) e de Desenvolvimento Econômico (SEDE) e o vencedor da licitação por R\$280 milhões, foi o consórcio nacional Gestores Prisionais Associados (GPA).

Baseado no modelo inglês, o contrato tem prazo de 27 anos, sendo dois anos para a construção e 25 anos para operação do complexo cuja contraprestação do

Estado será de R\$2,1 mil por preso todo mês. A primeira penitenciária público-privada do país foi inaugurada em janeiro de 2013, desta forma, o governo do Estado de Minas Gerais surge com um modelo precursor de administração penitenciária, que traz um custo 20% menor que o atual para a manutenção dos encarcerados além de alta tecnologia e segurança.

2.4 DO PROCEDIMENTO DAS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS

O artigo 4º da Lei Federal das PPP's determina diversas diretrizes que devem ser seguidas durante a contratação das parcerias, garantindo a legalidade e conformidade da contratação:

Art. 4º. Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes:

- I – eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade;
- II – respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução;
- III – indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado;
- IV – responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias;
- V – transparência dos procedimentos e das decisões;
- VI – repartição objetiva de riscos entre as partes;
- VII – sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria.

As diretrizes supramencionadas designam que as PPP's precisam obter o resultado mais razoável em termos de efetivação, com um serviço que, de fato, supra as carências dos usufrutários com qualidade em sua execução e que concorde com a finalidade da parceria. Ao realizar o contrato, a Administração Pública deve analisar o custo/benefício, no que concerne a tornar leves os gastos e assim, alcançar o desfecho mais produtivo e satisfatório para a sociedade.

Nesta linha de raciocínio, Marçal Justen Filho aduz:

Eficiência administrativa não é sinônimo de eficiência econômica”, visto que a atividade estatal deverá traduzir valores de diversa ordem, não apenas de cunho econômico” e, na hipótese de conflito “entre eficiência econômica e certos valores fundamentais, deverá adotar-se a solução que preserve ao máximo todos os valores em conflito, mesmo que tal signifique redução da eficiência econômica. (JUSTEN FILHO, 2005, p. 85-86).

Mesmo sendo uma concessão administrativa, a PPP é um contrato, envolvendo assim duas partes. Em um polo figura a Administração Pública direta, empresas públicas, fundações públicas, autarquias, sociedades de economia mista e entes comandados direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios; enquanto do outro lado aparece a empresa privada, pessoa jurídica composta exclusivamente por particulares. A escolha deste ente privado será realizada através de procedimento licitatório nos ditames da Lei 8.666/93, salvo situação especial, sendo admitida apenas a modalidade de concorrência como expresso no artigo 10 da Lei Federal das PPP's.

O procedimento licitatório observará as exigências do art. 12 da lei supracitada:

Art. 12. O certame para a contratação de parcerias público-privadas obedecerá ao procedimento previsto na legislação vigente sobre licitações e contratos administrativos e também ao seguinte:

I – o julgamento poderá ser precedido de etapa de qualificação de propostas técnicas, desclassificando-se os licitantes que não alcançarem a pontuação mínima, os quais não participarão das etapas seguintes;

II – o julgamento poderá adotar como critérios, além dos previstos nos incisos I e V do art. 15 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, os seguintes:

a) menor valor da contraprestação a ser paga pela Administração Pública;

b) melhor proposta em razão da combinação do critério da alínea a com o de melhor técnica, de acordo com os pesos estabelecidos no edital;

III – o edital definirá a forma de apresentação das propostas econômicas, admitindo-se:

a) propostas escritas em envelopes lacrados; ou

b) propostas escritas, seguidas de lances em viva voz;

IV – o edital poderá prever a possibilidade de saneamento de falhas, de complementação de insuficiências ou ainda de correções de caráter formal no curso do procedimento, desde que o licitante possa satisfazer as exigências dentro do prazo fixado no instrumento convocatório.

§ 1º Na hipótese da alínea b do inciso III do caput deste artigo:

I - os lances em viva voz serão sempre oferecidos na ordem inversa da classificação das propostas escritas, sendo vedado ao edital limitar a quantidade de lances;

II – o edital poderá restringir a apresentação de lances em viva voz aos licitantes cuja proposta escrita for no máximo 20% (vinte por cento) maior que o valor da melhor proposta.

§ 2º O exame de propostas técnicas, para fins de qualificação ou julgamento, será feito por ato motivado, com base em exigências, parâmetros e indicadores de resultado pertinentes ao objeto, definidos com clareza e objetividade no edital.

Em consonância com o artigo 14, o Poder Público, por decreto, instituirá órgão gestor de PPP's federais, esta imposição não constitui norma geral. Sendo assim, os demais entes federativos não estão obrigados a segui-la. Estados e Municípios, todavia, têm criado órgãos equivalentes. No campo de ação da União, através do Decreto nº 5.385/05 (alterado pelo Decreto nº 6.037/07) instituiu o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal (CGP) com função de administrar as PPP's federais. Este órgão irá selecionar quais propostas viabilizam a parceria, conduzindo a consumação do processo.

Após análise prévia dos projetos pelo órgão da Administração e definido qual será implementado por meio da PPP, haverá uma audiência pública na qual será explanada a minuta do edital dentre outros estudos, inclusive relativos ao meio ambiente. Posteriormente será realizado o processo de licitação que levará a escolha do parceiro, este criará a chamada sociedade de propósito específico (SPE), neste momento não é necessária sua definição nem tampouco sua formação societária, só então poderá firmar-se o contrato.

A Lei 11.079/2004 prevê mecanismos de garantia ao parceiro privado, tais como garantias de que não haja inadimplemento de parte do poder público em relação ao ente privado, mesmo que a Administração esteja passando por adversidades. O artigo 8º dispõe que:

Art. 8º As obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública em contrato de parceria público-privada poderão ser garantidas mediante:

I – vinculação de receitas, observado o disposto no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal;

II – instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei;

III – contratação de seguro-garantia com as companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público;

IV – garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras que não sejam controladas pelo Poder Público;

V – garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade;

VI – outros mecanismos admitidos em lei.

No tocante à contraprestação da Administração Pública, o parceiro público tem a possibilidade de firmar o compromisso de satisfazer determinada quantia em favor do parceiro privado desde que cumpridas suas obrigações, de acordo com o previsto no art. 6º da Lei nº 11.079. Ademais, esta contraprestação deve sempre ser precedida da disponibilização do serviço público, nos termos do art. 7º da Lei das PPP's. Cumpre observar a redação dos artigos supracitados:

Art.6º [...]

§1º O contrato poderá prever o pagamento ao parceiro privado de remuneração variável vinculada ao seu desempenho, conforme metas e padrões de qualidade e disponibilidade definidos no contrato.

§2º O contrato poderá prever o aporte de recursos em favor do parceiro privado para a realização de obras e aquisição de bens reversíveis, nos termos dos incisos X e XI do caput do art. 18 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, desde que autorizado no edital de licitação, se contratos novos, ou em lei específica, se contratos celebrados até 8 de agosto de 2012.

Art.7º A contraprestação da Administração Pública será obrigatoriamente precedida da disponibilização do serviço objeto do contrato de parceria público-privada.

§1º É facultado à administração pública, nos termos do contrato, efetuar o pagamento da contraprestação relativa a parcela fruível do serviço objeto do contrato de parceria público-privada.

§2º O aporte de recursos de que trata o §2º do art.6º, quando realizado durante a fase dos investimentos a cargo do parceiro privado, deverá guardar proporcionalidade com as etapas efetivamente executadas.

