

## Sistema penitenciário e parcerias público-privadas: novos horizontes

Fábio Medina Osório\* e Vinicius Diniz Vizzotto\*\*

**Sumário:**I – Introdução. II – A parceria com a Iniciativa Privada e os Investimentos no Setor Prisional. III – Experiências Brasileiras. IV – Base normativa. V – Considerações finais

---

### I.Introdução

É momento histórico de avançar na gestão de presídios, observando a supremacia do interesse público sobre o particular <sup>[01]</sup>, mas buscando alianças e projetos em parceria com os mais diversos setores da sociedade. É necessário atrair investimentos privados e fomentar a participação crescente dos segmentos sociais sem fins lucrativos na implementação de projetos estrategicamente vitais à sociedade.

Dentre as necessidades mais prementes da atualidade, a questão prisional é uma das mais pulsantes. O sistema prisional brasileiro encontra-se permanentemente à beira do caos, daí a importância de novas alternativas. Tal constatação, já tornada pública pelos órgãos de imprensa, é oficial <sup>[02]</sup>. No Rio Grande do Sul <sup>[03]</sup>, que é um dos Estados mais bem situados no ranking dos melhores sistemas, segundo relatório da Superintendência dos Serviços Penitenciários (Susepe) <sup>[04]</sup>, faltariam 6.327 (seis mil, trezentos e vinte e sete) vagas nos presídios, e a previsão é de que a população carcerária continuasse crescendo além das vagas criadas, até mesmo em decorrência dos 1.820 (mil oitocentos e vinte) mandados de prisões não cumpridos, apenas no ano de 2003 <sup>[05]</sup>. No Brasil, em geral, o panorama é bastante complicado, para não dizer extremamente delicado, considerando os alarmantes dados oficiais. São 328.776 (trezentos e vinte e oito mil setecentos e setenta e seis) presos, com um déficit de 67.746 (sessenta e sete mil, setecentas e quarenta e seis) vagas no sistema. Em muitos Estados, como, por exemplo, Minas Gerais ou Rio de Janeiro, há uma enorme quantidade de presos que, no ano de 2005, ainda se encontra em Delegacias de Polícia ou nas chamadas Cadeias Públicas, sob a responsabilidade da Polícia Civil. Tal espécie de distorção, além de produzir pior qualidade ao ambiente carcerário, deturpa as funções policiais e produz facilidades à corrupção do sistema. Os motins, de qualquer sorte, independentemente da forma de encarceramento, "pipocam" por todos os cantos em nosso imenso país, e o crime organizado se alimenta da podridão do sistema, gerando, do lado de fora, ainda mais insegurança e violência.

Nesse contexto deficitário, direitos fundamentais dos presidiários <sup>[06]</sup>, inclusive o de ressocialização <sup>[07]</sup>, são desrespeitados em todo o País, em face dos gigantescos problemas estruturais <sup>[08]</sup> que afetam o sistema prisional, independentemente do fato de possuímos uma Lei de Execuções Penais teoricamente moderna <sup>[09]</sup> e em conformidade com as atuais concepções sobre a função dos estabelecimentos carcerários e das penas.

Ocorre que, diante do déficit histórico de políticas públicas e investimentos na área prisional, os Estados federativos não têm logrado atender as crescentes demandas sociais por vagas e direitos. Tal lacuna, que remonta a um processo histórico complexo e distante no tempo, não pode ser suprida no curto ou sequer no médio prazo, comportando, no entanto, atenuações. As carências sociais são múltiplas e os Estados se encontram asfixiados por dívidas e compromissos de toda espécie. Desnecessário aludir aos problemas relacionados ao apertado orçamento público e aos estreitos limites para investimentos. São dificuldades históricas e estruturais que têm impedido os Estados de realizarem os investimentos necessários na ampliação de vagas na rede prisional, bem assim na qualificação das condições ambientais e humanas dentro dos presídios.

É imperiosa, pois, a busca de soluções criativas e inovadoras, que rompam a lógica tradicional de um Poder Público isolado na construção de fórmulas clássicas, tais como aquelas que envolvem maciços investimentos de dinheiro público na criação de vagas no sistema prisional. Sem abandonar as alternativas tradicionais, sempre válidas e necessárias, pode-se avançar rumo a novos instrumentos, permitindo a construção de caminhos criativos e ágeis na ampliação e qualificação da rede prisional.

Assim, no cumprimento da competência constitucional que os Estados tem de legislar concorrentemente com a União em matéria de Direito Penitenciário, ramificação do Direito Administrativo, entendemos possível enfrentar um problema crônico, criando novos instrumentos e alternativas.

Deve-se pretender, numa política de curto, médio e longo prazos, propor medidas que realmente possibilitem ao Estados atuar com agilidade e eficiência, gerenciando um sistema prisional cada vez mais congestionado, com novas e melhores perspectivas.

---

## II.A Parceria com a Iniciativa Privada e os Investimentos no Setor Prisional - Novas Alternativas

O cenário caótico do sistema prisional brasileiro é causa e consequência de numerosos problemas, dentro e fora dos presídios.

Segundo os termos de conhecidos relatórios e denúncias que se apuram em todo o país, observam-se, como causas específicas das rebeliões<sup>[10]</sup> e mortes nos presídios e penitenciárias, os problemas da falta de infra-estrutura adequada, más condições de trabalho dos agentes carcerários, corrupção, abusos, violência de representantes do Estado, atendimento médico precário, deficiência na assistência jurídica e demora na análise dos processos de progressão de regime, além de outros fatores, em contextos de superlotação.

Além do excesso de presidiários, ora sentenciados, ora provisórios, repita-se, temos o problema dos mandados de prisão a serem cumpridos, mandados que estão nas ruas e que, segundo cálculos recentes, totalizam, em todo o Brasil, mais de 250.000 (duzentos e cinqüenta mil)<sup>[11]</sup>. É claro que o cumprimento imediato desses mandados poria em colapso o sistema, já combalido.

Importante referir, a esta altura, que a questão carcerária, mercê dos problemas que todos conhecem, tem sido objeto de profundas e permanentes discussões no cenário brasileiro, em inúmeras áreas<sup>[12]</sup>. Não estamos a caminhar sobre terras virgens. Seria ilusório imaginar que as alternativas inovadoras poderiam surgir num deserto de idéias<sup>[13]</sup>. Em realidade, essas soluções têm sido debatidas e buscadas com vigor, a partir, sobretudo, do final da década dos anos 90 (noventa), é dizer, muito recentemente. Precisamente o universo das concessões e das parcerias público-privadas, recentemente reguladas, constitui-se como um dos mais importantes instrumentos da nova gestão pública brasileira<sup>[14]</sup>, e começam a ser abordadas pela doutrina<sup>[15]</sup>.

