

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN THE BRAZILIAN PENITENTIARY SYSTEM

Laís da Silva Rocha¹
Larissa Machado Elias²
Alessandro Gonçalves da Paixão³

RESUMO: Sabe-se que os presídios brasileiros enfrentam uma séria crise de infraestrutura, manutenção, controle e administração. Por outro lado, a Administração Pública indica não ter recursos próprios suficientes para propiciar a reorganização do sistema como é devido. Nesse contexto, a parceria público-privada é vista como mecanismo de solução desse grave problema, através da utilização da expertise do parceiro privado. Mesmo assim, parcela dos doutrinadores e estudiosos pugnam pela inviabilidade e ilegalidade da adoção da parceria público-privada para a prestação de serviços no interior dos presídios. Diante dos diversos conflitos que permeiam a questão, o presente trabalho busca analisar as características desse tão polêmico contrato administrativo e discutir os principais entraves que permeiam esse modelo de contratação.

Palavras-chave: Parcerias Público-Privadas. Concessão. Direito Administrativo. Sistema Penitenciário. Prisão. Execução Penal.

Abstract: It is known that the Brazilian prisons are facing a serious crisis in infrastructure, maintenance, control and administration. On the other hand, the Government indicates not having sufficient own resources to support the reorganization of the system as is due. In this context, the public-private partnership is seen as a mechanism of solving this serious problem, through the use of the expertise of the private partner. Even so, part of the indoctrinators and scholars argue the impracticality and illegality of the adoption of the public-private partnership for the provision of services within the prisons. On the various conflicts that pervade the question, this paper seeks to analyse the characteristics of this so controversial administrative contract and discuss the main obstacles that permeate this contracting model.

Keywords: Public-private partnerships. Concession. Administrative Law. Penitentiary System. Prison. Criminal Execution.

¹ Acadêmica do Curso de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Goiás.

² Professora Mestre da Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Pós-graduada em Direito Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas e mestre em Ciências Ambientais e Saúde da Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Professora efetiva da Pontifícia Universidade Católica de Goiás - PUC-GOIÁS, lecionando na graduação do curso de Direito e pós-graduação de Direito Civil e Processo Civil. Também é professora do curso de Direito do Centro Universitário Uni-Anhanguera e da Escola Superior de Negócios - ESUP.

³ Mestre em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento pela PUC de Goiás. Especialista em direito Público – PUC-GO. Professor dos Cursos de Direito da PUC-Goiás, UniEVANGÉLICA, Raízes e cursos de Pós-Graduação. Advogado.

1 - INTRODUÇÃO

Sabe-se que, no início do século XX, com o surgimento das intituladas Constituições Sociais, o Estado passou a atuar diretamente na prestação de diversos serviços públicos, assumindo uma postura protecionista, diferentemente do modelo estatal adotado até então, conhecido como Estado Liberal.

Entretanto, já na metade do século XX, o Estado Social enfrentou grave crise, gerada, em parte, pela centralização da prestação direta de serviços nas mãos do Estado que, combinada com a falta de planejamento, sobrecarregou o Poder Público e, por conseguinte, gerou serviços de baixa qualidade e insuficientes ante a demanda populacional.

Tentando solucionar o problema, o Estado passou a transferir a prestação de inúmeros serviços às empresas privadas, através de concessões e permissões. Mesmo assim, essas formas de pactuação, a depender do objeto do contrato, não pareciam vantajosas a iniciativa privada, em razão do elevado custo e alto risco que recaia sobre a empresa.

Esse cenário desencadeou o surgimento da *Public Private-Partnerships*, no Brasil, conhecida como Parceria Público-Privada, uma modalidade de contrato administrativo, em que o parceiro Público e o Privado partilham os riscos da atividade pública realizada.

Salienta-se que, com o fito de atender os mais variados tipos de contratações entre poder público e setor privado, existem diversos formatos de contratos administrativos no ordenamento jurídico pátrio, sendo as Parcerias Público-Privadas apenas uma dessas modalidades contratuais. Essas, por sua vez, podem ser firmadas para a prestação de diversos serviços, desde que atendendo as determinações dispostas na Lei n.º 11.079/2004.

Por outro lado, as péssimas condições que se encontram a maioria dos estabelecimentos prisionais no país, com fraca infraestrutura, condições de trabalho aos servidores públicos deficitárias e desrespeito aos direitos e garantias fundamentais dos presos, demonstram a falta de investimento no setor.

Buscando a melhora dos presídios brasileiros, a Administração Pública tem visto as parcerias público-privadas como alternativa para a insuficiência de recursos do Estado, empecilho à realização de obras que exijam vasto investimento em infraestrutura.

Assim, o presente trabalho terá como foco a análise do instituto da parceria público-privada no sistema carcerário brasileiro, a partir da apresentação das principais características desse modelo de concessão, forma de escolha do parceiro privado, serviços passíveis de delegação, vantagens e desvantagens da adoção da PPP nos presídios.

2 - O PANORAMA DO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO

2.1 – Breve Histórico da Pena Privativa de Liberdade

A pena, definida por Nicola Abbagnano (*apud* Chiaverini, 2009, p.01) como “*a privação ou castigo previsto por uma lei positiva para quem se torne culpado de uma infração*”, é um instituto tão antigo quanto à formação do próprio Estado. Entretanto, a pena de prisão como sanção penal, apresentada no Vocabulário Jurídico Conciso de Plácido e Silva (2010, p. 572) como “*a expiação ou o castigo, estabelecido por lei, no intuito de prevenir e de reprimir a prática de qualquer ato ou omissão de fato que atente contra a ordem social, o qual seja qualificado como crime ou contravenção*”, não tem longa história.

Na antiguidade, o Judiciário exteriorizava seu poder de punir utilizando salas de suplícios para a pena de morte e promovendo penas corporais (mutilações e açoites) em rituais realizados em praça pública. Durante a Idade Média e a Idade Moderna, a pena de

morte e as mutilações ainda eram fortemente utilizadas como meio de sanção penal, promovendo o medo coletivo. Assim apresenta Rogério Greco (2011, p. 471):

Verifica-se que desde a Antiguidade até, basicamente, o século XVIII as penas tinham uma característica extremamente aflitiva, uma vez que o corpo do agente é que pagava pelo mal por ele praticado.

Conforme narra Cezar Roberto Bitencourt (2012, p. 48) a adoção da pena privativa de liberdade teve espaço somente a partir da metade do século XVIII, quando a pena de morte, até então utilizada como instrumento de punição e controle social, estava em franca decadência, após ter fracassado no combate ao aumento dos delitos e na segurança das altas classes.

Mesmo assim, o início da adoção da pena de prisão não nasceu de ideais humanitários ou da constatação da necessidade de uma reforma do sistema punitivo. Com a forte crise econômica que assolava os países europeus na época e as altas taxas de desempregos, que influenciaram no aumento da criminalidade, a opção pela sanção através de confinamento teve um forte viés econômico, com o uso da mão de obra dos presos para a prosperidade geral, buscando alcançar a maior produtividade possível. (BITENCOURT, 2012, P. 49)

Com certo avanço na história das penas e influência das ideias de Beccaria, em sua obra intitulada *Dos Delitos e das Penas* (1764), tem-se forte adoção da pena privativa de liberdade como pena principal e o surgimento dos sistemas prisionais, sistematizando o cumprimento das penas e modelos de estabelecimentos penais, dos quais merecem destaque os sistemas pensilvânico, auburniano e o progressivo.

O sistema pensilvânico (ou celular) teve origem na Filadélfia no século XVIII, e fundamentava-se num extremo isolamento do detento, acreditando que dessa forma se estimulava o arrependimento. É claro, esse sistema impossibilitava a readaptação social do preso e lhe expurgava diversos direitos.

Por sua vez, o sistema auburniano, também conhecido como sistema do silêncio, implantado em Auburn, Estado de Nova Iorque, em 1818, permitia o trabalho dos presos, mas manteve o isolamento celular no período noturno, ainda com a imposição de absoluto silêncio aos presos.

O sistema progressivo criou um sistema de cumprimento progressivo da pena, a ser efetuado em três estágios. Sobre esses, leciona Rogério Greco (2011, p. 479):

No primeiro deles, conhecido como período de prova, o preso era mantido completamente isolado, a exemplo do que acontecia no sistema pensilvânico; como progressão ao primeiro estágio, era permitido o trabalho comum, observando-se o silêncio absoluto, como preconizado pelo sistema auburniano, bem como o isolamento noturno, “passando depois de algum tempo para as chamadas *public work-houses*, com vantagens maiores”; o terceiro período permitia o livramento condicional.

No Brasil, em 1830, com a promulgação do Código Criminal do Império, a pena de prisão foi reconhecida como forma de punição e, influenciado nos ideais iluministas, consagrou o princípio da humanização e conseqüentemente, na abolição dos açoites, torturas, marcas de ferro, mas ainda mantendo a pena capital.

Posteriormente, com a promulgação do ainda vigente Código Penal, instituem-se as penas privativas de liberdade, restritivas de direito e multa, priorizando um tratamento individual do apenado e consagrando-lhe maior proteção jurídica que a lei anterior.