Como exposto anteriormente, o edital deve dispor sobre a forma de remuneração do parceiro privado. Esta remuneração varia e está sujeita a sua performance na execução do serviço, seus propósitos e padrões de qualidade predispostos no contrato. É mister salientar que a remuneração do parceiro privado é completamente regida pela Lei nº 8.987/95 (Lei Federal das Concessões e Permissões).

3 SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO

A situação de crise que vive o sistema carcerário nacional é gritante, esta se revela por inúmeras causas, advindas principalmente da falta de investimento no setor. Neste capítulo, serão abordados os principais problemas enfrentados pelo sistema atualmente, bem como exposto o contraste entre a realidade de nossas penitenciárias e as normas que regulam a situação dos detentos no Brasil.

3.1 O PANORAMA ATUAL DO SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO

O tratamento desumano e cruel praticado por agentes mal pagos, precariedade na higiene e alimentação, superlotação e a falta de um sistema de ressocialização, são problemas que afligem os apenados e os submetem a uma condição de vida degradante, por vezes, subumana. Desse ciclo resultam rebeliões, fugas e mortes, aumentando cada vez mais a violência dentro dos presídios.

Trata-se de uma verdadeira "escola" do crime na qual não há espaço para a ressocialização. Muitos destes atos têm como causa uma série de fatores, sendo, o principal deles, a incapacidade do Estado de investir o suficiente para atender a demanda crescente de população carcerária ou de condições adequadas para a ressocialização dos detentos. Sobre tal responsabilidade do Estado, D'Urso:

O Estado é o responsável por aquele que se acha preso, de modo que tudo o mais, todas as atrocidades sofridas pelo preso enquanto segregado são de responsabilidade direta do Estado. Todavia, apesar de poder ser indenizado quem lhe restituirá o que perdeu na cadeia? Quem lhe devolverá a dignidade que lhe foi aniquilada? Ninguém. (D'URSO, 1999, p.143)

Cumprе destacar os mais recentes dados publicados pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), datados de junho de 2012 (ANEXO A – Informações

Penitenciárias – InfoPen 06/2012), estes expõem que nosso país possui a quarta maior população carcerária do mundo, com cerca de 550 mil presos, ficando atrás apenas dos Estados Unidos, China e Rússia. O Brasil possui o número de detentos 66% superior a sua capacidade de abrigá-los, o déficit de vagas é de aproximadamente 200 mil. O número de condenados ampliou-se 3,7%, já os provisórios aumentaram 5,5%. Houve um aumento de 35 mil detentos na população carcerária entre dezembro de 2011 e junho de 2012.

O desprezo com relação a essa questão é notório, visto que os inúmeros programas que visam solucionar o problema são insuficientes ou falhos. Pelo alhures exposto, o sistema penitenciário pátrio é constantemente criticado, inclusive pela Organização das Nações Unidas (ONU), no tocante as condições das prisões, o problema da superlotação e a questão de manter, permanentemente, defensores públicos nas unidades prisionais, garantindo a ampla defesa dos réus.

No ano de 2008, o deputado Domingos Dutra requereu a realização da “CPI das Prisões”, uma Comissão Parlamentar de Inquérito com o fito de investigar a realidade do sistema carcerário brasileiro. Para alcançar tal objetivo, foram ouvidos detentos (diretamente de suas celas), autoridades do Poder Executivo e Judiciário Federal foram contactadas, além da realização de diligências em 60 presídios de 18 unidades da Federação para, finalmente, ser produzido um relatório com o “diagnóstico” das prisões brasileiras.

Tal relatório apenas discorreu sobre à afronta aos direitos fundamentais e à dignidade da pessoa humana, garantidos pela Constituição Federal de 1988, a explícita violação à Lei de Execuções Penais, como também à Resolução 14/94 que estabelece regras mínimas para o tratamento do preso no Brasil e às regras mínimas para o tratamento de prisioneiros editadas pela ONU.

Para ilustrar tal situação, uma reportagem exibida em meio eletrônico, em maio de 2008, no que diz respeito ao relatório final da CPI das Prisões, publicou:

“[...] nas investigações da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Sistema Carcerário foram visitados porões, corredores, pátios e celas de uma estrutura falida, insegura e malcheirosa. Na prática, é um depósito de gente. [...] Cada detento custa R\$ 1,6 mil por mês aos cofres públicos. É bem mais do que

ganha, por exemplo, um agente prisional em Goiás, que precisou comprar as algemas porque o estado não fornece. [...] Segundo o Ministério da Justiça, 1.048 presos morreram dentro de cadeias e presídios brasileiros. Para a CPI do sistema carcerário, o número é maior: 1.250 mortos em um ano. A média é de três mortes por dia. Significa que viver na prisão, sob a custódia do estado, é duas vezes mais perigoso do que morar na cidade mais violenta do país.” (Sistema penitenciário vive um ‘apagão carcerário - Jornal O Globo)

Constatou-se a completa agressão aos direitos humanos, a carência de assistência material e a iminente necessidade de reforma do ambiente carcerário para melhor acomodar os tantos internos que dividem uma minúscula cela. Em estabelecimentos de alguns Estados não há sequer colchões, apenas pedras frias servindo de dormitório.

Também constatou-se a escassez de limpeza, principalmente nos presídios femininos, pois não são oferecidos artigos para higiene pessoal às detentas, diversos ambientes são insalubres e fétidos, não possuem pias nem banheiros, não há acesso à água, e quando existe não é de boa qualidade.

No que concerne à precariedade da alimentação o relatório mostra que os detentos ouvidos, em quase sua totalidade, denunciaram a péssima qualidade da comida fornecida. Diante do alimento muitas vezes estragado, recheado de cabelos e insetos, a maioria dos presos se via na situação de recusar a refeição, empilhando as quentinhas fora das celas.

Importa ressaltar que muitos estabelecimentos sequer fornecem quentinhas, a refeição é entregue aos presos dentro de sacos plásticos e devem ser comidas com as mãos, pois não são disponibilizados talheres. Essa realidade não condiz com o valor que o contribuinte paga pela alimentação por interno, que é de aproximadamente R\$10/dia, valor suficiente para proporcionar ao detento uma refeição bem mais digna.

Denúncias de corrupção dentro das penitenciárias são constantes. Algumas até surtem efeito, resultando na demissão de funcionários, agentes e diretores, porém, ignoram a maior parte delas e todos saem impunes. Sobre o tema, no relatório final da CPI das Prisões (2008, p.55), o relator, deputado Domingos Dutra asseverou: “Infelizmente a CPI não teve condições de aprofundar as investigações sobre a corrupção endêmica no sistema carcerário, em face das mais variadas dificuldades [...] seria necessária uma investigação própria e específica sobre o tema”.

Já no tocante à superlotação, criou-se um entendimento de que este é o carro chefe dos demais problemas prisionais expostos. As leis estão mais rígidas, porém o sistema penitenciário não possui condições de comportar mais detentos. Toda esta problemática ocorre porque o sistema penal nacional possui uma política de punir e castigar em detrimento de algo que de fato busque a ressocialização e se preocupe com o prisioneiro egresso, dando ensejo a maus tratos, rebeliões e violência. Devido às faltas de triagem detentos condenados por delitos leves são forçados a conviver com criminosos de grande potencial.