Preliminarmente, num primeiro plano, devem ser focados pelos modernos gestores os seguintes tópicos e diretivas:

a) aumento de investimentos, com a criação de novas vagas, com ou sem a necessidade de alocação de novos recursos públicos; b) otimização dos recursos públicos utilizados para a manutenção do sistema prisional; c) cumprimento da pena e guarda provisória, nos termos da Lei de Execuções Penais; d) gerenciamento das unidades prisionais, de forma a permitir que o Estado cumpra sua função indelegável nas questões de execução penal, mas que a administração das unidades prisionais possa ser efetivada sem prejuízo das atividades próprias da polícia científica ou judiciária.

A criação de um instrumento legal de parceria entre o Estado e a iniciativa privada<sup>[16]</sup>, experiência já estabelecida em inúmeros países e continentes, como a América do Norte e na Europa<sup>[17]</sup> não é, evidentemente, excludente da possibilidade de que o próprio Estado construa e administre com exclusividade seus presídios. Estamos a tratar de uma alternativa, não de uma imposição ao administrador.

Nesta esteira, as empresas privadas poderão fazer as seguintes atividades: a) construção de unidades prisionais, nos moldes, condições e prazos previstos em edital e na Legislação pertinente; b) prestação de serviços em novas unidades e nas já existentes, com a conservação dos prédios e acessórios e a execução de reparos e reformas necessárias ao pleno e integral cumprimento dos seus fins; c) fornecimento de alimentação aos internos, em quantidades e em qualidade definidas no edital de licitação; prestação de assistência social, médica, odontológica, psicológica e psiquiátrica aos internos, com caráter gratuito, com a manutenção de unidades ambulatoriais, em razão a ser definida em regulamento, garantida a assistência regular e ainda a prestação de serviços médicos complementares de urgência e emergência, conforme previsão em edital; d) educação profissionalizante aos internos, diretamente ou através de convênio com entidades estatais ou privadas, na forma do regulamento e nos termos do edital; e) esporte e recreação ao interno, nos moldes e limites definidos no edital e nas normas de segurança estabelecidas e fiscalizadas pelo Poder Público; f) prestação de assistência jurídica gratuita aos presos, ressalvadas as atribuições e prerrogativas constitucionais e institucionais da Procuradoria-Geral do Estado e da Defensoria Pública.

Há que se examinar, sem embargo, as experiências nacionais nessa seara, com uma ótica realista e vinculada à resolução de problemas, o que se fará no ponto seguinte.

### III - Experiências Brasileiras

A primeira experiência de administração prisional, em um contexto público-privado, ou, ao menos de gestão compartilhada, data de 12 de novembro de 1999, oportunidade em que foi inaugurada a Prisão Industrial de Guarapuava - PIG, a qual está localizada no Município de Guarapuava, distante 265 (duzentos e sessenta e cinco) km da Capital do Estado do Paraná, Curitiba.

A PIG<sup>[18]</sup> foi construída com recursos dos Governos Federal e Estadual, numa parceria estratégica. O custo total, incluindo projeto, obra e circuito de TV, foi no valor de R\$5.323.360,00 (cinco milhões, trezentos e vinte e três mil, trezentos e sessenta reais), sendo 80% provenientes de convênio com o Ministério da Justiça e 20% do Estado.

A unidade foi concebida e projetada objetivando o cumprimento das metas de ressocialização do interno e a interiorização das unidades penais (preso próximo da família e local de origem), política esta adotada por aquele Estado, que busca oferecer novas alternativas para os apenados, proporcionando-lhes trabalho e profissionalização<sup>[19]</sup>, viabilizando, além de melhores condições para sua reintegração à sociedade, o benefício da redução da pena.

Nesta prisão, a administração da penitenciária foi terceirizada, mas não de modo total. A empresa contratada é a Humanitas Administração Prisional S/C, na verdade um sub-ramo da empresa Pires Segurança. O trabalho exercido por tal empresa envolve "o atendimento aos presos no que se refere à alimentação, necessidades de rotina, assistência médica, psicológica e jurídica dos presidiários"<sup>[20]</sup>.

Por seu turno, o governo do Paraná "é responsável pela nomeação do diretor, do vice-diretor e do diretor de disciplina, que supervisionam a qualidade de trabalho da empresa contratada e fazem valer o cumprimento da Lei de Execuções Penais".<sup>[21]</sup>

A Penitenciária Industrial de Guarapuava (PIG) tem capacidade para 240 (duzentos e quarenta) presidiários. Tem 117 (cento e dezessete) funcionários, sendo que, em média, de 10% a 12% encontram-se em licença médica. O contrato estabelecido entre a empresa de administração penitenciária Humanitas e o Poder Público tem duração estabelecida em dois anos, podendo ser renovado<sup>[22]</sup>. O Estado paga à empresa a quantia mensal de R\$ 297.000,00 (duzentos e noventa e sete mil reais), o que equivale a cerca de R\$ 1.200,00 (mil e duzentos reais) por preso.

Em abril de 2004, encontravam-se 237<sup>[23]</sup> (duzentos e trinta e sete) presos na penitenciária de Guarapuava. O perfil dos criminosos que lá se encontram, segundo relatório mensal<sup>[24]</sup> obtido junto à direção do presídio de Guarapuava, apresenta traços peculiares, denotando a vocação do estabelecimento à tutela dos delitos de maior lesividade. Grande parte dos criminosos que estão em Guarapuava praticaram delitos de maior potencial ofensivo, como homicídio (35% do total), tráfico de entorpecentes (21% do total), latrocínio (20% do total) e estupro (15% do total). Para os demais crimes, restam apenas 9%. Dos ingressos no estabelecimento criminal, 181 (cento e oitenta e um) são primários, e 58 (cinquenta e oito) reincidentes. A média de idade concentra-se entre 21 e 35 anos, abarcando 145 (cento e quarenta e cinco) detentos (60% do total).

No Estado do Paraná, considerando a pioneira experiência exitosa, as iniciativas se multiplicaram. Além de Guarapuava, outros presídios já foram implantados sob a égide deste novo paradigma, tais como a [Casa de Custódia de Curitiba](#), a [Casa de Custódia de Londrina](#), as prisões de [Piraquara](#)<sup>[25]</sup> e [Foz do Iguaçu](#).<sup>[26]</sup>

Salta aos olhos o índice de reincidência criminal dos egressos do presídio de Guarapuava, que chega a ínfimos 6%<sup>[27]</sup>. Em Maringá, no mesmo Estado, tal índice alcança 30%. A média nacional é gritante: 70% de reincidência criminal.

Conforme dados veiculados no sítio eletrônico do Departamento Penitenciário Nacional, o nível de reincidência é ainda mais baixo em Guarapuava: meros 2%.<sup>[28]</sup> Urge concluir que, com mais investimento em estrutura e redes de apoio, os presos não voltarão a reincidir ou reincidirão em percentuais ínfimos, reduzindo-se a violência urbana relacionada ao retorno de pessoas perigosas ao convívio social.