A fim de cumprir as disposições das sentenças penais condenatórias, surge em 1984, a Lei de Execuções Penais (Lei n.º 7.210/84). Logo depois, em 1988, com a promulgação de nova Constituição Federal, importantes normas referentes à proteção da pessoa humana foram positivadas.

Sobre a pena de prisão, apresentada como uma importante evolução na história das sanções penais, Cezar Roberto Bitencourt (1993, p. 11) avalia:

A prisão é uma exigência amarga, mas imprescindível. A história da prisão não é a de sua progressiva abolição, mas de sua reforma. A prisão é concebida modernamente como um mal necessário, sem esquecer que guarda em sua essência contradições insolúveis. O Projeto Alternativo Alemão orientou-se nesse sentido ao afirmar que “a pena é uma amarga necessidade de uma comunidade de seres imperfeitos como são os homens”.

Atualmente, a partir da leitura do artigo 59 do Código Penal, é possível concluir que a legislação penal pátria optou pela adoção da teoria mista da pena, que unifica os critérios da retribuição e da prevenção, considerando que a pena tem como finalidade “*reprovar o mal produzido pela conduta praticada pelo agente, bem como prevenir futuras infrações penais*” (GRECO, 2011, p. 473).

2.2 – Considerações Gerais da Execução da Pena Privativa de Liberdade

A Execução Penal tem início com a sentença condenatória transitada em julgado, expedição da guia de execução e conseqüente recolhimento do condenado em estabelecimento prisional.

Com o trânsito em julgado de decisão condenatória à pena privativa de liberdade, o réu é recolhido ao estabelecimento penal adequado ao regime de cumprimento de pena que lhe foi determinado por sentença. Assim preceitua a Constituição Federal em seu artigo 5º, inciso XLVIII, ao afirmar que “*a pena será cumprida em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e o sexo do apenado*”.

Aquele condenado a cumprir sua pena no regime aberto estará submetido a uma colônia agrícola, industrial ou assemelhado, enquanto o réu do regime semiaberto irá para uma casa de albergado. Por fim, aquele que foi sentenciado a cumprir sua pena, inicialmente, no regime fechado será recolhido em uma penitenciária.

Assim é organizado já na exposição de motivos da Lei de Execução Penal, vejamos:

94. Os estabelecimentos penais compreendem: 1º) a Penitenciária, destinada ao condenado à reclusão, a ser cumprida em regime fechado; 2º) a Colônia Agrícola, Industrial ou similar, reservada para a execução da pena de reclusão ou detenção em regime semiaberto; 3º) a Casa do Albergado, prevista para acolher os condenados à pena privativa da liberdade em regime aberto e à pena de limitação de fim de semana; (...).

Têm-se ainda, como estabelecimentos penais, o Centro de Observação, onde são realizados os exames gerais e criminológicos; o Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico, destinado aos doentes mentais, portadores de desenvolvimento mental incompleto e aos que manifestarem perturbação das faculdades mentais; e a Cadeia Pública, local onde são remetidos os presos provisórios e os condenados, enquanto não transitar em julgado a sentença.

A Execução Penal, como a denominação já indica, é o procedimento jurisdicional que tem como objetivo dar efetividade às “*disposições de sentença ou decisão criminal e*

proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado”, consoante o artigo 1º da Lei n.º 7.210/84.

A Lei n.º 7.210/84, conhecida como Lei da Execução Penal (LEP) apresenta as normas pertinentes ao cumprimento da sanção penal imposta por sentença. Na execução penal, a relação jurídica é pautada em direitos e deveres dos sentenciados com a Administração Pública e vice-versa.

Por sua vez, o sentenciado tem obrigações e deve submeter-se às normas da execução da pena, tais como apresentar comportamento disciplinado e cumprimento fiel da sentença, dever de obediência ao servidor e respeito no trato com os demais com quem deva se relacionar, execução do trabalho, das tarefas e das ordens recebidas, submissão à sanção disciplinar imposta, higiene pessoal e asseio da cela ou alojamento, dentre outras.

Nesse ponto, Manoel Pedro Pimentel (*apud* MARCÃO, 2010, p. 49) traz ótima crítica:

Ingressando no meio carcerário o sentenciado se adapta, paulatinamente, aos padrões da prisão. Seu aprendizado nesse mundo novo e peculiar é estimulado pela necessidade de se manter vivo e, se possível, ser aceito no grupo. Portanto, longe de estar sendo ressocializado para a vida livre, está, na verdade, sendo socializado para viver na prisão. É claro que o preso aprende rapidamente as regras disciplinares da prisão, pois está interessado em não sofrer punições. Assim, um observador desprevenido pode supor que um preso de bom comportamento é um homem regenerado, quando o que se dá é algo inteiramente diverso: trata-se apenas de um homem prisonizado.

Sobre a natureza jurídica do procedimento de Execução Penal, destaca-se o dizer de Ada Pellegrini Grinover (*apud* NUCCI, p. 998):

A execução penal é atividade complexa, que se desenvolve, entrosadamente, nos planos jurisdicional e administrativo. Nem se desconhece que dessa atividade participam dois Poderes estatais: o Judiciário e o Executivo, por intermédio, respectivamente, dos órgãos jurisdicionais e dos estabelecimentos penais.

Essa natureza jurídica dúplice da Execução Penal assim se explica porque, enquanto o Poder Judiciário é o órgão responsável pela prolação de comandos relativos à execução da pena, o Estado é o encarregado do efetivo cumprimento das decisões, já que a administração e custeio dos estabelecimentos penais são responsabilidades do Executivo.

2.3 – Das Deficiências do Sistema Prisional Brasileiro

A pena de prisão, conforme apresentado alhures, tem como objetivo a repreensão do ato ilícito praticado e a ressocialização do autor do delito. A fim de cumprir esses objetivos, a Lei de Execução Penal traz normas delimitando a classificação dos detentos segundo seus antecedentes e personalidade (artigo 5º); a obrigação do Estado de prestar assistência material, jurídica, educacional, social, religiosa e à saúde aos reeducandos (artigo 10); o trabalho do condenado, com fins educativos e produtivos (artigo 28).

O artigo 41 da LEP ainda apresenta direitos do preso, como o direito à alimentação suficiente e vestuário, atribuição de trabalho e sua remuneração, previdência social, dentre outros.

Mais que isso, o Código Penal em seu artigo 38 dispõe que “*o preso conserva todos os direitos não atingidos pela perda da liberdade, impondo-se a todas as autoridades o*

respeito à sua dignidade física e moral” e a Constituição Federal preceitua no artigo 5º, inciso XLIX, que “é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral”.

Vê-se, pois, que o ordenamento jurídico brasileiro, buscando evitar o desrespeito aos direitos fundamentais daqueles que estão sob a tutela do Estado em razão de condenação criminal, apresentou normas específicas, reafirmando garantias inerentes a qualquer cidadão.

Todavia, atualmente, as garantias expostas na Lei de Execução Penal, no Código Penal e, principalmente, na Constituição Federal, não são efetivamente respeitadas na maioria dos estabelecimentos prisionais do país, onde práticas de violação de direitos humanos são corriqueiras, comuns.

Exemplo recente dessa situação, é o caso do Complexo Penitenciário de Pedrinhas, em São Luís, no estado do Maranhão. O presídio ficou nacionalmente conhecido após mais de 60 detentos serem assassinados no interior do estabelecimento penal, durante o ano de 2014, decorrente da rivalidade entre as facções criminosas que controlavam o estabelecimento prisional. (G1, 2015) (VEJA, 2014).

O caos instaurado no Complexo Penitenciário de Pedrinhas demonstra a ingerência da Administração Pública na administração do presídio, e as consequências que a conduta omissiva do Estado frente a situações de desrespeito as garantias fundamentais podem desencadear.

Destaque-se que, infelizmente, decorrente de uma visão distorcida dos direitos humanos e de um resquício de justiça privada, boa parcela da sociedade, como bem destaca Helida Séguin (2002, p. 110), tem a *“falsa noção de que o abuso sobre os presos não merece atenção pública e que a prisão, quanto mais tenebrosa, mais eficiente para o combate à criminalidade”*. Nesse cenário, lembrando que a dignidade da pessoa humana é garantia esculpida na Carta Maior, fundamental a lição de Ingo Wolfgang Sarlet (2012, p. 73):

...temos por dignidade da pessoa humana, a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres que integram a rede da vida.

Os problemas que afligem as penitenciárias brasileiras e resultam na falta de efetividade social das normas esculpidas pela Constituição Federal e pela Lei de Execução Penal são dos mais variados. O mais conhecido deles, e fato gerador de outras deficiências no âmbito prisional é a superlotação dos presídios, que há muito tempo não comportam a quantidade de indivíduos condenados pela Justiça Pública.