Em matéria publicada pelo UOL Notícias (2012), o Ministro da Justiça, José Eduardo Cardozo, declarou:

"O sistema penitenciário nacional é indigno. O primeiro passo para solução de um problema é jamais escondê-lo debaixo do tapete [...] São tão péssimas as condições dos presídios que cumprir pena em muitos deles é mais pesado do que a própria a morte [...] O sistema prisional brasileiro é um problema, sim. A situação é desumana. Temos muito a fazer e não dá para tapar o sol com a peneira [...] Nós temos um sistema prisional medieval. Falo por mim: eu preferiria morrer do que cumprir pena em certos presídios brasileiros, onde pessoas são amontoadas sem qualquer dignidade, vivendo em meio a fezes, sendo agredidas e sem direitos humanos respeitados [...] O terror (nos presídios) não resolve o problema da violência, só fortalece as organizações criminosas. Ao fazer uma inspeção nos presídios do país a primeira constatação grave foi a violação sistemática de direitos humanos e a impossibilidade de reinserção social do preso [...] Muitas organizações têm origem nas más condições do sistema. O preso de baixa periculosidade é cooptado lá dentro. Ele entra amador e sai um criminoso organizado de alta periculosidade" (UOL NOTÍCIAS - Cardozo volta a criticar o sistema prisional brasileiro "É indigno").

Nessa ótica, as penitenciárias de fato surgem como universidades do crime, nas quais os delitos não cessam, pois ao invés de cumprir o objetivo declarado das casas de correção do Estado, os detentos se tornam ainda mais violentos e é quase impossível sua recuperação e retorno ao convívio social.

No Estado da Paraíba, tentando minimizar esta situação, juízes, em parceria com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) promoveram, em junho de 2011, o programa "Mutirão Carcerário" que possuía três eixos: garantir o devido processo legal, a reinserção do egresso e a efetividade da justiça criminal. Foram inspecionados presídios de João Pessoa, Santa Rita, Guarabira, Campina Grande, Patos, Sousa e

Cajazeiras, e neles evidenciados problemas de superlotação, irregularidades e denúncias de tortura que estão sob investigação.

Ademais, foram revisados mais de 7 mil processos, tanto de presos provisórios quanto condenados em definitivo. Aproximadamente 30% dos presos foram beneficiados pois foram expedidos 451 alvarás de soltura e 319 presos provisórios conquistaram a liberdade. De acordo com o CNJ, a Paraíba é o Estado com o maior número de detentos com penas vencidas.

O relatório final do programa revelou falhas graves nas Varas de Execuções Penais, principalmente no sistema de informática, estas acabavam por atrasar o andamento dos processos, em muitos estabelecimentos carcerários a própria família do detento que controlava seu tempo de cumprimento de pena.

É importante observar que o CNJ recomendou que fossem desativados o Presídio Regional de Patos e a Penitenciária Desembargador Flósculo da Nóbrega, em João Pessoa (o “Presídio do Roger”), segundo o órgão, estes estabelecimentos funcionam em condições subumanas, não possuem capacidade para acomodar os detentos e suas instalações são antigas e precárias. Impende ressaltar que o Presídio do Roger possui condições de abrigar apenas 640 vagas, porém possui 900 internos.

Mais recentemente, em maio de 2012, o Ministério Público recomendou ao Governo do Estado a interdição parcial de três penitenciárias em Campina Grande, a Penitenciária Raymundo Asfora (o “Serrotão”), a Penitenciária Regional Feminina e a Penitenciária de Segurança Máxima, por não se adequarem às normas da LEP, estarem superlotados, com ambiente considerado inadequado e insalubre, atuando sob condições de emergência.

Tendo em vista essas medidas recentemente tomadas, observa-se que se houver um rígido cumprimento das normas vigentes e sua aplicação de forma correta é possível minimizar ou até mesmo, a longo prazo, solucionar estes graves problemas enfrentados no sistema carcerário. Possibilitando, principalmente, o recolhimento do infrator em instituições capacitadas que o tratem com dignidade, respeitando seus direito e necessidades básicas, como também proporcionando sua ressocialização.

3.2 A CONDIÇÃO DAS PENITENCIÁRIAS BRASILEIRAS À LUZ DOS REGULAMENTOS EM VIGOR.

No âmbito nacional e internacional, existem ordenamentos que prescrevem direitos e deveres para o tratamento do preso, visando assegurar sua integridade e assistência. No Brasil, destacam-se, além da Constituição de 1988, a Resolução nº 14 de 1994, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), que prevê regras mínimas para o tratamento do preso, e, principalmente, a Lei nº 7.210/84 (Lei de Execução Penal), que, no tocante aos direitos humanos é uma das mais avançadas do mundo.

Sobre a eficácia da Lei de Execução Penal, Mirabete aduz:

Embora se reconheça que os mandamentos da Lei de Execução Penal sejam louváveis e acompanhem o desenvolvimento dos estudos a respeito da matéria, estão eles distanciados e separados por um grande abismo da realidade nacional, o que a tem transformado, em muitos aspectos, em letra morta pelo descumprimento e total desconsideração dos governantes quando não pela ausência dos recursos materiais e humanos necessário a sua efetiva implantação. (MIRABETE, 2007, p. 256)

Na seara internacional, aprovadas pelo Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas (ONU), mediante a resolução 1984/47, temos regras de aplicação geral para o tratamento dos prisioneiros e alguns procedimentos que garantem sua efetiva aplicação, estes devem ser obrigatoriamente respeitados e aplicados pelos países signatários.

Nesse sentido, cumpre observar alguns incisos do artigo 5º da Constituição Federal:

Art. 5.º:

III - ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante;

XLVIII – a pena será cumprida em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e o sexo do apenado;

XLIX – é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral;

Diante de tais incisos, podemos perceber o quanto o sistema penitenciário nacional despreza seus internos em sua integridade, seja ela psíquica, moral ou física. As prisões brasileiras são um verdadeiro campo de tortura, mormente psicológica, no qual há abuso de poder das autoridades policiais e maus tratos. A dignidade da pessoa humana, princípio fundamental consagrado pelo inciso III do primeiro artigo de nossa Constituição Federal, é visivelmente afrontado.

A Resolução 14/94 do CNPCP, prevê:

Art. 3º É assegurado ao preso o respeito à sua individualidade, integridade física e dignidade pessoal.

Art. 23. Parágrafo único: As sanções não poderão colocar em perigo a integridade física e a dignidade pessoal do preso.

Art. 24. São proibidos, como sanções disciplinares, os castigos corporais, clausura em cela escura, sanções coletivas, bem como toda punição cruel, desumana, degradante e qualquer forma de tortura.

Art. 53. A classificação (dos condenados) tem por finalidade:

I. separar os presos que, em razão de sua conduta e antecedentes penais e penitenciários, possam exercer influência nociva sobre os demais.

As normas dispõem sobre tratamento individual aos detentos e separação dos presos por natureza do delito, porém, o que se vê atualmente são pessoas empilhadas em celas como mercadorias, convivendo em um espaço ínfimo.

Ademais, a qualidade das celas é péssima. Na teoria, estas devem obedecer às condições mínimas de higiene, iluminação, circulação de ar e, dependendo do clima, aquecimento ou ventilação, devem possuir instalações sanitárias, como também devem ser disponibilizados roupas em bom estado.

Na prática, as celas de alguns estabelecimentos brasileiros sequer possuem janelas, impossibilitando a entrada de luz e de ar, não são fornecidos uniformes, colchões, lençóis, muito menos itens de higiene pessoal, estes são levados pelas famílias do detento. O mau cheiro das celas e dos corredores logo denuncia que banheiro digno é uma raridade.