Evidente é que o modelo paranaense apresenta problemas, os quais não podem ser ignorados nem subestimados pelos gestores públicos<sup>[29]</sup>. A conhecida ocorrência de greve, no Presídio de Piraquara, é um dos fatores negativos, porquanto a falta de controle sobre os agentes empregados no sistema conduziu a sérios danos e riscos à sociedade. Além disso, há notícia no sentido de que o Estado do Paraná, por meio de sua Secretaria de Justiça, estaria realizando concurso público para substituir os agentes penitenciários das empresas terceirizadas por servidores públicos, em alguma das unidades<sup>[30]</sup>, como forma de enfrentar o assunto. Porém, trata-se de reconhecer, pura e simplesmente, a importância de mecanismos de controle da obrigatoriedade dos serviços públicos, tidos como essenciais, serem contínuos, permanentes e ininterruptos.

No que se refere à administração do presídio, a inclusão de apenas três funcionários públicos (diretor, vice-diretor e supervisor técnico), mesmo que em instâncias de comando e coordenação, não seria suficiente para efetivamente materializar a submissão da unidade prisional ao Estado, uma vez que os demais funcionários se reportariam a seu chefe imediato, o qual é funcionário da empresa privada. Neste sentido, o funcionário responsável pode omitir ou suprimir fatos não favoráveis à sua empresa, ocorridos no interior do presídio. Uma vez mais, percebe-se a relevância dos mecanismos de controle sobre a qualidade dos serviços prestados, com disciplina e rigor, mesclando funcionários privados com funcionários públicos, num ambiente transparente e exposto às prerrogativas estatais.

Não se imagine, de outra banda, que a ocorrência de motins seja um incidente afeto apenas aos presídios vinculados ao Estado. No Estado do Amazonas <sup>[31]</sup>, ocorreu um, no mês de janeiro de 2004. Naquele Estado, o preço cobrado por preso alcança a monta de R\$ 1.100,00 (mil e cem reais). É claro que o problema dos motins pode não ser resolvido num passe de mágica, mas é possível, em ambientes controlados e transparentes, reduzir a níveis mínimos, praticamente zerados, os riscos de rebeliões. Não se olvide do fato de que grande parcela dos motins guarda relação com violência sistemática a direitos dos presos, corrupção e falta de qualidade mínima no cumprimento da pena. Resolvidos tais problemas, reduzem-se os riscos de revoltas. Outros fatores, é certo, especialmente relacionados aos conflitos entre grupos criminosos, podem conduzir a movimentos de rebelião. Porém, um sistema duro de disciplina, com respeito aos direitos humanos e fundamentais dos presos, esvazia consideravelmente essa perspectiva. Resta a superlotação que, por si só, fomenta ambientes de risco. Nesses casos, não apenas a expansão da rede prisional constitui alternativa idônea. Tem-se, ainda, a necessidade de redistribuição dos presos no sistema, a partir de uma gestão pública compartilhada entre Poderes Executivo e Judiciário, aliviando focos de tensão. A criação de novos horizontes, com parcerias qualificadas junto ao setor privado, configura instrumento importante de gestão, visto que não elimina outros espaços ou alternativas de escolhas e ações. Todavia, tampouco constituem, tais parcerias, panacéia para todos os males.

Os custos das parcerias que vêm sendo empreendidas em nosso país, em um primeiro momento, também parecem altos <sup>[32]</sup>. Resta saber se há uma satisfatória relação entre o custo e o benefício da empreitada. Neste panorama, já em um segundo momento, o edital para a seleção da empresa concessionária será importantíssimo ao atendimento dos anseios, tanto do setor público como do privado. Essa questão dos altos ou baixos custos há de ser focada por ocasião do Edital, na ótica de uma gestão pública séria, consistente e fundamentada na legalidade e economicidade dos gastos públicos. Pesquisas de mercado podem ser úteis, com cálculos corretos e razoáveis. A fiscalização dos Tribunais de Contas, Ministério Público e outros órgãos de controle, sejam externos, sejam internos, pode reduzir riscos de gastos excessivos, conduzindo os gestores aos melhores caminhos institucionais, pautando-se pela moralidade administrativa.

Lancemos um olhar comparativo sobre custos globais que têm sido publicados nesses empreendimentos, a  como exercício de observação.

Em Minas Gerais, existe empresa denominada Emprex, que ofereceu proposta para o Governo estadual, a fim de administrar uma prisão (Unidade Penitenciária Pará de Minas). Em seu orçamento, o custo por preso alcançou a monta de R\$1.539,91 (mil, quinhentos e trinta e nove reais e noventa e um centavos), isto em setembro de 2003.

No Ceará, o presídio Estadual do Cariri <sup>[33]</sup> também é uma realidade <sup>[34]</sup>. A empresa de segurança que administra o presídio do Cariri recebe do governo algo em torno de R\$ 1.200,00 (mil e duzentos) por preso <sup>[35]</sup>. Tal valor seria semelhante ao gasto em presídios públicos. Todos os passos dos presos que cumprem pena no estabelecimento prisional são monitorados por 64 (sessenta e quatro) câmeras ligadas dia e noite. Tudo que é gravado no presídio fica arquivado por três dias. Os presos só ficam livres das câmeras em uma situação: quando entram nas celas. Em quase três anos, nenhuma fuga, nenhuma rebelião. É um instrumento contra a corrupção: ocorre rodízio de funcionários por hora e setor e inexistência de intimidade com os presos.

Como se vê, as experiências nacionais não são homogêneas, embora apresentem pontos comuns em termos de dificuldades. Os problemas, em geral, circulam no âmbito dos controles sobre os funcionários e dos custos do empreendimento. Trata-se de pauta que pode ser enfrentada com eficácia em editais bem montados e articulados. Não se trata de lacuna legal.

---

#### IV. Base Normativa

Não se tem a menor dúvida de que as parcerias público-privadas <sup>[36]</sup>, também em presídios, têm lastro jurídico adequado. Não se está a propor, pura e simplesmente, a privatização de presídios, nem a retirada do Estado desse vital setor. Ao contrário, quer-se reforçar a presença do Estado com novas parcerias, dentro de um ambiente de cooperação, comprometimento com metas e resultados. Quer-se agregar à legalidade o princípio da eficiência administrativa, ambos inscritos expressamente no art.37, "caput", da Magna Carta. É o que autoriza e visa tornar realidade o projeto de Parceria Público-Privada, uma das principais iniciativas do Ministério Federal do Planejamento <sup>[37]</sup>.

Tal modalidade de contrato já foi regrada na esfera federal, pela lei 11.079/2004 <sup>[38]</sup>, já tendo sido criado, inclusive, por meio do Decreto nº 5.385, de 4 de março de 2005, o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal - CGP <sup>[39]</sup>. Também foi regrada na esfera estadual, por meio da lei nº 12.234/2005, estabelecendo sua natureza (art. 2º <sup>[40]</sup>) e o que pode ser objeto de PPP (art. 3º <sup>[41]</sup>).