Conforme dados do *Novo Diagnostico de Pessoas Presas no Brasil* apresentado em julho de 2014 pelo Conselho Nacional de Justiça, a população carcerária do país, até maio de 2014, era de 567.655 (quinhentos e sessenta e sete mil seiscentos e cinquenta e cinco) e o déficit de vagas totalizava 206.307 (duzentos e seis mil trezentos e sete). Quando contabilizado os que cumprem a pena em regime domiciliar, o número de detentos salta para 711.463 (setecentos e onze mil quatrocentos e sessenta e três) e o déficit de vagas para 354.244 (trezentos e cinquenta e quatro mil duzentos e quarenta e quatro). (CNJ, 2014).

Mais que assustar, esses números indicam que o problema do déficit de vagas e, conseqüentemente, da superlotação dos presídios, é endêmico e histórico no país, que observou a população carcerária crescer ano após ano e não investiu na construção de novos

estabelecimentos penitenciários. Sobre o assunto, merece destaque o posicionamento de Guilherme de Souza Nucci (2012, p. 1028):

Se não houver investimento efetivo para o aumento do número de vagas, respeitadas as condições estabelecidas na Lei de Execução Penal para os regimes fechado, semiaberto e aberto, nada de útil se poderá esperar do processo de recuperação do condenado. Na verdade, quando o presídio está superlotado a ressocialização torna-se muito mais difícil, dependente quase que exclusivamente da boa vontade individual de cada sentenciado.

Com a superlotação, a administração do estabelecimento penal sofre sérias distorções. Torna-se difícil manter controle do presídio, seguir as regras de separação de detentos, resguardar a integridade física dos presos, fornecer condições de higiene, alimentação e estadia saudáveis, culminando em uma total falta de efetividade social das leis penais e dos direitos fundamentais disciplinados pela Constituição Federal e tornando a ressocialização do preso uma utopia.

Cezar Roberto Bitencourt (2011, p. 230) destaca ainda que, na maioria dos sistemas penitenciários se tem pessoal técnico despreparado, sem uma carreira organizada, sob influência da improvisação e do empirismo; predomínio da ociosidade e ausência de programas que busquem a ressocialização do indivíduo em cárcere e, a falta de orçamento público, ao passo que o financiamento do sistema penitenciário não é considerado necessidade prioritária.

O obste orçamentário do Estado em custear serviços de forte investimento em infraestrutura é argumento utilizado exaustivamente pelos defensores da implementação de parcerias público-privadas no setor. Conjecturando, o argumento se prolonga, porque o investimento no setor penitenciário continua estático, e não é porque o atual sistema está prosperando, pois sabemos, não está.

Como já dito, essas deficiências culminam na ineficiência da pena de prisão como agente ressocializador, fato que pode ser constatado pelo percentual de cerca de 70% em reincidência criminal. Desta feita, é impossível auferir a real eficiência da pena privativa de liberdade como sanção penal, vez que o ambiente prisional apresentado pela Lei de Execução Penal não é fornecido pelo Estado.

3 - AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

3.1 – A Origem das PPS e sua Inserção no Direito Brasileiro

O instituto da Parceria Público-Privada (PPP) foi criado em 1992, no Reino Unido, onde inicialmente foi chamado de *Private Finance Initiative* e, em 1996, decorrente de determinadas mudanças no programa de parcerias, passou a se chamar *Public Private Partnerships*, denominação que ainda é utilizada (MANSO, 2010, p. 07).

As Parcerias Público-Privadas (PPPs) decorrem de uma série de reformas estruturais realizadas pelo governo britânico na década de 1990, que visavam à redução do papel do Estado e uma nova forma de gestão, condizente com o período de recessão econômica vivenciado na época, e foram amplamente difundidas na gestão da primeira-ministra Margareth Thatcher.

Assim, a implementação das PPPs na Inglaterra buscou, além da melhora na prestação do serviço público, a superação da limitação orçamentária da Administração Pública e a possibilidade de utilizar a capacidade de gerir do setor privado, o que contribuiu para a avaliação positiva deste instituto pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário

Nacional, levando inclusive, a recomendar a sua adoção aos países subdesenvolvidos (MELLO, 2010, p. 773).

Esse novo modelo contratual, após experiência positiva vivenciada no Reino Unido, passou a se popularizar em diversos países, obtendo sucesso em Portugal, Espanha, Irlanda, Estados Unidos, dentre outros (CARVALHO FILHO, 2014, p. 431).

As parcerias público-privadas, em seu sentido amplo, equiparadas às *Public Private Partnerships*, abrangem todos os ajustes existentes entre o Poder Público e a iniciativa privada para a prestação de serviços de relevância pública, ou, no dizer de Ari Sundfeld (2005, p. 18), são todos “os múltiplos vínculos negociais de trato continuado estabelecidos entre a Administração Pública e particulares” com vistas a executar atividades de interesse geral.

Desta forma, nelas estariam inseridas as concessões comuns de serviços públicos, apresentadas pela Lei n.º 8.987/1995. Todavia, no Brasil existem instrumentos jurídicos distintos para os contratos de concessão comum e os contratos de Parceria Público-Privada.

É certo que é possível associar o desenvolvimento econômico de um país com a forma de gestão da máquina pública, a exemplo de implementação de obras de infraestrutura necessárias para impulsionar o crescimento, sejam construção e manutenção de estradas de rodagem, ferrovias, portos, hidroelétricas. Em contrapartida, os governos, seja na esfera federal, estadual ou municipal, historicamente, não têm apresentado um panorama positivo sobre esses investimentos para a população, o que se justifica, dentre outros fatores, pela falta de recursos públicos para investimento em serviços que exijam grande aporte em infraestrutura.

Alexandre Santos de Aragão (2005, p. 05), analisando os fatores que ensejaram a implementação das PPPs no Brasil, declara:

A conjuntura que ensejou o surgimento das parceiras público-privadas no Brasil pode, então, assim ser sintetizada: 1) gargalos de infraestrutura impeditivas do crescimento e consequente melhora da situação fiscal do Estado; 2) existência de uma série de atividades de relevância coletiva, muitas delas envolvendo as referidas infraestruturas, não-sustentáveis financeiramente e sem que o Estado tenha condições de financiá-las sozinho.

Assim, as Parcerias Público-Privadas surgiram no país como uma alternativa de pactuação entre Poder Público e iniciativa privada, com compartilhamento de riscos, com vistas à execução de atividades de interesse público que exigiam grande investimento em infraestrutura e que, devido à ineficiência da Administração Pública, não estavam sendo prestadas com qualidade à população.

3.2 – Conceito e Modalidades

Em que pese a *Public Private Partnerships* e a Parceria Público Privada serem nominalmente equivalentes, a PPP inglesa é instituto mais amplo, que abrange também as concessões comuns. Já a Parceria Público-Privada apresentada pela Lei Federal n.º 11.079/2004 remete a um instituto contratual especial, que se difere das concessões comuns, reguladas por legislação específica (Lei n.º 8.987/95).

As parcerias público-privadas, em sentido amplo, são todos os ajustes firmados entre a Administração Pública e a iniciativa privada que visam promover o desenvolvimento em infraestrutura e a prestação de atividades de interesse público. Nelas estão compreendidos os contratos de concessão, termos de parceria, dentre outras modalidades contratuais entre entes públicos e a iniciativa privada, além, é claro, das parcerias público-privadas *strictu sensu*, apresentadas na Lei n.º 11.079/2004.

Sobre o termo “parceria público-privada”, Maurício Portugal Ribeiro e Lucas Navarro Prado (*apud* MIGUEL, 2011, p.26) discorrem sobre três possíveis interpretações:

- a) uma conotação genérica, envolvendo todos os tipos de pactos contratuais entre Administração e particulares (aqui no Brasil conhecidos como parcerias da Administração Pública);
- b) um tipo específico de contratação entre particular e Poder Público, havendo o pagamento de alguma forma de subsídio pelo Estado;
- c) contratos com estrutura econômica semelhante a dos contratos de concessão de serviço público, que se destinam à prestação de serviços pelo parceiro privado à Administração ou ao público, em que a remuneração do parceiro privado seria realizada, em regra, por meio de pagamento de subsídio integral pelo Poder Público.

Há sérias críticas à denominação de “parceria” para esse tipo de concessão, vez que, a parceria deve pressupor interesses comuns entre os interessados, o que é de difícil aferição na modalidade de estudo, na qual o Poder Público busca a prestação adequada de determinadas atividades públicas, enquanto o parceiro privado visa o lucro. Assim, os objetivos que motivam cada contratante são, como nos contratos em geral, convergentes. Nesse sentido, esclarece José dos Santos Carvalho Filho (2014, p. 432):

A expressão “contrato de parceria” é tecnicamente imprópria. Primeiramente, há inegável contradição nos termos: onde há contrato (tipicamente considerado) não há parceria em seu sentido verdadeiro. Além disso, o denominado “parceiro privado” nada mais é do que uma pessoa comum do setor privado, que, como tal, persegue lucros e vantagens na execução do serviço ou da obra pública. Quanto a isso, aliás, nenhuma diferença a tem em relação às pessoas concessionárias na concessão comum. O que caracteriza a verdadeira parceria, isto sim, é a cooperação mútua, técnica e financeira, com objetivos comuns (e não contrapostos, como ocorre nos contratos em geral) e sem fins lucrativos, conforme sucede nos convênios e nos contratos de gestão firmados com organizações sociais, previstos na Lei nº 9.637/1998.