No mesmo sentido, as normas da Resolução 1984/47 da ONU, prescrevem:

59. O sistema penitenciário deve empregar, tratando de aplicá-los conforme as necessidades do tratamento individual dos delinqüentes, todos os meios curativos, educativos, morais, espirituais e de outra natureza, e

todas as formas de assistência de que pode dispor.

60 (1) O regime do estabelecimento prisional deve tentar reduzir as diferenças existentes entre a vida na prisão e a vida livre quando tais diferenças contribuírem para debilitar o sentido de responsabilidade do preso ou o respeito à dignidade da sua pessoa.

63 (3) É conveniente evitar que nos estabelecimentos fechados o número de presos seja tão elevado que constitua um obstáculo à individualização do tratamento.

Atualmente, não é levada em consideração a personalidade do indivíduo, não há diagnóstico de perfil do apenado mediante exame criminológico visando segregá-lo, tampouco são observados seus antecedentes criminais, não há diferença de tratamento entre preso provisório e condenado por sentença transitada em julgado, como preconizam os regulamentos.

Sendo assim, o convívio de uma pessoa condenada por um crime não tão grave com outra que praticou um crime hediondo, por exemplo, aumenta significativamente a probabilidade daquele deixar a penitenciária como um indivíduo de alta periculosidade.

Outra falha gravíssima se trata da falta de assistência médica, odontológica e psicológica. Estas consistem direitos amplamente garantidos nas legislações vigentes. Vejamos o art. 14 da Lei de Execuções Penais:

Art. 14. A assistência à saúde do preso e do internado de caráter preventivo e curativo, compreenderá atendimento médico, farmacêutico e odontológico.

A Resolução 1984/47 da ONU também dispõe sobre as mesmas garantias:

22 (1) Cada estabelecimento penitenciário terá à sua disposição os serviços de pelo menos um médico qualificado, que deverá ter certos conhecimentos de psiquiatria.

25 (1) O médico deverá tratar da saúde física e mental dos presos e deverá diariamente observar todos os presos doentes e os que se queixam de dores ou mal-estar, e qualquer preso para o qual a sua atenção for chamada.

A realidade é que, em muitos estabelecimentos, não há a mínima assistência à saúde, os detentos simplesmente não tem atendimento médico. Tampouco são fornecidos medicamentos e, quando o fazem, utilizam um só remédio para diversos tipos de doença. De acordo com o relatório final da CPI das Prisões, em várias

penitenciárias foi comprovado o uso de creolina (substância usada para curar feridas de animais na zona rural) para tratar as doenças de pele dos detentos.

A assistência odontológica, quando fornecida, se resume à extração de dentes, muitos presos se queixam de que algumas vezes são retirados dentes saudáveis ao invés de dentes estragados. Já a assistência psicológica, que deveria ser estruturada, tendo em vista a atmosfera na qual é inserido o apenado, é escassa ou inexistente, tanto que a Lei de Execução Penal ainda é omissa nesse sentido.

Outro grande problema que merece destaque se trata da Defensoria Pública. Como a maioria dos presos é de origem humilde e de baixa renda, desde o momento da prisão nota-se a carência da assistência jurídica. Nos depoimentos colhidos na CPI e no Mutirão das Prisões, anteriormente citados, fartas são as declarações de que, no momento do flagrante, a autoridade policial agiu com abuso de poder, ou que os detentos não tinham as certas informações sobre seus direitos. A maioria deles, quando prestou depoimento, estava desacompanhada de advogado.

Nesse âmbito, vejamos o que dispõe a Lei de Execuções Penais:

Art. 15. A assistência jurídica é destinada aos presos e aos internados sem recursos financeiros para constituir advogado.

Art. 16. §3º Fora dos estabelecimentos penais, serão implementados Núcleos Especializados da Defensoria Pública para a prestação de assistência jurídica integral e gratuita aos réus, sentenciados em liberdade, egressos e seus familiares, sem recursos financeiros para constituir advogado

Do mesmo modo, temos a Resolução 1984/47 da ONU:

93. O preso não julgado será autorizado a requerer assistência legal gratuita, onde tal assistência exista, e a receber visitas do seu advogado para tratar da sua defesa, preparando e entregando-lhe instruções confidenciais. Para esse fim ser-lhe-á fornecido, se ele assim o desejar, material para escrever. As conferências entre o preso não julgado e o seu advogado podem ser vigiadas visualmente por um policial ou por um funcionário do estabelecimento prisional, mas a conversação entre eles não poderá ser ouvida.

A dificuldade da ressocialização também merece destaque. Embora as legislações que tratam dos direitos dos presos disponham sobre assistência ao egresso

e existam, no papel, tantos programas de ressocialização, temos que a taxa de reincidência no Brasil, varia de 70% à 85%. A Resolução da ONU, nesta seara, aduz:

58. O fim e a justificação de uma pena de prisão ou de qualquer medida privativa de liberdade é, em última instância, proteger a sociedade contra o crime. Este fim somente pode ser atingido se o tempo de prisão for aproveitado para assegurar, tanto quanto possível, que depois do seu regresso à sociedade o delinqüente não apenas queira respeitar a lei e se auto-sustentar, mas também que seja capaz de fazê-lo.

Também merece destaque o previsto na Lei de Execuções Penais:

Art. 25. A assistência ao egresso consiste:

I - na orientação e apoio para reintegrá-lo à vida em liberdade;

II - na concessão, se necessário, de alojamento e alimentação, em estabelecimento adequado, pelo prazo de 2 (dois) meses.

Parágrafo único. O prazo estabelecido no inciso II poderá ser prorrogado uma única vez, comprovado, por declaração do assistente social, o empenho na obtenção de emprego.

Art. 27. O serviço de assistência social colaborará com o egresso para a obtenção de trabalho.

Art. 69. O Conselho Penitenciário é órgão consultivo e fiscalizador da execução da pena.

§ 1º O Conselho será integrado por membros nomeados pelo Governador do Estado, do Distrito Federal e dos Territórios, dentre professores e profissionais da área do Direito Penal, Processual Penal, Penitenciário e ciências correlatas, bem como por representantes da comunidade. [...]

Art. 70. Incumbe ao Conselho Penitenciário:

IV - supervisionar os patronatos, bem como a assistência aos egressos.

A Lei supracitada, ao permitir que membros da comunidade componham o Conselho Penitenciário e com a instalação do Conselho da Comunidade, demonstra que a reintegração do preso também se trata de um problema de toda a sociedade e que cabe à ela colaborar para que o egresso não se sinta excluído, fornecendo-lhe assistência a fim de reincluí-lo na comunidade.

Esta não é uma tarefa fácil, pois ainda existe grande preconceito da sociedade para com o egresso, como também para com os presidiários. A população, levada por um sentimento de justiça, crê que o detento mereça o tipo de tratamento oferecido à ele nas penitenciárias, tampouco se sente estimulada à incluí-lo novamente na sociedade deixando de lado o rótulo de “ex presidiário”.

Obviamente, a pessoa que cometeu um crime deve estar reclusa na medida de sua culpabilidade e atendidas as peculiaridades de seu caso concreto, porém jamais deve ser esquecida ou rejeitada a qualidade de ser humano que possui e os direitos inerentes a ele. Se fosse garantida ao detento uma concreta oportunidade de recomeçar sua vida fora das grades, a maioria deles provavelmente não voltaria a delinquir.