No caso dos presídios, trata-se de concessão administrativa, tendo em vista que ocorrerá repasse financeiro do Estado, porém sem cobrança de tarifa do "usuário" do serviço – no caso, o prisioneiro. É verdade que, numa visão mais limitadora, o preso não seria propriamente um usuário, porquanto não lhe é dada esta opção de usar ou não usar o sistema. Ele seria, sem embargo, não apenas um usuário forçado, compelido, mas um beneficiário dos serviços públicos internos e um destinatário de outros serviços públicos, como os de vigilância, segurança, monitoramento. Ademais, sendo portador de direitos fundamentais perante o Estado, o preso resulta posicionado como usuário, eis que lhe assiste razão ao reivindicar determinados padrões de qualidade, segurança, higiene, saúde. De sorte que não nos parece inviável considerar o presidiário como genuíno usuário do sistema, ainda que tal terminologia possa parecer, num olhar preliminar, inadequada.

Grande parte daqueles que rechaçam a proposta da terceirização<sup>[42]</sup> ou de parceria público-privada dos presídios brasileiros tem como ponta de lança de sua argumentação o fato de ser monopólio do Poder Público o controle da execução penal. Tal questão é pacífica, ninguém a discute. Ao Poder Público, consubstanciado tanto no Executivo quanto no Judiciário, compete a gestão do sistema, com prerrogativas indisponíveis. Entretanto, toda a sociedade<sup>[43]</sup> pode vir a colaborar para a melhoria da execução da pena, entendimento este, aliás, respaldado pelo artigo 4º<sup>[44]</sup> da LEP.

E a administração dos presídios, não importa se no sistema misto ou essencialmente público, deverá ser supervisionada pelo Departamento Penitenciário Nacional, o qual, aliás, já possui tal atribuição, segundo o art. 72, inciso II<sup>[45]</sup>, da Lei de Execução Penal.

Assim, casos de má administração em presídios terceirizados, que firam o interesse público, farão com que os contratos eventualmente estabelecidos entre o Poder Público e as empresas privadas possam ser imediatamente rescindidos, vez que tal opção configura-se como direito da Administração Pública, uma das cláusulas exorbitantes, através de ato fundamentado e observado o devido processo legal<sup>[46]</sup>

Nas palavras de Diógenes Gasparini: "Nos contratos administrativos reconhecem-se em razão da lei, da doutrina e da jurisprudência, a favor da Administração Pública contratante, certas prerrogativas, a exemplo de: a) modificar a execução do contrato a cargo do contratante particular; b) acompanhar a execução do contrato; c) impor sanções previamente estipuladas; d) rescindir, por mérito ou legalidade, o contrato (...)"<sup>[47]</sup>.

Em suma: irregular a administração dos presídios sob os cuidados de entes privados, o Poder Público terá todo um rol de prerrogativas para fazer com que o interesse público se sobreponha aos interesses dos particulares.

Sempre deve se buscar a auto-sustentabilidade das unidades prisionais, com o objetivo de alocar, cada vez menos, recursos estatais para o funcionamento do estabelecimento prisional. O trabalho do sentenciado, incluindo remuneração e período de descanso, dentre outros fatores, deve ser definido e regulado em conformidade com a Lei de Execuções Penais.

---

## V - Considerações Finais

Finalizando o presente estudo, é necessário que estabeleçamos alguns parâmetros básicos, em verdade vetores que devem orientar o gestor público quando da apreciação da viabilidade da construção e administração de unidades prisionais sob o marco da Lei de Parceria Público-Privadas.

Assim, algumas funções não podem ser delegadas à iniciativa privada, tendo em vista impeditivos e atribuições legais, por exemplo: a) a execução da pena e das medidas de segurança, em todos os seus termos; b) a reeducação e ressocialização do apenado, nos aspectos nucleares e no tocante à responsabilidade do Estado; c) a segurança interna e externa das unidades prisionais e escolta de presos, o que não impede a participação acessória do setor privado; d) a constituição das Comissões de Classificação e todos os demais mecanismos para o controle do cumprimento das penas, em conformidade com a Lei Federal nº 7.210/84; e) a nomeação do Diretor do Estabelecimento Penal; f) controle do acesso às unidades prisionais, inclusive a visitação dos internos, porque tais prerrogativas atenderão às normas previstas no competente regulamento, e deverão ser exercidas pelo Estado; e g) o ensino fundamental nas unidades prisionais.

Se corretamente implementados e fiscalizados, presídios construídos e/ou operados sob a égide das leis que disciplinam as parcerias público-privadas podem trazer os seguintes benefícios: a) criar um instrumento dinâmico e capaz de diminuir o déficit de vagas carcerárias existentes no Estado; b) assegurar direitos fundamentais básicos aos presos; c) buscar auxílio da sociedade civil e das organizações do terceiro setor, a fim de integrar os presos à sociedade, com maior flexibilidade; d) busca de um instrumento ágil, dinâmico e que desonere o orçamento do Estado, alavancando investimentos de curtíssimo prazo, com ressarcimento diferido no tempo. e) instrumento de longo prazo, buscando objetivos concretos, através da parceria com o setor privado, fomentando uma cultura de gestão eficiente, onde é aberto novo horizonte à iniciativa privada, em proveito da coletividade.

Por fim, é essencial reiterar que esta opção que se apresenta ao gestor público não se trata de privatização do sistema prisional, uma vez que o Estado deve permanecer dentro de todos os presídios, com total contato e fiscalização, ainda que com número de pessoal reduzido. É, em verdade, uma alternativa ao gestor público, sendo que não se trata de opção taxativa nem obrigatória para a administração de novos presídios. Haveria uma nova via de gestão pública, não um

instrumento impositivo aos governos. Nesta senda, a maior preocupação do gestor deve ser a de oferecer à sociedade um horizonte de investimentos transparentes, onde a relação custo-benefício supere a atual, considerando-se todos os aspectos envolvidos, de modo a fomentar-se uma quebra de paradigma no assunto, com a elevação do princípio da eficiência como pedra de toque da Administração Pública, também na esfera da gestão prisional.

### Bibliografia Consultada

ALBERGARIA (1988: 279) ALBERGARIA, Jason. *Criminologia (Teórica e Prática)*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Aide Ed., 1988. p. 279.

ALVARENGA (2005) ALVARENGA, Eduardo. *Parcerias Público-Privadas: Comentários à Lei Brasileira*. São Paulo: M.A Pontes, 2005.

AKINTOYE, BECK e HARDCASTLE (2003) AKINTOYE Akintola, BECK, Matthias e HARDCASTLE, Cliff. *Public-Private Partnerships: Managing Risks and Opportunities*. Oxford: Blackwell Publishing, 2003

ARCHAMBEAULT e DEIS (1996). ARCHAMBEAULT, William G. e DEIS, Donald R., Jr. *Cost Effectiveness Comparisons of Private Versus Public Prisons in Louisiana: a Comprehensive Analysis of Allen, Avoyelles, and Winn Correctional Centers*. Louisiana State University, Baton Rouge, Louisiana: 1996. Disponível em [www.doc.state.ok.us](http://www.doc.state.ok.us)

Acesso em 15/07/2005

BLANCHET (2005). BLANCHET, Luiz Alberto. *Parcerias Público-Privadas*. Curitiba: Juruá, 2005.