A Lei n.º 11.079/2004 define genericamente, em seu artigo 2º, *caput*, a parceria público-privada como “o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa”, nos remetendo, portanto, às modalidades de parcerias.

Na concessão patrocinada a remuneração do parceiro privado se dá através do pagamento de tarifa pelo usuário do serviço e também por contraprestação do parceiro público. Ademais, sujeitam-se à aplicação subsidiária da Lei nº 8.987/1995 (Lei Geral das Concessões).

Sobre essa modalidade, é válida a crítica de Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, p. 769) de que, embora um dos principais argumentos para a utilização das PPPs seja a carência de recursos públicos, a Lei n.º 11.079/04 autoriza que a contraprestação pecuniária desembolsada pelo Poder Público corresponda até 70% da remuneração do contrato ou mais, quando houver autorização legislativa, o que torna legalmente possível qualquer percentual inferior a 100%. Por sua vez, contratações nesses moldes, acabam por pressupor a existência de recursos públicos, o que vai de frente com a lógica que permeia a escolha da contratação por meio de PPPs.

Entretanto, é preciso ressaltar que a remuneração do parceiro privado pela Administração Pública será efetuada gradativamente, durante os anos em que perdurar a concessão, o que já desonera os cofres públicos. Além disso, para determinadas áreas, a

exemplo do transporte público, no qual as tarifas pagas pelos usuários não podem ter reajustes significativos, em razão da importância social do serviço, a remuneração ao investidor privado apenas através das tarifas pagas pelos usuários não se mostra financeiramente interessante, considerando os custos e riscos onerados pelo concessionário do serviço.

A remuneração do concessionário do serviço é, na verdade, uma das principais diferenças existentes entre a concessão comum e a concessão patrocinada, conforme explicação da Prof.^a Maria Sylvia Zanella di Pietro (2012, p. 149), já que na concessão patrocinada é parcialmente efetivada pelo Poder Público, enquanto na concessão comum, em geral, é gerada a partir das tarifas pagas pelos usuários. Além disso, tem-se as garantias prestadas pelo parceiro público ao concessionário, o compartilhamento de ganhos econômicos entre os parceiros e a repartição de riscos entre as partes contratantes, aspectos estranhos à concessão comum.

Já as concessões administrativas, outra modalidade de parceria público-privada, tratam da prestação de serviço *“de que a Administração Pública seja usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens”* (artigo 2º, § 2º). Nesse caso, a remuneração do concessionário é custeada totalmente pelo Poder Público, não comportando o sistema de tarifas aos usuários.

A expressão “prestação de serviço” e a Administração Pública ser a usuária direta ou indireta do serviço são de difícil entendimento. Entretanto, sob análise da justificativa do projeto de lei, conclui-se que *“o sistema pretende admitir a contratação de variada gama de serviços públicos de natureza administrativa, única hipótese em que se pode entender o fato de ser a Administração usuária direta ou indireta desses mesmos serviços”* (CARVALHO FILHO, 2012, p. 409).

Além disso, ao mencionar “serviços de que a Administração Pública seja usuária direta ou indireta”, a lei, implicitamente, admitiu a prestação de serviços a terceiros, o que possibilita a abrangência de vasta gama de serviços na Parceria Público-Privada sob espécie de concessão administrativa, dentre eles, serviços prestados no âmbito carcerário.

3.3 – Características da Contratação

Sobre as características que permeiam a pactuação de parcerias público-privadas, o Prof.^o Marcelo Henrique Pereira (2005, p.256) destaca:

O contrato de PPP é o instrumento administrativo de pactuação relativo a obras, serviços e atividades de interesse público, cuja responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbe, no todo ou em parte, ao ente privado, e a viabilidade econômico-financeira do empreendimento depende de um fluxo de receitas (total ou parcialmente proveniente do setor público).

Diferentemente das concessões comuns, nas quais a responsabilidade e risco pela prestação eficaz da atividade recaem exclusivamente sobre o parceiro privado, nas parcerias público-privadas esses riscos são partilhados entre a sociedade de propósito específico e o Poder Público. A instituição de tal mecanismo se justifica como medida para atrair o interesse da iniciativa privada na pactuação de parcerias público-privadas com a Administração Pública.

Na verdade, a Lei das PPPs instituiu outros mecanismos a partir desse fundamento, a exemplo da possibilidade de pagamento em diversas modalidades, as proteções especiais em caso de rescisão e o Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas (FGP), o que traz segurança ao parceiro privado do cumprimento das obrigações contratuais pela Administração Pública.

Entretanto, é preciso destacar que a escolha pela PPP só se justifica quando determinado serviço público não estiver sendo prestado a contento pela própria Administração e não for possível a utilização da concessão comum ou esta se apresentar insuficiente.

Nesse diapasão, pondera-se que as parcerias público-privadas têm caráter subsidiário frente às demais espécies de contratos administrativos e, isso se justifica porque tal modalidade contratual traz benefícios e garantias ao particular ausentes nos demais contratos administrativos. Portanto, ao optar pela PPP em vez de outros tipos possíveis de vínculos contratuais com a iniciativa privada, a Administração Pública privilegiaria interesses particulares em detrimento do interesse público.

O contrato de parceria público-privada se destaca também pelos instrumentos que podem ser utilizados pela Administração Pública para remunerar o particular responsável pelo desempenho do serviço público. Além dos diversos tipos de remuneração, e do condicionamento desta ao início da efetiva prestação dos serviços pelo parceiro privado, que até então arca sozinho o investimento em obras necessárias à execução da atividade, a performance do concessionário do serviço também é imprescindível para sua remuneração.

O parceiro privado deverá atender metas predefinidas no contrato, que exigem um padrão de qualidade na prestação do serviço e resultados satisfatórios, mas a forma como essas metas serão atingidas fica a cargo da expertise do particular. À vista disso, Silva (2009, p.05) explicita que, contratam-se, portanto, resultados, tais como, número de pacientes atendidos em um hospital, velocidade média em uma rodovia, percentual de redução de acidentes, dentre outros, a depender do objeto da concessão.

Sobre o assunto, lecionam, respectivamente, Ari Sunfeld (*apud* MIGUEL, 2011, p. 17) e Marcelo Henrique Pereira (2005, 256):

A característica central das concessões administrativa e patrocinada que motivou a nova disciplina legal é a de gerar compromissos financeiros estatais firmes e de longo prazo. Como o concessionário fará investimentos logo no início da execução e será remunerado posteriormente, dois objetivos se põem: tanto de impedir que o administrador presente comprometa irresponsavelmente recursos públicos futuros, como oferecer garantias que convençam o particular a investir.

O financiamento e a responsabilidade pelo investimento inicial pertencem ao setor privado. Concluída a obra, o serviço público será prestado pela empresa com recursos próprios e com certa liberdade de ação, presentes certas garantias do Estado. Assim, a iniciativa privada viabiliza oportunidades de lucro com base na margem de segurança oferecida pela Administração Pública.

A presença desse mecanismo é fundamental para o controle de qualidade do serviço prestado pelo parceiro.

Observa-se que essas garantias e vantagens remuneratórias disponibilizadas ao particular nas PPPs objetivam assegurar a melhor prestação do serviço público. O Poder Público, sabendo que ao particular interessa a lucratividade do negócio e que esta poderia afetar a qualidade da prestação do serviço, forneceu-lhe garantias e vantagens que suprissem as necessidades do particular e atrelou a remuneração do parceiro, ou seja, seu lucro, às metas e níveis de qualidade, privilegiando assim, a melhor prestação da atividade objeto da parceria. Sobre o objeto das PPPs, Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, p. 768) adota visão restritiva, entendendo que seriam apenas serviços públicos. Assim, o ilustre doutrinador destaca:

Como a lei pretende que as parcerias público-privadas (PPP) sejam consideradas modalidades de concessão de serviço público (ainda que para

isto necessite englobar outras atividades); vale dizer: seu objeto será necessariamente a prestação de utilidade ou comodidade material fruível singularmente pelos administrados. Assim, toda a tentativa de efetuar PPPs tendo como objeto alguma atividade que não seja serviço público seria aberrante, resultando em evidente nulidade do contrato.

Outrossim, a Lei n.º 11.079/2004 trouxe características objetivas que devem ser observadas na contratação de PPPs, como a vedação a utilização de contratações inferiores a R\$ 20.000.000,000 (vinte milhões de reais), que tenham como objeto somente o fornecimento de mão de obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública, além da exigência de período de prestação de serviço pelo tempo mínimo de 5 (cinco) anos e tempo máximo de 35 (trinta e cinco) anos.