4 UTILIZAÇÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS COMO INSTRUMENTO DE MELHORIA DO SISTEMA PENITENCIÁRIO

Desde 2004, ao ser sancionada a Lei 11.079, o País possui uma efetiva e regulamentada possibilidade de utilização de Parcerias Público Privadas. Sua viabilidade resta sobejamente comprovada e há quem concorde que o sistema de PPP's é de fato benéfico e eficiente para contornar a situação precária em que funcionam os presídios brasileiros atualmente, entretando, alguns doutrinadores discordam dessa possibilidade. É o que vai discorrer este capítulo.

4.1 POSICIONAMENTOS FAVORÁVEIS

A experiência com o instituto das parcerias público privadas no sistema prisional não é vasta no Brasil, apenas uma parceria foi concretizada nesse sentido, qual seja, o complexo penitenciário de Ribeirão das Neves, na região metropolitana de Belo Horizonte, inaugurado dia 18 de janeiro de 2013. Entretanto, o Estado de Pernambuco visa construir e gerir um Centro Integrado de Ressocialização e já abriu à consulta pública uma PPP.

O que prevalecia anteriormente no Brasil, era um sistema de gestão compartilhada nos presídios. O Paraná foi o Estado pioneiro, posteriormente aderiram o Amazonas, Ceará, Bahia, Santa Catarina e Espírito Santo. Nesse sistema, as atividades-meio como limpeza, alimentação e segurança são terceirizadas, enquanto a parte administrativa e de execução da pena ficava nas mãos do poder público. Os presos trabalham e recebem o benefício da remição.

Sobre a experiência de Santa Catarina, Shelp em reportagem de meio eletrônico:

[...] a Penitenciária Industrial de Joinville, [...] não cheira à prisão brasileira [creolina e esgoto]. Os pavilhões são limpos, não há superlotação e o ar é salubre, pois os presos são proibidos até de fumar. Muitos deles trabalham, e um quarto de seu salário é usado para melhorar as instalações do estabelecimento. Nada que lembre o espetáculo de horrores que se vê nas outras carceragens, presos em condições subumanas.

[...] A empresa privada administra o presídio, o que inclui fazer a segurança interna e prestar serviços básicos aos detentos, como alimentação, vestuário e atendimento médico. Ao estado cabe fiscalizar o trabalho da empresa, fazer o policiamento nas muralhas e decidir sobre como lidar com a indisciplina dos detentos. (SHELP, 2009, p. 84).

A Penitenciária Industrial de Joinville (PIJ), possui capacidade para 366 reclusos, como também não acomoda mais de 6 presos por cela e a quantidade de presos, de fato, não supera este número. A PIJ se destaca por ser cumpridora da Lei de Execução Penal e por dar a oportunidade aos apenados de cursar Ensino Fundamental e Médio. Muitos dos detentos trabalham e parte do seu pagamento é voltado para melhorar a estrutura da penitenciária.

Possui assistência educacional, religiosa, social e à saúde, com farmácia, psicólogos, psiquiatras, médicos, consultório odontológico e enfermeiros. A prisão conta com projetos de reintegração e ressocialização do preso, reduzindo, assim, a taxa de reincidência (que caiu de 83% para 12%). Este é apenas um exemplo de como as parcerias podem ser uma perspectiva de possível melhoria.

O modelo de parceria público privada adotado pelo Brasil se assemelha ao francês. Na França, a possibilidade de parceria surgiu em consequência da superlotação dos presídios, neste modelo, os serviços de assistência material e social, bem como a construção do estabelecimento ficam a cargo do parceiro privado. Enquanto a administração e a segurança do presídio cabem ao setor público. Neste País, 15% das penitenciárias funcionam com parcerias.

Destarte, o advogado criminalista Luíz Flávio Borges D'Urso, destacou:

Registro que sou amplamente favorável à privatização, no modelo francês e as duas experiências brasileiras, uma no Paraná há um ano e outra no Ceará, há dois meses, há de se reconhecer que são um sucesso, não registram uma rebelião ou fuga e todos que orbitam em torno dessas unidades, revelam que a "utopia" de tratar o preso adequadamente pode se transformar em realidade no Brasil. [...] Das modalidades que o mundo conhece, a aplicada pela França é a que tem obtido melhores resultados e testemunho que, em visita oficial aos estabelecimentos franceses, o que vi foi animador.[...] De minha parte, não me

acomodo e continuo a defender essa experiência no Brasil, até porque não admito que a situação atual se perpetue, gerando mais criminalidade, sugando nossos preciosos recursos, para piorar o homem preso que retornará, para nos dar o troco! (D'URSO, 2009, p. 2)

Cumpramos observar que o vocábulo “privatização” acima exposto é entendido como uma terceirização de serviços, na qual, ao Poder Público sempre caberá a administração, gestão e atividade jurisdicional da penitenciária. Pois não seria conveniente retirar do Estado o poder de execução. Nesse sentido, o renomado jurista Luiz Flávio Gomes, assevera:

"Sou contrário a uma privatização total e absoluta dos presídios. Mas, temos duas experiências no país de terceirização, terceirizou-se apenas alguns setores, algumas tarefas. Essas experiências foram no Paraná e no Ceará, experiências muito positivas. [...] Há uma empresa cuidando da alimentação de todos, dando trabalho e remunerando nesses presídios, que possuem cerca de 250 presos cada um. O preso está se sentindo mais humano, está fazendo pecúlio, mandando para a família e então está se sentindo útil, humano. Óbvio que este é o caminho. Sou favorável à terceirização dos presídios" (GOMES, 2009, p. 1)

A experiência recente de parceria público privada no complexo penitenciário do Estado de Minas Gerais até então se mostra um sucesso. Na modalidade de concessão administrativa, o parceiro privado está responsável pelo projeto, construção, operação e financiamento do empreendimento, como também pela prestação à saúde e ao trabalho, jurídica, social, material e religiosa ao sentenciado.

Também fica a cargo do ente privado o gerenciamento e controle das visitas e a inspeção das celas. Já o ente público é responsável pelo monitoramento da construção e pela direção da penitenciária, dispondo sobre questões de disciplina e segurança. Embora caiba ao parceiro privado a contratação dos funcionários, estes estarão subordinados às regras impostas pelo Estado.

Nesse âmbito, Sandro Cabral e Sérgio Lazarini realizaram um estudo sobre a gestão privada com supervisão pública, comparando prisões públicas com prisões terceirizadas e concluíram:

"Nossos resultados apontam que as formas híbridas de provisão de serviços prisionais apresentam não apenas melhores custos, mas também melhores

indicadores de qualidade em termos de segurança, ordem e nível de serviço oferecido aos detentos. A chave está na presença do supervisor público, cujo papel é garantir um nível adequado de serviço. Nesse caso, a supervisão pública exercida pelos diretores do presídio inibe eventuais condutas auto-interessadas dos operadores privados, evitando a redução dos padrões de qualidade dos serviços acordados." (CABRAL; LAZZARINI, 2008, p. 2)

Outro ponto que causa bastante discussão entre os juristas é o de que a utilização de parcerias talvez pudesse dar ensejo a mais corrupção. Quanto à isso, a parceria público privada também se mostra mais eficaz, tendo em vista que a punição de um funcionário público que pratique ato corrupto em determinada penitenciária será de transferência. Todavia, se o funcionário for privado, será imediatamente dispensado de seus serviços.

As parcerias público privadas produzem grande vantagem à medida que os serviços são prestados em observância à lei, os gastos são mais precisamente contabilizados, os recursos públicos são melhor aplicados, existe monitoramento da qualidade dos serviços e, nas penitenciárias, a vigilância interna possui melhor qualidade em termos de preparação e treinamento.