DI PIETRO (1998:222-237) DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 9ª Edição. São Paulo: Atlas, 1998, p. 222-237.

D'URSO (2002) D'URSO, Luis Flávio. *Administração Privada de Presídios*. Disponível em: <http://www.seguranca-la.com.br>. Data de Acesso: 16.07.2005

FOUCAULT (2000:44) FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir*. 23ª edição. Tradução de Raquel Ramallete. Petrópolis: Editora Vozes, 2000. p. 44

GASPARINI (2002:551) GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 7ª Edição. São Paulo: Ed. Saraiva, 2002. p. 551.

GRIMSEY e LEWIS (2005). GRIMSEY, Darrin e LEWIS, Mervyn. *The Economics of Public Private Partnerships (International Library of Critical Writings in Economics)*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2005

\_\_\_\_\_ (2004). GRIMSEY, Darrin e LEWIS, Mervyn *Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution In Infrastructure Provision And Project Finance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2004.

NASCIMENTO (2004) NASCIMENTO, Paulo Roberto. *A Privatização dos Presídios: Aspectos Gerais*. Curitiba, 2004. Disponível em: [www.mj.gov.br/Depen/institucional/pdf/publicacoes/aprivatizacao.pdf](http://www.mj.gov.br/Depen/institucional/pdf/publicacoes/aprivatizacao.pdf) Data de Acesso: 17.07.2005

MARMITT (2005) MARMITT, Adriano. *Public-Private Partnership and Prisons in Brazil*. Washington Dc: Institute of Brazilian Issues - The Minerva Program, Spring 2005. Disponível em: <http://www.gwu.edu/> Data de Acesso: 14.07.2005

Medina Osório (2000: 53-92) MEDINA OSÓRIO, Fábio. Existe uma supremacia do interesse público sobre o privado? *in Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 770, 2000, pp. 53-92.

MOREIRA NETO (2001). Diogo de Figueiredo Moreira Neto, *Curso de Direito Administrativo*, Forense, 12ª edição, 2001.

MUKAY, BOTREL, MACIEL *et al* (2005) MUKAY, Toshio, BOTREL, Karla, MACIEL, Luciana de Campos *et al*. *Parcerias Público-Privadas*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

POLI DE FIGUEIREDO (1999) Pedro Henrique Poli de Figueiredo, *A Regulação do Serviço Público Concedido*, Síntese, 1999.

REIS PEREIRA (2001) REIS PEREIRA, Marianne dos. *A privatização do Sistema Penitenciário*. Goiânia, 2001. Disponível em: <http://www.ucg.br>. Acesso em: 16/07/2005.

ROSENAU e ROSENAU (2000) ROSENAU, Pauline e ROSENAU, Pauline Marie. *Public-Private Policy Partnerships*. Cambridge: The MIT Press, 2000.

SÁ (2003) SÁ, Alvino Augusto de. A "ressocialização" de presos e a terceirização de presídios: impressões colhidas por um psicólogo em visita a dois presídios terceirizados. *In Rev. Fund. Esc. Super. Minist. Público Dist. Fed. Territ.*, Brasília, Ano 11, Volume 21, p. 13-23, jan./jun. 2003.

SANGUINÉ (1994:87-97) SANGUINÉ, Odone. Ventajas e inconvenientes de prisiones privadas. *In Cuadernos Jurídicos*, año 3, nº 19, mayo 1994, Barcelona, España. p. 87-97.1

SAVA (1999). SAVA, Emanuel S. *Privatization and Public-Private Partnerships* Chatham House Publishers; 2nd edition, 1999, USA.

SILVA (2001) SILVA, Roberto da. *O que as empresas podem fazer pela reabilitação do preso.* - São Paulo : Instituto Ethos, 2001. p. 58.

SILVA e BEZERRA (2005) SILVA, Cosmo Sobral da; BEZERRA, Everaldo Batista. A terceirização de presídios a partir do estudo de uma penitenciária do Ceará. *Jus Navigandi*, Teresina, a. 9, n. 645, 14 abr. 2005. Disponível em: . Acesso em: 18 jul. 2005.

VELOSO (2003) VELOSO, Roberto Carvalho. A crise do sistema penitenciário: fator de introdução, no Brasil, do modelo consensual de Justiça Penal. *Jus Navigandi*, Teresina, a. 7, n. 65, mai. 2003. Disponível em: . Acesso em: 15 jul. 2005.

#### **Páginas da Internet Consultadas:**

Departamento Penitenciário Nacional. Disponível em <http://www.mj.gov.br/depen>. Data de Acesso: 14.05.2005

*Human Rights Watch*. Disponível em <http://www.hrw.org/portuguese/reports/presos>. Data de Acesso: 14.05.2005

Ministério da Justiça. Disponível em <http://www.mj.gov.br>. Data de Acesso: 14.07.2005

Ministério do Planejamento – <http://www.planejamento.gov.br>. Data de Acesso: 16.07.05

Superintendência dos Serviços Penitenciários. Disponível em <http://www.susepe.rs.gov.br>. Data de Acesso: 12.07.2005

UNECE - *United Nations Economic Council for Europe* – Disponível em [www.unece.org](http://www.unece.org). Data de Acesso: 18.07.05

---

#### **Notas**

<sup>01</sup> Veja-se o trabalho de Medina Osório (2000: 53-92).

<sup>02</sup> No que tange à população carcerária brasileira, existiam, segundo documento disponível no site do Departamento Penitenciário Nacional – Depen, no mês de junho de 2004, 328.776 (trezentos e vinte oito mil, setecentos e setenta e seis) presos, sendo 96% pertencentes ao sexo masculino e 04% ao sexo feminino. Dentre este universo, 249.124 (duzentos e quarenta e nove mil, cento e vinte e quatro) estão no sistema penitenciário e 79.652 (setenta e nove mil, seiscentos e cinqüenta e dois) estão sob a tutela da Segurança Pública (em delegacias). Existe um déficit de 67.746 (sessenta e sete mil setecentos e quarenta e seis) vagas no sistema prisional, isso sem somar os presos que estão em Delegacias. Em projeção efetuada por aquele departamento, a população carcerária seguirá aumentando, uma vez que a média de inclusão nos estabelecimentos penais é de 9.391 (nove mil trezentos e noventa e um) enquanto as liberações somam 5.897 (cinco mil oitocentos e noventa e sete), o que ocasiona um acréscimo mensal de 3.494 (três mil quatrocentos e noventa e quatro), cerca de 41.928 (quarenta e dois mil novecentos e vinte e oito) presos ao ano. Assim, em fins de 2005 a população carcerária alcançará 392 mil presos, em 2006 434 mil e em 2007 476 mil. Dados disponíveis no endereço [www.mj.gov.br/depen](http://www.mj.gov.br/depen) Data de Acesso: 15/07/2005. No citado sítio eletrônico, outros dados relevantes sobre o tema podem ser visualizados.