O obstáculo aos contratos de parcerias público-privadas restritos à execução de obras ou fornecimento de equipamentos teve por finalidade associar a remuneração do parceiro privado à fruição dos serviços pela Administração e pelos usuários, com o atendimento de metas e padrões de qualidade e quantidade, conforme disposto no artigo 6º, parágrafo único, da Lei n.º 11.079/2004.

3.4 – Escolha do Parceiro Privado

Conforme se extrai do artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, ressalvadas determinadas situações previstas na legislação, os contratos firmados pela Administração Pública que tiverem como objeto obras, serviços, compras e alienações serão, obrigatoriamente, precedidos de procedimento licitatório. Assim, não sendo a parceria público-privada uma das exceções, conseqüentemente, a escolha do parceiro privado deverá ser precedida de licitação pública.

A licitação deve ser realizada na modalidade concorrência e obedecer ao procedimento previsto na Lei n.º 8.666/1993. Entretanto, recorda Celso Antônio Bandeira de Mello (2011, p. 777), tem-se a incidência de outros instrumentos normativos:

o edital observará, no que couber, certas disposições da Lei 8.987/95, tais as contidas nos §§ 3º e 4º do art. 15 – que são as concernentes à recusa de propostas inexequíveis e à preferência, em igualdade de condições, à proposta de empresa brasileira; as estabelecidas no art. 18 – que indicam o conteúdo do edital; no art. 19 – relativas à participação de empresas em consórcio; e no art. 21, já referido – que dispõe sobre o acobertamento dos gastos administrativos com estudos e projetos.

Ademais, as parcerias público-privadas, do mesmo modo que os outros contratos administrativos, estão sujeitas aos princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, bem como os demais princípios constitucionais e os dispostos na Lei 8.666/93.

A Lei n.º 11.079/2004, todavia, apresenta regras especiais que devem ser adotadas em procedimento licitatório de parceria público-privada, tais como a justificativa para a adoção do procedimento, desnecessidade da existência de projeto básico para a definição do objeto nos rígidos termos da Lei de Licitações e Contratos, obrigatoriedade de submissão da minuta de edital à consulta pública, por prazo mínimo de 30 dias, possibilidade de adoção de critérios específicos de julgamento, formulação de propostas através de lances verbais, fase específica para saneamento de eventuais falhas e inversão das etapas de habilitação e classificação na modalidade de concorrência.

Cumpra mencionar que a Administração Pública deve fundamentar a sua opção pela parceria público-privada, ao invés do regime de contratação de concessões comuns. Isso porque, consoante ao que já fora demonstrado, o regime da Lei n.º 11.079/2004 é mais benéfico ao contratado em relação ao da Lei n.º 8.666/1993. Além disso, o contrato de PPP pode comprometer as receitas futuras do Estado pelo fato de extrapolar o limite fixado no artigo 57 da Lei de Licitações.

Assim, a parceria público-privada deve estar prevista no Plano Plurianual, considerando a obrigação de planejamento do Poder Público, mas também pelo princípio democrático e pela Lei de Responsabilidade Fiscal, para que tal instituto não seja utilizado arbitrariamente para prejudicar governos futuros.

Na licitação para a contratação da parceria público-privada não é exigida a elaboração de projeto básico, com as especificações previstas no artigo 6º, IX da Lei de Licitações. Isso porque, diferentemente do que ocorre no regime da Lei n.º 8.666/1993, no qual o particular deve cumprir exatamente a solução pretendida pela Administração, definida no projeto básico, na parceria público-privada, o particular detém maior maleabilidade para alcançar os objetivos apresentados no contrato.

Todavia, obriga-se a Administração Pública de verificar, conforme o caso concreto, a necessidade de apresentação do projeto básico, mesmo que para delimitar aspectos gerais sobre a prestação da atividade objeto do contrato.

A Lei n.º 11.079/2004 também disponibiliza ao Poder Público, a adoção de critérios específicos para o julgamento das propostas nas licitações, como o menor valor da contraprestação e a conjugação do menor preço com a melhor técnica.

Ressalva-se que, em relação ao critério do menor preço, devem ser desclassificadas do procedimento licitatório, as propostas consideradas manifestamente inexequíveis ou financeiramente incompatíveis com os objetivos da licitação, utilizando-se, para a identificação dessas propostas, o disposto no artigo 78 da Lei n.º 8.666/1993.

Outro aspecto a se destacar, é a possibilidade de previsão de uma etapa de saneamento de falhas, de complementação de insuficiências e de erros formais no curso do procedimento licitatório, isso porque, não se justifica a inabilitação de licitante ou sua desclassificação do procedimento por falhas meramente formais, sendo somente falhas materiais suficientes para tanto. Além disso, a presença de uma etapa de saneamento ainda reduz a quantidade de recursos administrativos e judiciais contra decisões de inabilitação ou desclassificação, tornando o procedimento licitatório mais célere.

Por fim, na licitação de parcerias público-privadas se tem a possibilidade de inversão de etapas, iniciando-se o procedimento com a fase de julgamento das propostas e, posteriormente, a fase de habilitação. Todavia, a inversão de fases é uma escolha discricionária da Administração Pública, que deve optar de acordo com a conveniência e oportunidade.

4 - A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO SETOR PENITENCIÁRIO

4.1 – Considerações Iniciais

Na década de 1990, um projeto governamental previu a gestão privada dos presídios. Entretanto, o projeto encontrou forte resistência ideológica e foi arquivado. Então, diante da negativa da proposta, a solução encontrada por vários estados brasileiros para melhoria do sistema carcerário foi a terceirização de serviços materiais, como limpeza, alimentação, lavanderia e vestuário (VERNALHA, 2014).

A Penitenciária Industrial de Guarapuava é um dos principais exemplos de gestão compartilhada entre a Administração Pública e iniciativa privada. Nesse estabelecimento

penal, a administração do presídio era responsabilidade do governo estadual, enquanto um sistema de serviços terceirizados, que englobava prestação de alimentação, vestuário, assistência médica, jurídica, odontológica e vigilância era prestado pelo ente privado. Esse sistema vigorou até o ano de 2005, quando o governo estadual findou os contratos de cogestão.

Todavia, em 2004, com a promulgação da Lei Federal n.º 11.079, que regulamentou as parcerias público-privadas, surgiu a viabilidade de contratação do Poder Público com a iniciativa privada para a construção e gestão de presídios brasileiros, na modalidade de concessão administrativa.

O primeiro estado a demonstrar interesse pela PPP em presídios foi Minas Gerais, que realizou, em 2009, licitação na modalidade concorrência internacional para a escolha do parceiro privado, que ficaria incumbido da construção do Complexo Prisional, e posteriormente, da prestação de serviços materiais ao presídio.

Após a licitação, vencida pelo consórcio de 05 (cinco) sociedades empresárias, foi firmado contrato de concessão administrativa entre a sociedade de propósito específico Gestores Prisionais Associados S/A (GPA) e a Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), com previsão de dois anos para a construção do empreendimento e a gestão prisional por parte da concessionária no período de 25 anos, prorrogável até o limite de 35 anos.

A concessão do Complexo Prisional de Ribeirão das Neves foi o primeiro contrato de PPP de gestão prisional no Brasil, seguindo os moldes da Lei n.º 11.079/2004. Com início da execução dos serviços materiais no presídio, o projeto atraiu a atenção de outros estados, interessados em implantar sistema semelhante.

Recentemente o Estado do Amazonas também celebrou contrato de parceria público-privada para a implantação de unidades penitenciárias. O consórcio vencedor é formado pela Umanizzare Gestão Prisional e Serviços e LFG Locações e Serviço Ltda. (PPP Brasil, 2014).

O valor do contrato é de R\$ 205.904.493,72 (duzentos e cinco milhões novecentos e quatro mil quatrocentos e noventa e três reais e setenta e dois centavos) e o prazo de vigência da concessão é de 27 (vinte e sete) anos. A concessionária será responsável pela gestão, operação e manutenção, precedidos de obras para implantação e/ou reforma das unidades.

O modelo em estudo também está sendo implantado pelo Estado de Goiás, que está realizando licitação para escolha do parceiro privado. Conforme narra o Edital, o objeto do procedimento licitatório é a “*concessão administrativa para a construção, operação e gestão do complexo prisional Odeir Guimarães*” (SAPEJUS/GO, 2014).

A visualização da parceria público-privada pelo Poder Público como alternativa para melhoria do sistema prisional brasileiro, combinado com a divergência sobre quais serviços que podem ser prestados pelo parceiro privado, culminaram na apresentação do Projeto de Lei n.º 513/2011, de autoria do Senador Vicentinho Alves, que tem como objetivo estabelecer “*normas gerais para a contratação de parceria público-privada para a construção e administração de estabelecimentos penais*”.

O Observatório das Parcerias Público-Privadas destaca os principais pontos polêmicos do Projeto de Lei (Observatório das PPP, 2014):

Apenas os cargos de diretor e vice-diretor do estabelecimento penal serão ocupados por servidores públicos de carreira, sendo que o quadro de pessoal dos estabelecimentos penais será formado e contratado pelo concessionário;

o concessionário terá liberdade para explorar o trabalho dos presos, assim como utilizar ambientes do estabelecimento penal para a comercialização de produtos e serviços oriundos desse trabalho, e dos lucros advindos será deduzida a remuneração devida; e

o preso que não consentir no trabalho para o concessionário ou empresa subcontratada será transferido para estabelecimento penal onde o trabalho é executado sob fiscalização e controle do poder público.