A parceria com o setor privado traz também capacidade tecnológica própria do setor. Conforme informações dispostas em meio eletrônico, no complexo penitenciário de Minas, por exemplo, existem duas torres que recebem imagens de aproximadamente 300 câmeras e fazem monitoramento durante o dia e a noite. Estas torres também controlam a energia elétrica dentro da penitenciária, abrem e fecham os portões e ajustam a temperatura dos chuveiros.

A implantação das PPP's acarreta a perspectiva de eficiência na execução do projeto, visto que o investimento inicial é unicamente privado e a constraprestação do serviço apenas será reembolsada após sua disponibilidade e avaliado seu desempenho, essa peculiaridade garante rapidez na concretização da obra e boa qualidade do serviço.

Outra vantagem advinda das PPP's é a transparência dos contratos. A lei 11.079/04, em seu artigo 10, dispõe sobre a exigência de consulta pública à minuta do edital. Vejamos:

Art. 10. A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade de concorrência, estando a abertura do processo licitatório condicionada a:

VI – submissão da minuta de edital e de contrato à consulta pública, mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, que deverá informar a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu valor estimado, fixando-se prazo mínimo de 30 (trinta) dias para recebimento de sugestões, cujo termo dar-se-á pelo menos 7 (sete) dias antes da data prevista para a publicação do edital;

Além da transparência no processo, esta característica gera maior competitividade entre as empresas já que existe a possibilidade de correção de erros durante o procedimento.

Os gastos com os apenados também diminuirão, segundo os administradores do complexo penitenciário de Minas Gerais, o Estado pagará R\$70,00 ao dia por detento, o equivalente a R\$2.100,00/mês/recluso. Comparando este valor com o gasto por apenado atualmente, que é de R\$133,00 por dia, percebe-se uma redução de 20% dos custos.

Com a implantação de parcerias, pode haver benefícios também para as penitenciárias totalmente públicas, já que a questão da superlotação pode ser controlada. A coordenadora das PPP's do Estado de Alagoas, Juliana Omena, em reportagem em meio eletrônico datada do ano de 2012, alegou:

“O interessante na PPP é que se submeterá aos índices de verificação e mensuração de desempenho. A empresa só recebe se cumprir o que for estabelecido, ou seja, vai receber de acordo com as metas atingidas. Vai estar junto com o Estado, que pagará um custo determinado por preso, para que gerencie esse complexo. Os demais presídios não vão ser gerenciados da mesma forma. Só que, como benefício, estarão desafogados. Vai haver possibilidade de ressocialização, tanto na parceria como no centro gerido somente pelo Estado, porque a superlotação vai ser resolvida”. (JORNAL PRIMEIRA EDIÇÃO – Governo aposta em Parceria Público Privada em setor prisional)

Desta forma, a utilização das Parcerias Público Privadas se mostra como uma possibilidade vantajosa para modificar a situação degradante que o sistema penitenciário enfrenta atualmente, tendo em vista a escassez de serviços públicos de qualidade e a incapacidade do Estado de, sozinho, reverter tal situação. Não se pode

esquecer a necessidade de controle e planejamento destas relações para que não fujam às atribuições do Poder Público.

4.2 POSICIONAMENTOS CONTRÁRIOS

Na discussão gerada em torno das parcerias público privadas, muitos argumentam determinados aspectos negativos da intervenção privada nos setores públicos. Um dos receios é de que o poder do Estado se oprima diante das ações do parceiro privado e perca o controle do sistema prisional, além disso, argumentam os juristas, que a situação aparenta inconstitucionalidade, a medida que uma atribuição do Estado não pode ser delegada a um ente privado.

Este argumento não apresenta tanta força, pois, como exposto anteriormente, o Brasil segue o modelo de parceria francês, no qual o Estado tem controle e gerenciamento do estabelecimento, enquanto o parceiro privado cuida do projeto, seu financiamento e construção, além dos demais serviços de assistência ao apenado. Neste sentido o renomado jurista Armando Ribeiro preleciona:

Não havendo óbices legais, posto que se o Legislador Constitucional não proibiu, permitiu a participação da iniciativa privada na gestão do sistema penitenciário, é uma alvissareira idéia, a da “privatização” [terceirização] dos presídios. Permanece incólume a função jurisdicional do Estado, que continua a presidir a execução penal, (...) ao particular compete unicamente gerenciar o contingente de recursos materiais, sem interferir na jurisdição (RIBEIRO, 2010, p.1).

Ao Estado, continuaria a função jurisdicional. A parceria com o poder privado apenas colaboraria para uma aproximação da qualidade do sistema penitenciário ao que prevê a Lei de Execuções Penais. Todavia, há quem argumente que o benefício das PPP's não durará muito tempo e logo alcançará o problema da superlotação, que remeterá os reclusos ao mesmo tratamento degradante a que são submetidos atualmente.

Especialistas sentenciam que a instabilidade da economia brasileira também influencia negativamente as relações de parcerias público privadas, visto que seus altos e baixos poderiam acarretar dificuldades na liquidação e execução dos contratos de parceria, afetando a estabilidade de tais relações.

Outro posicionamento desfavorável que causa bastante polêmica consiste na obrigatoriedade de trabalho pelo apenado exigida nas prisões de parceria público privada. Inclusive, a Ordem dos Advogados do Brasil se pronunciou contra as penitenciárias privadas, argumentando que os apenados seriam explorados e este tipo de trabalho não encontra normas protetivas na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), pois possuem natureza jurídica administrativa.

Esta situação mostra-se bastante contraditória pois embora o trabalho forçado do preso seja ilegal, a Lei de Execuções Penais dispõe que é seu dever realizá-lo como forma de colaborar no sustento de sua família e remir seus dias de pena. Cumpre observar alguns artigos da Seção II da LEP que trata do trabalho interno:

Art. 31. O condenado à pena privativa de liberdade está obrigado ao trabalho na medida de suas aptidões e capacidade.

Art. 32. Na atribuição do trabalho deverão ser levadas em conta a habilitação, a condição pessoal e as necessidades futuras do preso, bem como as oportunidades oferecidas pelo mercado.

Ademais, os governos podem celebrar parcerias com o setor privado para edificação de oficinas de trabalho, como previsto na legislação. A meu ver, a obrigatoriedade do trabalho nas prisões privadas se mostra pertinente e justo, principalmente como forma de disciplina e de ocupação para a mente dos apenados.

Outro ponto colocado como desvantagem das parcerias consiste na possibilidade de tratarem o patrimônio público com ma-fé, formulando contratos com irresponsabilidade e não cumprindo com seus objetivos iniciais, lesando, assim, os usuários do serviços. De fato, o instituto das PPP's, como qualquer outro, está sujeito à vícios e corrupção, entretando a Lei 11.079/04 procura se precaver dispondo normas que garantem a transparência do processo.