<sup>03</sup> No Rio Grande do Sul, o sistema carcerário é dividido em oito regiões penitenciárias, existindo, ainda, as casas especiais. Ele é composto, hoje, por 93 (noventa e três) unidades. O sistema vigente tem capacidade para 16.061 (dezesseis mil e sessenta e um) presos, mas atualmente abriga cerca de 22.388 (vinte e dois mil trezentos e oitenta e oito presos), segundo dados consolidados (semanalmente divulgados) pela Susepe, referentes ao ano de. Há, portanto, um déficit carcerário de 6.327 (seis mil, trezentos e vinte e sete) presos, segundo os dados oficiais. A superlotação é resultado de políticas públicas historicamente centradas em outros focos, deixando à margem das preocupações a questão prisional. Basta observar o número de unidades prisionais que foi construído, desde a década de 1940 até os dias de hoje. Ao analisar-se a porcentagem de construções de presídios ao longo das décadas, percebe-se que estas vêm diminuindo de modo progressivo, uma vez que 73% da rede prisional gaúcha foi construída até a década de 1970, o que demonstra que, apesar do aumento geométrico da população carcerária, inexistem locais para abrigá-la. E mais: esse dado revela a idade média de nossos estabelecimentos, com toda a precariedade inerente, situação que coloca em risco a própria coletividade. Nesse modelo, os problemas das fugas, do descontrole, da criminalidade organizada, das mortes, têm preocupado as

autoridades. Trata-se de questões de Estado, não de Governo. Trata-se de temas que envolvem políticas públicas de curto, médio e longo prazos, todas perfeitamente sintonizadas, necessitando do saudável consenso político. O Departamento Penitenciário Nacional também colheu dados atinentes ao Estado do Rio Grande do Sul. Levando em conta os dados atualizados pela Susepe, pode-se observar uma realidade complicada. Em contato com a divisão de controle legal da Susepe, mais alguns dados foram obtidos, a começar pela média mensal de entrada e saída de prisioneiros no sistema como um todo. No sistema carcerário em sua totalidade, temos 2.173 (duas mil cento e setenta e três) entradas e, em contrapartida, 1.944 (mil novecentos e quarenta e quatro) saídas. Nos mesmos itens, a média de entradas mensais no Presídio Central e no Presídio de Charqueadas é de 784 (setecentos e oitenta e quatro) e 241 (duzentos e quarenta e um), respectivamente. Quanto às saídas, os números alcançam 713 (setecentos e treze) e 226 (duzentos e vinte e seis). Os presídios em piores condições, considerando-se os níveis de superlotação e infra-estrutura, na área metropolitana, são os seguintes: a) Presídio Central; b) Penitenciária Estadual de Charqueadas (PEC); c) Penitenciária Modulada de Charqueadas (PMC); d) Penitenciária Modulada de Montenegro (PMM); e) Colônia Penal Agrícola; f) Instituto penal Escola Profissionalizante (IPEP); g) Pio Buck; e h) Penitenciária Feminina Madre Peletier (PFMP).

<sup>04</sup> O relatório é semanal, obtida junto à *Intranet* da Susepe.

<sup>05</sup> Dado obtido junto ao Relatório de Atividades/2003 da Polícia Civil, abrangendo o período de janeiro a dezembro do referido ano. O departamento responsável pela feitura do documento foi a Divisão de Planejamento e Coordenação – Diplanco, por intermédio de seu serviço de estatística, que o enviou à Chefia de Polícia em 19/02/2004. A título de aprofundamento, é de se notar que houve queda no número de mandados de prisão recebidos pela Polícia Civil em 2003, se compararmos com os anos de 2002 (-2%) e 2001 (-13%). Quanto a mandados de prisão não atendidos, houve um aumento de efetividade em relação aos anos de 2001 e 2002, alcançando, em comparação com este último ano, uma variação de 8% a mais de mandados cumpridos. Neste tópico, é necessário ressaltar que o número total de mandados de prisão não cumpridos, que são constantemente renovados, até a prescrição da pena, chega, numa estimativa, a 18.000 (dezoito mil) em todo o Estado, sempre segundo a Diplanco, o que elevaria o déficit de vagas no sistema prisional para quase 24.000 (vinte e quatro mil vagas), em um exercício mental hipotético. Os dados são divulgados semestralmente.

<sup>06</sup> Apesar de o preso condenado perder, em grande escala, um de seus direitos mais essenciais, qual seja, a liberdade, a restrição de tal direito não faz com que o apenado seja privado de condições dignas para sua recolocação na sociedade, após o cumprimento da medida punitiva. Neste sentido, o presidiário é sujeito de direitos fundamentais, assim como os demais membros da sociedade. Tais garantias englobam os direitos à alimentação, segurança, trabalho, condições mínimas de higiene e educação, dentre outras. No que se refere à origem normativa dos direitos dos presidiários, tem-se, em âmbito mundial, resoluções oriundas da Organização das Nações Unidas, intituladas "Regras Mínimas Para o Tratamento de Reclusos", de 31 de agosto de 1955, e "Princípios Básicos Relativos ao Tratamento de Reclusos", de 14 de dezembro de 1990. No Brasil, na Constituição Federal de 1988, deve ser referido o art. 5º, inciso XLIX, o qual dispõe que "é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral". Há preceito de teor semelhante no art. 38 do Código Penal, bem assim no art. 40 da Lei de Execução Penal (lei nº 7.210/84).

<sup>07</sup> Para maiores detalhes sobre a atual concepção da pena, bem como opiniões sobre a natureza ressocializante da sanção e seu caráter aflitivo, não se desconhece as clássicas obras de FOUCAULT (2000:44) e de ALBERGARIA (1988: 279)

<sup>08</sup> A respeito dos problemas estruturais, cumpre citar relatório do *Human Rights Watch*, intitulado "O Brasil atrás das Grades", que abarcou o período compreendido entre setembro de 1997 e abril de 1988, o qual constatou *in loco* a situação dos presídios brasileiros: "Embora as condições variem significativamente de um Estado para outro, e de uma instituição para outra, as condições carcerárias no Brasil são normalmente assustadoras. Vários estabelecimentos prisionais mantêm entre duas e cinco vezes mais presos do que suas capacidades comportam. Em alguns estabelecimentos, a superlotação atingiu níveis desumanos com detentos amontoados em pequenas multidões. As celas lotadas e os dormitórios desses lugares mostram como os presos se amarram pelas grades para atenuar a demanda por espaço no chão ou são forçados a dormir em cima de buracos de esgoto." Cópia de inteiro teor do relatório da Human Rights Watch pode ser acessado em <http://www.hrw.org/portuguese/reports/presos>. Acesso em 14/05/2005.