O Projeto de Lei em questão, ressalva, em sua justificativa, não se tratar de privatização do sistema prisional, mas sim cogestão dos estabelecimentos prisionais por meio da parceria entre setor público e privado, com o fim de otimizar a prestação dos serviços penitenciários.

Avalia, ainda, que a PPP surge como possibilidade de cumprimento do objetivo ressocializador da pena, devendo, o custo financeiro para o Estado na manutenção do preso pela iniciativa privada, ser analisado de acordo com os fatores positivos que esse modelo traz para a sociedade. Assim, mesmo que em muitos casos não se tenha grande economia de recursos públicos ao se optar pela referida concessão, o referido modelo poderia ser utilizado.

4.2 – Os Serviços Delegáveis e Indelegáveis

A principal crítica à adoção de PPPs para serviços carcerários sob o aspecto jurídico é a alegação de que a presença de sociedades empresárias na execução penal não teria resguardo sob o ordenamento jurídico brasileiro por ser o poder jurisdicional do Estado indisponível e indelegável (OSTERMANN, 2010, p. 16).

Sobre o assunto, destaca-se que a própria Lei das PPPs (art. 4º) exclui determinadas atividades públicas do poder discricionário da Administração Pública de delegação de serviços públicos.

Nesse diapasão, infere-se que as atividades que, por sua natureza ou simples disposição legal, comportam ser executadas pelo Estado ou por particulares, recebem a denominação de serviços delegáveis, tais como, serviços de transporte coletivo, energia elétrica, sistema de telefonia (CARVALHO FILHO, 2014, p. 331).

Em contrapartida, serviços indelegáveis são aqueles que só podem ser prestados pelo Estado diretamente, tais como, atividades jurisdicionais, exercício de poder de polícia, funções de regulação. Sobre a questão é preciso esclarecer que muitos serviços delegáveis são prestados diretamente pelo Estado atualmente, mas isso não ilide a possibilidade de gestão futura decidir pela concessão da prestação do serviço à iniciativa privada. Assim destaca José dos Santos Carvalho Filho (2014, p. 332):

Alguns serviços, embora delegáveis, são prestados pelo próprio Estado, mas o fato se deve a determinada diretriz política e administrativa que pretenda implementar, o que não impede que, em outro momento, sejam executados por terceiros. Já os indelegáveis são inerentes ao Poder Público centralizado e a entidades autárquicas e fundacionais e, em virtude de sua natureza específica, não podem ser transferidos a particulares, para a segurança do próprio Estado.

O legislador fez por bem proteger determinados serviços, buscando resguardar a máxima do interesse público, em razão da visível incompatibilidade de prestação de certa atividade pela iniciativa privada, colocando seu cumprimento, exclusivamente, a cargo da Administração Pública.

Assim, por certo, nenhum contrato administrativo, seja de concessão comum ou mesmo de concessão em regime especial, tal qual a parceria público-privada, pode ter por objeto a delegação dos serviços considerados indelegáveis.

No caso das concessões administrativas no sistema carcerário, observa-se que a execução penal é instituto complexo, que envolve tanto funções jurisdicionais, quanto à prestação de serviços de natureza material pelo Poder Executivo, como o fornecimento de alimento e vestuário, serviço de hotelaria, dentre outros.

Isso, entretanto, não significa vedação à concessão de serviços de no âmbito prisional, mas sim, a exclusão dos serviços considerados indelegáveis do instrumento contratual.

Nesse sentido, afirma Luiz Flávio Borges D'Urso (1999, p. 75):

Não se está transferindo a função jurisdicional do Estado para o empreendedor privado, que cuidará exclusivamente da função material da execução penal, vale dizer, o administrador particular será responsável pela comida, pela limpeza, pelas roupas, pela chamada hotelaria, enfim, por serviços que são indispensáveis em um presídio.

Sob o mesmo entendimento, leciona Júlio Fabbrini Mirabete (*apud* MOURA, 2011):

Nada impede que a lei federal ou estadual, por instrumento hábil (delegação, concessão, permissão ou privatização), encarregue uma pessoa jurídica de direito privado de exercê-la para promover a execução material das penas (...). Mas em caráter geral, por força de norma complementar estadual, nada impede que os estabelecimentos penais sejam geridos e operados por empresa privada, ressalvadas as atividades jurisdicionais e administrativas judiciárias (...). Não há dispositivo que vede a possibilidade da gerência e operação material dos estabelecimentos penais ser exercida por entidade privada. Em nenhum momento a lei federal dispõe que o diretor e os servidores devam ser obrigatoriamente servidores públicos. Embora se refira a “pessoal administrativo”, deve-se entender que essas funções podem ser exercidas por particulares, de entidade privada, quando se trata de atividades de mera execução material da pena (vigilância, instrução técnica, trabalho, assistência etc.).

A função jurisdicional, indelegável, permanece sob a custódia do Estado que, através de seu órgão-juiz, determinará a condenação do réu, o *quantum* da pena a ser aplicada e o regime de cumprimento inicial, bem como o julgamento de questões durante a execução da pena, numa preservação do poder de império do Estado, que é o único legitimado, conforme a lei, para o uso da força (D'Urso, 1999, p. 75).

Ademais, longe de proibir a participação da iniciativa privada na execução penal, a Lei de Execução Penal, em seu artigo 4º, menciona à participação da comunidade na execução penal, ao destacar que “o Estado deverá recorrer à cooperação da comunidade nas atividades de execução da pena e da medida de segurança”.

Por sua vez, irrefutável o fato de que as sociedades empresárias integram a comunidade e logo, podem ser acionadas pelo Estado, seja através de PPPs ou de outro meio contratual, para auxiliar nas atividades de execução penal e de medida de segurança (OSTERMANN, 2010, p. 18).

Ainda sobre as atividades passíveis de delegação, o artigo 11 da Lei de Execução Penal, desta que a assistência ao preso será material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa, apresentando, de certa forma, os serviços que compõem a execução da pena.

A assistência material se perfaz em diversos serviços, inerentes à custódia do preso pelo Estado, como o fornecimento de alimentação, vestuário e objetos de higiene pessoal e limpeza do complexo prisional. Esses serviços, sabe-se, mesmo antes do surgimento da Lei n.º 11.079, já eram objeto de delegação, através de contratos de terceirização.

Todavia, faz-se necessária a ressalva da assistência jurídica. Prestada por advogados, aos detentos que tem condições de pagar, e pela Defensoria Pública, aos hipossuficientes. A obrigação do Estado à prestação de assistência jurídica se encontra consubstanciada no órgão da Defensoria Pública. Essa interpretação deriva dos artigos 15 e 16 Lei de Execução Penal, e da norma constitucional (art. 134).

Assim, tendo a própria Constituição Federal já investido a prestação de assistência jurídica a determinado órgão, o melhor seria que tal atividade permanecer fora do instrumento contratual de concessão.

Ademais, sabendo que a remuneração do parceiro privado está vinculada a quantidade de presos que estão sob sua custódia, alguns doutrinadores veem com certo receio a assistência jurídica a detentos prestada pela própria administradora do presídio, que interessada em manter o preso sob sua custódia, poderia prejudicar a concessão de benefícios que eventualmente o detento tenha direito.

Mesmo com as ressalvas devidas, o fornecimento de assistência jurídica pela concessionária do serviço também tem um aspecto positivo, ao passo que, hoje muitos municípios brasileiros ainda são carentes de Defensoria Pública, sendo o número insuficiente de defensores um dos entraves do sistema carcerário.

Acrescente-se, entretanto, que os detentos que não possam financeiramente contratar advogado sem prejudicar as condições básicas de subsistência sua e de sua família, poderiam utilizar da assistência jurídica fornecida pelo parceiro privado, como também da assistência jurídica fornecida pela Defensoria Pública, cabendo ao preso, e não a administradora do presídio essa escolha.

4.3 – Obrigações e Garantias dos Contratantes

Com a pactuação entre o ente público e o parceiro privado surgem diferentes obrigações a serem cumpridas por cada contratante, bem como penalidades a serem impostas quando ocorrer descumprimento dos deveres.

A concessionária será responsável pelo fornecimento da mão-de-obra, assistência médica e odontológica, educação básica e média aos detentos, fornecimento de cursos profissionalizantes, recreação esportiva, alimentação dos detentos, assistência psicológica; bem como pela vigilância interna do presídio, sempre em conformidade com a Lei de Execução Penal.

O Poder Concedente, por sua vez, está obrigado, durante a duração do contrato a remunerar a concessionária na forma acordada, fiscalizar a execução dos serviços, nomear servidores para os cargos de Diretor Público de Segurança de cada Unidade Penal e responsabilizar-se pela segurança externa do Complexo Penal, de sua muralha e áreas adjacentes. Além disso, a Administração Pública continua responsável pela transferência e o transporte de sentenciados para o Complexo Penal.