Sobre o assunto, o mestre Laurindo Minhoto argumenta:

A grande promessa dos advogados da privatização no Brasil é justamente essa [diminuir custos]. A idéia é de que a iniciativa privada, mais eficiente, adote programas de qualidade e de gestão. Dizem que ela já teria sido, em tese, comprovada nos países onde houve implementação do sistema. Digo sinceramente: não há qualquer estudo que comprove isso, aqui ou lá. Reduções de custo, quando existem, são mínimas se comparadas aos gastos dos estabelecimentos públicos. E, em muitas situações, o que parece é que essa diminuição do preço por detento aparece devido à piora na qualidade dos serviços penitenciários. Justamente no que seria o diferencial: na ressocialização, educação, trabalho, saúde e acompanhamento do preso. São tarefas que sofrem piora em função do corte de custos. Os presídios privados são a Gol [empresa de aviação brasileira que barateia passagens e oferece serviço de bordo mais modesto] do setor. (MINHOTO, 2009, p. 3)

A experiência de PPP em Minas Gerais, mostra 20% de redução no custo dos detentos e a qualidade da penitenciária, até então, se mostra impecável e cumpridora assídua da Lei de Execuções Penais. A contraprestação do Estado dependerá de vários fatores, dentre eles o número de fugas e rebeliões, a qualidade e quantidade da assistência e serviços prestados aos detentos, sendo assim, se o serviço deixar a desejar, o reembolso fica comprometido.

No tocante à superlotação, muitos argumentam que outras medidas poderiam ser suficientes para solucionar o problema, como, por exemplo, ações que dariam maior celeridade aos processos das Varas de Execução Criminal, revisando os processos e aliviando as prisões. O investimento em programas de proteção e assistência ao apenado também contribuiria para a ressocialização destes.

A Comissão da União Européia, disponibilizou em meio eletrônico, diretrizes para PPP's bem sucedidas, dentre elas, citou outro aspecto negativo das PPP's no tocante à redução controle do poder do Estado:

Um dos principais objetivos do setor público é proteger o interesse público e assegurar obtenção de vantagens sócio-econômicas (value for money). Projetos operados publicamente dão aos contribuintes a capacidade de controlar a qualidade por intermédio de seus votos e impostos. A introdução de operadores privados pode reduzir esse controle caso não sejam desenvolvidos sistemas de controle eficientes. (COMISSÃO EUROPÉIA, 2003, p. 53)

Entretanto, no mesmo momento traz previsões para reduzir a negatividade deste fator:

Paralelamente [...] é necessário promover o desenvolvimento de associações de consumidores, que atuem e viabilizem as consultas públicas. Isso não apenas cria uma ligação direta com o operador privado, mas também desenvolve na população um profundo senso de responsabilidade ou de participação nos projetos PPP. (COMISSÃO EUROPEIA, 2003, p. 53)

A divisão de funções entre Estado e entre privado não significa que àquele abdicará de sua responsabilidade ou perderá o controle de atribuições que lhe são inerentes, muito pelo contrário, reduzindo sua atuação, o Estado tem a possibilidade de garantir mais eficiência nos serviços por meio de incisiva fiscalização. Destarte, delegando corretamente normas e funções ao ente privado, as mazelas atuais do sistema carcerário nacional poderiam ser minimizadas consideravelmente.

CONCLUSÃO

O Estado não trata a segurança pública como prioridade e o descaso com a situação é notório, há tempos o sistema penitenciário brasileiro vem sendo alvo de críticas de órgãos de proteção tanto nacionais quanto internacionais, o Poder Público parece virar as costas, tenta se eximir da responsabilidade. A sociedade não se sensibiliza ou assume qualquer posição, quando deveria mostrar-se interessada, tendo em vista que o egresso retornará ao convívio social.

A quantidade de celas dos estabelecimentos não condiz com o elevado número de apenados, os maus tratos sofridos, a alimentação é inadequada, as assistências garantidas pela Lei de Execuções Penais inexistem na prática, dentre tantas outras violações aos direitos dos reclusos, a insuficiência de agentes penitenciários e carcerários, ademais a falta de defensores públicos para atender aos direitos dos réus e a lentidão das Varas de Execução Penal.

Além dos problemas supracitados, as penitenciárias não conseguem atingir seu principal objetivo, qual seja a ressocialização do preso, tal desiderato parece ocorrer de forma invertida, visto que os reclusos saem da prisão muito mais aptos a delinquir e não tardam à retornar ao cárcere. Os programas que atualmente existem para auxiliar a reintegração do condenado à sociedade são falhos, o trabalho que raramente é oferecido aos presos consiste em atividades simples não profissionalizantes.

O caos se estabeleceu nos cárceres do Brasil e é tratado de forma bastante preconceituosa, se esquecem completamente da condição humana no preso. Esta situação de calamidade necessita urgentemente de mudança, os índices de reincidência são elevadíssimo e a violência se expande de forma incontrolável, cada vez com mais intensidade e crueldade no País.

A possibilidade de utilização das Parcerias Público Privadas surge como uma perspectiva esperançosa em meio à toda problemática que enfrenta o sistema penitenciário. Neste sentido, o País possui apenas uma penitenciária viabilizada por PPP, o Complexo Prisional de Ribeirão das Neves, em Minas Gerais. Todavia, podem ser citadas outras obras que se utilizaram deste instituto e obtiveram sucesso, são elas:

a construção do Hospital do Subúrbio (Salvador - BA), a reforma do estádio Mineirão (Belo Horizonte), o fornecimento e manutenção de trens em São Paulo.

A experiência de Minas Gerais é um projeto pioneiro do governo, após a construção das cinco unidades (sendo três delas de regime fechado e duas do semi-aberto), é estimada capacidade para 3.040 apenados. A empresa privada irá gerir e manter os serviços do estabelecimento que garante 0% de ociosidade, todos os presos irão estudar e trabalhar. O objetivo de ressocialização aliado aos recursos tecnológicos é um dos aspectos fundamentais deste projeto de PPP.

De acordo com as informações expostas durante o estudo, mostrou-se que as instalações do Complexo em Minas são modernas e contam com a mais alta tecnologia para propiciar segurança, além de estarem em consonância com a Lei de Execuções Penais. No contrato entre os parceiros está prevista fiscalização dos serviços e avaliação do desempenho do parceiro privado pelo Poder Público, além disso, a execução penal e demais atividades jurisdicionais continuam sendo de competência do Estado, que legalmente não pode delegar estas atribuições.

O exposto *supra*, apenas ilustra que a eficiência das Parcerias Público Privadas é real e viável. As penitenciárias nacionais necessitam projetos de ampliação e modernização que uma PPP pode garantir. Com isso, pretende-se demonstrar que há uma possibilidade de mudança efetiva, basta o Poder Público demonstrar interesse na transformação e desmistificá-la perante à sociedade.

Estas parcerias aproximam o previsto na Lei de Execuções Penais à realidade, tornando a condição de vida do apenado mais digna, além de ter uma efetiva preparação para o convívio social. Os benefícios apresentados por uma parceria público privada são capazes de amenizar a situação de caótica das penitenciárias atualmente. Com responsabilidade no cumprimento do contrato e a devida fiscalização dos serviços, a possibilidade de aplicação das Parcerias Público Privadas no sistema prisional surge como uma solução louvável.

REFERÊNCIAS

BATISTA, Jonas. Relatório manda fechar presídio do Roger e de Patos e construir cadeias nas principais cidade da PB. **Paraíba.com.br**. 03 mar 2012. Disponível em: < <http://www.paraiba.com.br/2011/03/03/88279-relatorio-manda-fechar-presidio-do-roger-e-de-patos-e-construir-cadeias-nas-principais-cidade-da-paraiba> > Acesso em: 20 mar 2013

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório Final da CPI das Prisões**. Brasília, 2008. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2701/cpi_sistema_carcerario.pdf?sequence=1>. Acesso em: 10 dez 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 05 de outubro de 1988. Diário Oficial da União. Brasília, DF.

BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Diário Oficial da União, 1984. Brasília, DF.

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Institui a Lei de Concessões e Permissões. Diário Oficial da União, 1995. Brasília, DF.

BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui a Lei Federal das Parcerias Público Privadas. Diário Oficial da União, 2004. Brasília, DF.

CABRAL, Sandro e LAZZARINI, Sérgio. **Gestão Privada Com Supervisão Pública**. 13 jan 2008. Disponível em: <<http://sergiolazzarini.insper.edu.br/Gest%C3%A3o%20privada%20com%20supervis%C3%A3o%20p%C3%BAblica.pdf>> Acesso em 20 mar 2013.

CAPEZ, Fernando. Direito Público Em Pauta. **Revista Datavenia**. Ano VI - Nº 55 - março de 2002 Disponível em: <<http://www.datavenia.net/entrevistas/000012032002.htm>> Acesso em 03 fev 2013.

CARVALHO, Priscila Almeida. **Privatização dos Presídios: Problema ou solução?**

Disponível em:

<http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?%20n_link=%20revista_artigos_leitura&%20artigo_id=5206>. Acesso em 31 set 2012.

CHACHA, Luciano. **Aspectos críticos sobre a privatização dos presídios no Brasil.** 15 abr 2009. Disponível em:

<http://ww3.lfg.com.br/public_html/article.php?story=20090414154530574> Acesso em: 31 set 2012.

COMISSÃO Européia. **Diretrizes para parcerias público-privadas bem sucedidas.** Março de 2003. 110 p. p. 53. Disponível em:

<http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/guides/PPPguide.htm> Acesso em: 30 mar 2013.

COSTA, José Andrade. As Parcerias Público-Privadas (PPPs) e o Programa do Estado da Bahia. **Revista Bahia Invest.** Bahia, 04 jun 2006. Disponível em:

<http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/Revista_Bahia_Invest_V_04_junho_2006.pdf> Acesso em: 25 fev 2013

CNJ Notícias - CNJ encerra mutirão carcerário na PB. **Revista Consultor Jurídico.** Paraíba, 02 mar 2011. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/13414-cnj-encerra-mutirao-carcerario-na-paraiba-nesta-quinta-3>> Acesso em: 20 mar 2013

CNJ Notícias – Multirão Carcerário analisou 295 processos. **Revista Consultor Jurídico.** 10 de janeiro de 2012. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-jan-10/mutirao-carcerario-analisou-295-mil-processos-dois-anos>>

CNPP. **Resolução nº 14.** 11 nov 1994. Disponível em:

<<http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJE9614C8CITEMIDD4BA0295587E40C6A2C6F741CF662E79PTBRNN.htm>> Acesso em: 18 de fevereiro de 2010.

D'URSO, Luiz Flavio Borges. **Direito criminal na atualidade.** 1. ed. 2ª tiragem. São Paulo: Atlas, 1999.

D'URSO, Luíz Flávio Borges. **Privatização Das Prisões Mais Uma Vez A Polêmica.** Disponível em:

<<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/10717-10717-1-PB.htm>> Acesso em 03 fev 2013

FERNANDES, Nelito. Privatizar Resolve? **Revista Época**. Brasil, 09 de abr 2007. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDG76972-6009,00-PRIVATIZAR+RESOLVE.html>> Acesso em 03 fev 2013

FREITAS, Juarez. Parcerias Público-Privadas: Características, Regulação e Princípios. **Revista Interesse Público** – ano 6, nº 29, jan/fev 2005. Porto Alegre: Notadez. p. 26.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 15ª Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

JUNIOR, Jarbas Sobreira Moreira. **Privatização do sistema penitenciário brasileiro**. Trabalho de Conclusão de Curso. Graduação em Direito - Universidade Federal de Campina Grande - PB. 2009

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 85-86

MINHOTO, Laurindo Dias. A Privatização de Presídios. **Jornal A Tribuna**. Santos – SP. Disponível em: <<http://bellatrix.blogs.ie/laurindo-minhoto/>> Acesso em 04 mar 2013.

MIRABETE, Julio Fabbrini. **Execução Penal**. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MORSCH, Carlos Eduardo. **O sistema prisional e as parcerias público-privadas**. Trabalho de Conclusão de Curso. Graduação em Direito - Universidade Federal de Santa Maria - RS. 2009.

NAÇÕES UNIDAS. Resolução 1984/47. **Regras Mínimas para o Tratamento de Prisioneiros**. Adotadas pelo 1º Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, realizado em Genebra em 1955. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/sistema-prisional/regras_minimas.pdf> Acesso em: 18 dez 2012

NETO, Francisco Gelinski; FRANZ, Giovane. **A crise carcerária e a privatização do sistema prisional**. Disponível em:

<http://www.apec.unesc.net/V_EEC/sessoes_tematicas/Temas%20Especiais/A%20CRISE%20CARCER%C3%81RIA%20E%20A%20PRIVATIZA%C3%87%C3%83O%20DO%20SISTEMA%20PRISIONAL.pdf>. Acesso em 24 out 2012.

OLIVEIRA, Marcela. Governo aposta em Parceria Público Privada para setor prisional. **Jornal Primeira Edição**. Alagoas, 05 mar 2012. Disponível em: <<http://primeiraedicao.com.br/noticias/editoria/alagoas>> Acesso em: 03 mar 2013

OSÓRIO, Fábio Medina. **Sistema penitenciário e parceria público-privadas: novos horizontes**. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7643>>. Acesso em: 01 de setembro de 2012.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Dieito Administrativo**. 24^a Ed. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2011.

PIRES, Vinícius Leite. **Privatização do sistema penitenciário brasileiro: Viabilidade jurídica**. Trabalho de Conclusão de Curso. Graduação em Direito - Universidade Federal de Campina Grande - PB. 2010

QUIRINO, Márcia Glebyane Maciel. **Manual de Elaboração de Trabalhos Científicos e Trabalho de Conclusão de Curso para Graduação e Pós-Graduação da Unidade Acadêmica de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande**. 2009. Sousa, PB.

RIBEIRO, Armando Lúcio. **Privatização (Terceirização) dos Presídios**. Disponível em: <http://www.mp.rn.gov.br/artigo/caops/caopjp/teses/privatizacao_presidios.pdf>. Acesso em 16 de fev de 2013.

SCHELP, Diogo. **Nem parece presídio**. Revista Veja, 25 fev. 2009. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/250209/p_084.shtml>. Acesso em: 23 de jan de 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 27 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 672.

SISTEMA penitenciário vive um 'apagão carcerário'. **Jornal O Globo**. 2008. Disponível em: <<http://g1.globo.com/noticias/brasil/0,,mul537366-5598,00-sistema+penitenciario+vive+um+apagao+carcerario.html>>. Acesso em: 23 jan 2013

SUZUKI, Cláudio. **A política criminal e a viabilidade da administração dos presídios públicos por empresas privadas. Será essa a solução para nosso sistema prisional?** 2013. Disponível em:

< <http://atualidadesdodireito.com.br/claudiosuzuki/2013/02/20/a-politica-criminal-e-a-viabilidade-da-administracao-dos-presidios-publicos-por-empresas-privadas-sera-essa-a-solucao-para-nosso-sistema-prisional/> > Acesso em: 12 mar 2012

UOL NOTÍCIAS. **Cardozo volta a critica o sistema prisional brasileiro: "É indigno".** 2012. Disponível em:

< <http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2012/11/14/cardozo-diz-que-sistema-prisional-brasileiro-e-indigno.htm> > Acesso em: 03 mar 2013

ANEXO A – INFORMAÇÕES PENITENCIÁRIAS INFOPEN 06/2012