<sup>09</sup> Nas palavras dos observadores do *Human Rights Watch*, "adotada em 1984, a LEP é uma obra extremamente moderna de legislação; reconhece um respeito saudável aos direitos humanos dos presos e contém várias provisões ordenando tratamento individualizado, protegendo os direitos substantivos e processuais dos presos e garantindo assistência médica, jurídica, educacional, social, religiosa e material. Vista como um todo, o foco dessa lei não é a punição mas, ao invés disso, a "ressocialização das pessoas condenadas". Podemos perceber que a LEP possui disposições específicas, visando a reintegração do preso à sociedade, pautando-se pelos parâmetros da ONU e de órgãos humanitários. Entretanto, tal lei raramente é cumprida em nosso país. Relatório do Human Rights Watch. *O Brasil Atrás das Grades*, 1998. Cópia eletrônica: <http://www.hrw.org/portuguese/reports/presos/>. Acesso em 04/03/2004.

<sup>10</sup> Quanto a motins e rebeliões, é necessário lembrar o emblemático episódio do Carandiru, ocorrido em outubro de 1992, na Casa de Detenção de São Paulo, o qual rendeu 111 (cento e onze) mortes. Mais recentemente, em janeiro de 2004, ocorreu uma rebelião no Presídio de Porto Velho, Roraima, também conhecido como Urso Branco, ocasionando 27 (vinte e sete) mortos. No dia 31/05/2004, no Rio de Janeiro, teve fim um motim de 62 horas, na Casa de Custódia de Benfica. Neste caso, o saldo de vítimas alcançou trinta mortes. Mais detalhes na reportagem "Rio confirma 30 presos

mortos", publicada em Zero Hora, no dia 02/06/2004, p. 34. Os motins integram a realidade nacional como fenômeno incrivelmente rotineiro, em muitos Estados da federação.

<sup>11</sup> Esse número é aproximado, e apesar de altíssimo, data do censo Penitenciário de 1995, referido em artigo de autoria de VELOSO (2003). Para acesso de novos dados, inclusive Censos Penitenciários mais atuais, basta visitar o sítio eletrônico do Departamento penitenciário Nacional – DEPEN, no endereço referido na nota de rodapé nº 2.

<sup>12</sup> Para a visão de um psicólogo sobre prisões terceirizadas, veja-se o artigo de SÁ (2003)

<sup>13</sup> Veja-se, como um dos trabalhos pioneiros na seara, SANGUINÉ (1994:87-97).

<sup>14</sup> Nesse sentido, recomenda-se a leitura da obra de POLI DE FIGUEIREDO (1999) De igual modo, consulte-se a obra de MOREIRA NETO (2001).

<sup>15</sup> Veja-se MARMITT (2005) e NASCIMENTO (2004)

<sup>16</sup> Este tipo de integração já é comum na Europa, sob a denominação de "PPP" (*public-private partnerships*, ou, na tradução, parcerias público-privadas). A ONU é uma das defensoras de tal espécie de convênio, e sua comissão econômica para a Europa (Comitê para desenvolvimento das trocas, comércio e empreendimentos) observou, em documento intitulado *A Review of Public-Private Partnerships for Infrastructure Development in Europe*, elaborado em razão de seu décimo quinto encontro, que ocorreu entre os dias 11 e 13 de março de 2002, que as "Parcerias Público-Privadas (PPPs) representam uma solução única e flexível para implementar projetos de infra-estrutura. PPPs podem abarcar uma extensão de estruturas e conceitos, que incluem o compartilhamento de riscos e responsabilidades entre os setores público e privado. PPPs não são apenas uma alternativa para apertos orçamentários do Governo; eles são também os meios para melhorar a qualidade e a entrega de serviços públicos. A intervenção pelo setor privado pode reduzir a ineficiência e responder efetivamente a demandas dos usuários. Governos podem adquirir recursos extras por intermédio de PPPs. Essas parcerias podem liberar recursos dos Estados que, a seu turno, podem ser utilizados para outros propósitos." United Nations – Economic and Social Council - *A Review of Public-Private Partnerships for Infrastructure Development in Europe - Working Party on International Legal and Commercial Practice Fiftieth session 11 – 13 March 2002*. UNECE - *United Nations Economic Council for Europe* – Disponível em [www.unece.org](http://www.unece.org). Data de Acesso: 18.07.05

<sup>17</sup> No presente artigo foram abordados os sistemas de parceria prisional americano e europeu. Entretanto, apesar dos inúmeros benefícios que podem ser trazidos, o modelo de privatização norte-americano não é compatível com nossa legislação, conforme o professor Luis Flávio D'URSO (2002). Diz ele que, quanto ao modelo americano, "não se pode concordar diante das nossas restrições constitucionais. Ali, o preso é entregue pelo Estado à iniciativa privada, que o acompanhará até o final de sua pena, ficando o preso inteiramente nas mãos do administrador. No Brasil, é indelegável o poder jurisdicional do Estado, que contempla o tempo que o homem fica encarcerado e suas infrações disciplinares no cárcere". O modelo europeu de parceria entre a iniciativa privada e o setor público é o que mais fortemente se adapta à realidade brasileira, principalmente no aspecto jurídico. A experiência de privatização de presídios na Europa remonta ao ano de 1850, quando, na França, a Assembléia Nacional aprovou lei com este teor. O modelo francês, preconizado pelo citado professor, faz com que o Estado permaneça junto à iniciativa privada, numa co-gestão. O administrador vai gerir os serviços daquela unidade prisional – alimentação, vestimenta, higiene, lazer, etc. -, enquanto o Estado administra a pena, cuidando do homem sob o aspecto jurídico, punindo-o em caso de faltas ou premiando-o quando merecer. É o Estado que, detendo a função jurisdicional, continua a determinar quando o homem vai preso e quando será libertado. Trata-se de uma terceirização, em que a remuneração do empreendedor privado deve ser suportada pelo Estado, jamais pelo preso, que deve trabalhar e, com os recursos recebidos, ressarcir prejuízos causados pelo seu crime, assistir a sua família e poupar para quando for libertado. Disponível em [www.seguranca-la.com.br/wsc2002/arquivo/Luiz%20Fl%20v%20Borges%20D'urso.doc](http://www.seguranca-la.com.br/wsc2002/arquivo/Luiz%20Fl%20v%20Borges%20D'urso.doc). Acesso em 04/03/2004 (acessar a versão em html). Para aprofundamento científico do tema, recomenda-se o acesso a trabalho desenvolvido por professores americanos, no Estado da Louisiana, sobre a importância dos presídios administrados pela iniciativa privada, de autoria de ARCHAMBEAULT e DEIS (1996).

<sup>18</sup> Para acessar o Regimento Interno do Presídio, basta navegar até o sítio eletrônico <http://www.pr.gov.br/depen/pig.pdf>.