Destacam-se ainda, dentro da função estatal de fiscalização, indicadores de avaliação do cumprimento contratuais pelo parceiro privado. Genericamente, considerando que tais indicadores podem ser ajustados entre as partes, esses indicadores avaliam a disponibilidade de vagas, a qualidade das vagas oferecidas (celas, refeitórios, oficinas, etc.), bem como o desempenho em quesitos de segurança, ressocialização e assistência e monitoramento.

A título de exemplificação, na concessão do Complexo Prisional de Ribeirão das Neves, figuram como indicadores de desempenho, vinculando a remuneração do parceiro privado, o número de fugas e rebeliões ocorridas, o nível educacional dos internos, a proporção dos internos que trabalham, a quantidade e qualidade dos serviços de saúde prestados, a quantidade e qualidade da assistência jurídica e psicológica aos internos, dentre outros.

Outrossim, o contrato de concessão do Complexo Prisional de Ribeirão das Neves prevê a constituição de um Conselho Consultivo, composto por integrantes da Secretaria de Defesa Social, do Conselho de Criminologia e Política Criminal, Conselho de Política Penitenciária, Conselho Estadual de Direitos Humanos e um representante da empresa concessionária, instalado no complexo penitenciário para monitorar os indicadores e avaliar a qualidade da gestão.

O poder de polícia, prerrogativa exclusiva do Poder Público, se consubstancia na figura do diretor de segurança, que permanece como um agente governamental, sendo indicado pela Secretaria de Estado de Defesa Social, e terá responsabilidade de monitorar e supervisionar os padrões de segurança da unidade, cabendo apenas a ele aplicar sanções administrativas aos internos.

4.4 – Vantagens e Desafios da PPP nos Presídios

Diante dos graves problemas estruturais que assolam os estabelecimentos prisionais brasileiros, a parceria público-privada em presídios é visualizada como alternativa a melhora do sistema penitenciário.

Fernando Vernalha (2014) avalia com entusiasmo as vantagens da PPP no campo prisional em comparação ao tradicional modelo estatal:

Há benefícios econômicos e gerenciais facilmente demonstráveis. Em primeiro lugar, a execução destes serviços pela iniciativa privada é mais eficiente e econômica que a prestação direta estatal. Os custos são sensivelmente inferiores em vista da inexistência, na vida empresarial das empresas privadas, das amarras próprias da atividade administrativa. O serviço prestado por empresas privadas presume-se mais ágil e econômico.

Tem-se ainda que, no modelo da PPP, com a associação entre a construção de presídios e execução de serviços, incentiva-se a própria manutenção da infraestrutura do presídio, permitindo uma melhor alocação de riscos. Sobre esse ponto, discorre Fernando Vernalha (2014):

Desta forma, o parceiro privado acabará concentrando sob sua responsabilidade os riscos derivados da construção e aqueles riscos atinentes à manutenção e ao aparelhamento do presídio por um longo termo. Assim, ele terá incentivos para executar a construção de modo satisfatório e a partir de materiais de qualidade suficiente (evitando os chamados subinvestimentos), pois os defeitos construtivos e a baixa qualidade dos materiais e dos equipamentos se retrarão em maiores custos ao longo da execução dos serviços de manutenção, que estará sob sua responsabilidade. A PPP permite, portanto, criar uma estrutura de incentivos que favorece a geração de economias à Administração Pública.

Com a retirada do Estado da execução direta dessas atividades, seu papel será de controlador e regulador. Atualmente, a vasta gama de obrigações impostas ao Estado, ocupado com a execução do serviço e com a fiscalização e regulação do cumprimento deste, dificulta o controle adequado da prestação do serviço, abrindo espaço para a proliferação da corrupção e para o desrespeito aos direitos fundamentais dos detentos.

Outrossim, a PPP tem reflexo no controle social sobre os custos utilizados para custear o sistema prisional, já que, com a implementação de um programa de PPP, o custeio do presídio passa a ser uma informação acessível, destacada do próprio contrato de PPP, que é público.

Muitos são também os desafios a serem enfrentados quando se trata da contratação por meio de parceria público-privada. É fundamental, pois, o cuidado com a delimitação das atividades a serem concedidas ao parceiro, a fim de não delegar funções privativas Administração Pública.

O Poder Público, que optou PPP por não conseguir administrar com eficiência determinado estabelecimento penal, falhando na função ressocializadora da pena, deve concentrar suas forças na fiscalização da prestação do serviço. Se fracassar também nessa função, improvável que também dê certo.

O simples fato de a prestação ser delegada a iniciativa privada, não é sinônimo de sucesso da concessão. Para tanto, é preciso que a Administração Pública, seja eficaz na fiscalização do parceiro privado, avaliando o cumprimento das obrigações contratuais, bem como o respeito aos direitos fundamentais dos detentos, a fim de que o interesse privado não se sobreponha sobre o interesse público, caso em que a concessão perderia seu propósito.

5. CONCLUSÕES

A grave crise enfrentada no sistema carcerário brasileiro, alinhada ao surgimento da parceria público-privada na legislação brasileira, trouxe a campo a possibilidade de contratação de PPPs para prestação de serviços nos presídios.

Diante do crescente interesse nesse meio contratual e da necessidade de conhecê-lo com profundidade, o aludido trabalho buscou compreender os principais aspectos desse instituto.

Conclui-se que o atual sistema carcerário necessita de urgente reorganização e reconstrução, visando propiciar ao preso condições dignas de estadia no estabelecimento penal, além de disponibilizar estudo, cursos profissionalizantes e trabalho ao reeducando. Assim, cumprir-se-ia, enfim, o duplo dever da pena, de punição, através da privação da liberdade, e de ressocialização do indivíduo, a partir da disponibilização de instrumentos hábeis para sua reinserção na sociedade.

Por outro lado, a Administração Pública, apesar de admitir a precariedade do sistema, pouco tem feito para reverter a situação. Um dos principais argumentos justificadores do fraco investimento na construção e gestão de presídios é a escassez de recursos públicos para realização efetiva de investimentos no setor.

Nesse cenário, a parceria público-privada é apresentada como alternativa à Administração Pública, engessada pela falta de recursos, e como possibilidade concreta de efetivação das normas de organização expostas na Lei de Execução Penal e instrumento hábil a garantir aos presos o respeito a seus direitos e garantias fundamentais.

Todavia, a fraca experiência do Brasil no que diz respeito aos contratos de PPP em presídios, desencadeou diversos questionamentos, de ordem prática e jurídica, quanto à viabilidade de utilização desse tipo de concessão no sistema carcerário. Há quem entenda pela ilegalidade da PPP nesse setor, remetendo a regra de que o poder punitivo é função de prestação direta exclusiva do Estado.

Ocorre que, a natureza jurídico-administrativa da execução penal, possibilita a delimitação de funções jurisdicionais, exercidas pelo órgão-juiz, e claramente indelegáveis à iniciativa privada, e funções de ordem material, tais como o fornecimento de alimentos, vestuário, objetos de higiene pessoal, acomodações, cursos profissionalizantes, passíveis de transferência de prestação ao parceiro privado, conforme já ocorre com as terceirizações.

Tem-se ainda questionado se de fato é financeiramente vantajoso ao Estado optar pela PPP, ou continuar com o modelo tradicional, com a construção do estabelecimento

prisonal através de contrato de obra pública e gestão do presídio exercida diretamente pela Administração Pública.

Sobre a questão, viu-se que a remuneração ao concessionário, pela obra e pelos serviços materiais prestados aos presos, ocorre fracionadamente, a partir do momento em que o parceiro privado inicia a gestão do presídio, e perdura até o prazo final da concessão. Assim, já se desonera os cofres públicos, já que o órgão concedente não irá dispor grande quantia de uma só vez, superando a justificativa da falta de recursos como impasse nas ações de infraestrutura nos estabelecimentos prisionais.

Encerradas as discussões quanto à legalidade da parceria público-privada, a delegação do poder disciplinar, bem como em relação aos serviços passíveis de delegação, é possível enxergar a parceria público-privada como um método real de melhoria do sistema carcerário brasileiro e conseqüentemente, de garantia de atendimento aos princípios constitucionais de dignidade da pessoa humana e de cumprimento dos padrões de organização e deveres definidos pela Lei de Execução Penal.

Por fim, sem se esquecer da finalidade lucrativa que move a iniciativa privada, é preciso que a Administração Pública, que falhou no seu dever de prestadora direta do serviço, agora, incumbida de fiscalizar e controlar a qualidade dos serviços prestados pelo concessionário, realize sua função com afinco, a fim de assegurar a supremacia do interesse público em relação ao privado.

6 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Juliano Nunes. NUNES, Andrei Felipe da Silva. KLEIN, Leander Luiz. LÉO, Ricardo Machado. *Parceria público-privada no setor de presídios – Um diagnóstico da evolução orçamentária de penitenciárias*. Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico — RFDPE, Belo Horizonte, ano 3, n.3, mar/ago.2013 Disponível em:<<http://bidforum.com.br>>. Acesso em: 12 set. 2014.

BITENCOURT, Cezar Roberto. *Falência da Pena de Prisão: Causas e Alternativas*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. Brasília, DF: Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2002. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 30 ago. 2014.

BRASIL. Lei n.º 7.210, de 11 de julho de 1984. Brasília, DF: Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2002. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 30 ago. 2014.

BRASIL. Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília, DF: Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2002. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 30 ago. 2014.

BRASIL. Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Brasília, DF: Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2002. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 30 ago. 2014.

BRASIL. Lei n.º 9.074, de 7 de julho de 1995. Brasília, DF: Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2002. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 30 ago. 2014.

BRASIL. Lei n.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Brasília, DF: Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2002. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 30 ago. 2014.

CARDOSO, Eliane Gomes de Bastos. *A pena privativa de liberdade e as penas alternativas*. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIII, n. 81, out 2010. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.phpn_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8494>. Acesso em fev. 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Estado mínimo x Estado máximo: o dilema*. Revista da Procuradoria-Geral do Município de Juiz de Fora – RPGMJF, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 89-109. jan./dez. 2011.

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

CHIAVERINI, Tatiana. *Origem da Pena de Prisão*. Disponível em: <<http://www.obseruatoriodeseguranca.org/files/Origem%20da%20pena%20de%20pris%C3%A3o.pdf>>. Acesso aos 10 fev. 2015.

CNJ. Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF). *Novo Diagnóstico de Pessoas Presas no Brasil*. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br>>. Acesso em: 10 set. 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, 23. ed., São Paulo: Atlas, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2012

D'URSO, Luiz Flávio Borges. *Direito criminal na atualidade*. São Paulo: Atlas, 1999.

ENGLERT, Larissa Thomé. *Parceria Público-Privada e o Sistema Penitenciário Brasileiro*. Disponível em: <http://www.desafiojuridico.com.br/artigos/60/parceria_publico_privada_e_o_sistema_penitenciario_brasileiro>. Acesso aos 25 mar 2015.

GONÇALVES, Eduardo. *Pedrinhas: a barbárie em um presídio fora de controle*. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/barbarie-em-pedrinhas/>>. Acesso aos 20 mar 2015.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *Parceria Público-Privada*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *A PPP como alternativa à recuperação dos presídios brasileiros*. Disponível em: <<http://www.vgpadvogados.com.br/apeop.php?post=4>> Acesso aos: 25 mar 2015.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. A privatização dos presídios. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/opiniaao/artigos/a-privatizacao-dos-presidios-dym687qm71s0ismfdeqs4mzwu>>. Acesso aos 20 mar 2015.

GRECO, Rogério. *Curso de Direito Penal: Parte Geral*. 13. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011.

MANSO, Andréa Paula. Até que ponto as Parcerias Público-Privadas podem gerar contribuições para ampliar os investimentos em infraestrutura rodoviária no Estado de Minas Gerais. Disponível em: <http://www.der.mg.gov.br/images/TrabalhosAcademicos/andrea_paula_manso.pdf> Acesso em: 10 set 2014.

MARINELA, Fernanda. *Direito Administrativo*, 4. ed., Niterói: Impetus, 2010.

MARCÃO, Renato. *Curso de Execução Penal*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2010

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich. *As garantias nas Parcerias Público-Privadas*. 1. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MIRABETE, Julio Fabbrini. *A privatização dos Estabelecimentos Penais diante da Lei 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal)*. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/xmlui/bitstream/handle/2011/24082/privatizacao_estabelecimentos_penais_diante.pdf?sequence=1>. Acesso aos 17 mar 2015.

MODESTO, Paulo. *Reforma do Estado, formas de prestação de serviços ao público e Parcerias Público-Privadas: demarcando as fronteiras dos conceitos de serviço público, serviços de relevância pública e serviços de exploração econômica para as Parcerias Público-Privadas*. Revista Brasileira de Direito Público. RBDP, Belo Horizonte, ano 3, n. 10, p. 9-53, jul./set. 2005. Disponível em: <<http://bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=31112>>. Acesso em: 21 jul. 2014.

MORAES FILHO, Julio César Gabarel de. Parceria público-privada no sistema prisional mineiro. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XI, n. 53, maio 2008. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2881>. Acesso em 10 mar 2015.

MOURA, Viviane Braga de. As parcerias público-privadas no sistema Penitenciário Brasileiro. Disponível em: <http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/275/Monografia_Viviane%20Braga%20de%20Moura.pdf?sequence=1> Acesso aos 19 mar 2015.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Manual de Processo Penal e Execução Penal*. 8. ed. São Paulo: RT, 2011.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Parcerias público-privadas – Indelegabilidade no exercício da atividade administrativa de polícia e na atividade administrativa penitenciária*.

Revista Brasileira de Infraestrutura — RBINF, Belo Horizonte, n.2, jun/dez.2012. Disponível em:<<http://bidforum.com.br>>. Acesso em: 05 set. 2014.

OLIVEIRA, Licurgo Joseph Mourão de. VIANA FILHO, Gélzio. *Gestão de risco na prestação de serviços público: a experiência mineira na implementação das parcerias público-privadas*. Revista Fórum de Contratação e Gestão Pública — RFCGP, Belo Horizonte, ano 1, n.14, jun/2011. Disponível em:<<http://bidforum.com.br>>. Acesso em: 12 set. 2014.

PECI, Alketa; SOBRAL, Filipe. *Parcerias público-privadas: análise comparativa das experiências britânica e brasileira*. Cad. EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 01-14, Junho 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512007000200011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 02 out 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/S1679-39512007000200011>.

PEREIRA, Marcelo Henrique. *Como fiscalizar as PPPs*. Revista de informação legislativa, v. 42, n. 168, p. 255-261, out./dez. 2005. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/795>. Acesso em: 31 out 2014.

PPP BRASIL. *Amazonas celebra PPP de complexo prisional*. <<http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/amazonas-celebra-ppp-de-complexo-prisional>>. Acesso aos 02 mar 2015.

PPP BRASIL. *Projeto de lei do Senado pretende estabelecer normas gerais para a contratação de PPP para presídios*. Disponível em: <<http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/projeto-de-lei-do-senado-pretende-estabelecer-normas-gerais-para-contrata%C3%A7%C3%A3o-de-ppp-para-pre>>. Acesso aos 02 mar 2015.

Programa de Parceria Público-Privada do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <<http://ppp.mg.gov.br/contrato-penal/page/99?view=page>>. Acesso em 10 mar 2015.

ROCHA, Gustavo Eugênio Maciel. GRILO, Leonardo. *Parcerias Público-Privadas*. Disponível em: <http://www.ppp.es.gov.br/_midias/pdf/182-4d529e9b08050.pdf>. Acesso aos 10 nov 2014.

SANTANA, Aline Passos de J. *Parcerias Público-Privadas no sistema prisional: modulações de controle e expansão de encarceramentos*. Disponível em: <http://www.xiconlab.eventos.dype.com.br/resources/anais/3/1307111437_ARQUIVO_PPPs_nasprisoesbrasileiras.pdf> Acesso aos 20 mar 2015.

SANTOS, Jorge Amaral dos. *As Parcerias Público-privadas no sistema penitenciário Brasileiro*. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/13521/as-parcerias-publico-privadas-no-sistema-penitenciario-brasileiro>>. Acesso aos 20 mar 2015.

SAPEJUS GO. *Consulta Pública PPP- Complexo Prisional Odenir Guimarães*. Disponível em: <http://www.sapejus.go.gov.br/setorial-de-ppp/consulta-publica-ppp-complexo-prisional-odenir-guimaraes.html>>. Acesso aos 10 mar 2015.

SENADO FEDERAL. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/Consulta.asp?STR_TIPO=PLS&TXT_NM=513&TXT_ANO=2011&Tipo_Cons=6&IND_COMPL=&FilaTot=1#> Acesso aos 20 mar 2015.

SENADO FEDERAL. Projeto de Lei do Senado n.º 513, de 2011. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=95126&tp=1>>. Acesso aos 20 mar 2015.

TEIXEIRA, Marcos Antônio de Rezende. *Parcerias público-privadas: aspectos histórico-teóricos e experiências práticas*. Revista da Procuradoria-Geral do município de Belo Horizonte — RPGMBH, Belo Horizonte, ano 1, n.1, jan/jun.2008. Disponível em:<<http://bidforum.com.br>>. Acesso em: 12 set. 2014.

Tribunal de Contas da União. *Parceria Público-Privada*. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/regulacao/Parceria_P%C3%BAblico_Privada_Portal_web.pdf> Acesso aos 09 nov 2014.

WALD, Arnoldo. *A evolução do regime constitucional da parceria público-privada e do capital estrangeiro*. Revista de informação legislativa, v. 45, n. 179, p. 403-410, jul./set. 2008. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/176555>. Acesso aos: 31 out 2014.