<sup>19</sup> Quanto ao aspecto profissional, o projeto arquitetônico do presídio privilegia uma área para indústria de mais de 1.800m<sup>2</sup>, estando instalado num canteiro onde são produzidos sofás, constituindo-se numa extensão da fábrica que está localizada no município de Arapongas, norte do Paraná. A matéria-prima é trazida pela empresa. Os detentos fazem a montagem do produto e controle da sua qualidade, embalagem e etiquetagem, saindo o produto da Penitenciária direto para a loja. No barracão da fábrica trabalham 70% dos internos da Unidade, em 2 turnos de 6 horas, recebendo como remuneração 75% do salário-mínimo; os outros 25% são repassados ao Fundo Penitenciário do Paraná, como taxa de administração, revertendo esses recursos para melhoria das condições de vida do encarcerado. Fonte: [http://www.pr.gov.br/depen/pen\\_guarapuava.html](http://www.pr.gov.br/depen/pen_guarapuava.html). Data de Acesso: 13/05/2003

<sup>20</sup> SILVA (2001:58).

<sup>21</sup> Op. cit.

<sup>22</sup> Em contato com a direção do presídio de Guarapuava (02/06/2004), obteve-se informação no sentido de que o contrato estabelecido com a empresa Humanitas obedece as disposições da Lei nº 8.666/93, e já se encontra em seu segundo período de dois anos, que expira no dia 02/10/2004. Na ocasião, a diretora do estabelecimento observou a possibilidade de extensão deste prazo por mais 12 meses, forte nas disposições do § 4º do art. 57 da referida lei. Após, necessária a realização de novo procedimento licitatório.

<sup>23</sup> Dado disponível no sítio eletrônico do Departamento Penitenciário do Estado do Paraná, referente ao mês de abril de 2004. Fonte: <http://celepar7.pr.gov.br/depen/populacaocarceraria.asp> Data de Acesso: 12/05/2004.

<sup>24</sup> Dados obtidos junto à Direção do Presídio de Guarapuava, em 08/03/2004.

<sup>25</sup> Não é objetivo deste artigo apresentar a presente proposta como algo perfeito. Toda e qualquer iniciativa possui eventuais falhas, imperfeições e dificuldades. Daí a preocupação do presente esforço acadêmico em lançar um olhar crítico sobre experiências no âmbito nacional. Veja-se, nesse contexto, que no presídio de Piraquara, em virtude de deficiências de controle e fiscalização, houve greve por parte dos funcionários da empresa de segurança Montesinos, que cuidavam do presídio. Ocorre que, no caso de vínculo empregatício com empresas privadas, podem os funcionários grevistas ser demitidos *ad nutum*, sem maiores justificativas. Neste caso, entretanto, houve acordo e ninguém foi demitido. A greve durou 89 dias. Disponível em <http://www.sinssppr.hpg.ig.com.br/inforsinssp.html>. Data de Acesso 06/05/2004. Repare-se na importância de contemplar instrumentos que garantam a continuidade administrativa plena e ininterrupta dos serviços essenciais.

<sup>26</sup> Para obter mais dados sobre cada uma das casas prisionais citadas, bem como de todo o sistema prisional do Estado do Paraná, basta acessar o sítio eletrônico <http://www.pr.gov.br/depen/#>.

<sup>27</sup> Tal constatação já havia sido feita pelo repórter Carlos Corrêa, da Zero Hora, que esteve na Prisão Industrial de Guarapuava, em reportagem datada de 03/02/2002, intitulada "Empresa administra presídio-modelo - Na penitenciária de Guarapuava (PR), quase todos detentos trabalham e a reincidência é de apenas 6%".

<sup>28</sup> Este é o trecho da notícia: "(...) Em Guarapuava, o índice de reincidência na unidade inaugurada há três anos não chega a 2%. Dos 161 detentos que já deixaram a prisão, apenas um voltou a cometer crimes. No início deste ano, o Governo do Estado entregou uma penitenciária no mesmo padrão no município de Cascavel, na região Oeste." Disponível em [http://www.mj.gov.br/Depen/inst\\_estados\\_pr3.htm](http://www.mj.gov.br/Depen/inst_estados_pr3.htm). Data de Acesso: 13/05/2004.

<sup>29</sup> Sabe-se que o atual governo paranaense tem uma postura ideologicamente muito crítica em relação aos processos de privatização dos presídios, daí emergindo o debate intenso sobre a conveniência de rever tais processos. Não obstante, ajustes técnicos, especialmente no nascedouro dos projetos, podem impedir as distorções verificadas nas experiências paranaenses.

<sup>30</sup> Em contato travado com a assessoria técnica da Secretaria da Justiça do Estado do Paraná (20/05/2004), esta relatou que a informação procede. Estão sendo realizados concursos para ingresso de servidores públicos na carreira de Agente Penitenciário, considerando a atual orientação do governo. Entretanto, no que se refere aos cargos administrativos, bem assim àqueles referentes à assistência jurídica, social, médica, dentre outras, o pessoal empregado é de origem privada. A concepção de terceirização de presídios está em pleno ritmo, com novas unidades sendo construídas. Os problemas, como se vê, podem originar-se na falta de controles adequados sobre os servidores privados, o que é perfeitamente sanável com a previsão de instrumentos idôneos para essa finalidade.

<sup>31</sup> No Amazonas, existem dois presídios terceirizados: o de Puraquequara abriga 540 presos, sendo que não são freqüentes problemas em seu interior, embora existam. Segundo informação obtida com o Secretário de Justiça do Amazonas, a administração dos dois presídios estava a cargo do Instituto Nacional de Administração Prisional – INAP, com sede no Paraná. Agora, a administração está a cargo de empresa com sede no Ceará.

<sup>32</sup> A título comparativo, o custo do preso, no Estado do Rio Grande do Sul, ano a ano, foi o seguinte: 1999: R\$441,39; 2000: 426,1. 2001: R\$434,34; 2002: R\$460,06; 2003: R\$601,52. 2004: R\$533,47.

<sup>33</sup> Sobre a PIRC – Presídio Industrial Regional de Cariri, veja-se o artigo de SILVA e BEZERRA (2005)

<sup>34</sup> No presídio do Cariri funciona, em parceria com uma empresa privada, uma joalheria. O volume de produção é de 250 mil peças por mês, o equivalente a 25% da produção da empresa, incluindo suas atividades externas. Disponível em: <http://fantastico.globo.com/Fantastico/0,19125,TFA0-2142-5514-60647,00.html>. Data de Acesso: 29/04/2004.

<sup>35</sup> É importante ressaltar que há controvérsia quanto a este valor cobrado, sendo inclusive que a seguinte nota foi divulgada no site [www.joaalfredo.org.br/atuacao/direitos/privatiza.asp](http://www.joaalfredo.org.br/atuacao/direitos/privatiza.asp): "A privatização do Sistema Penitenciário Cearense esteve na mira de uma audiência que aconteceu na Câmara Municipal de Juazeiro do Norte. O Sindicato dos

Agentes Penitenciários vem denunciando um contrato nebuloso entre Governo do Estado e a empresa Humanitas - Administração Prisional Privada S/C Ltda. Um contrato de 12 meses, assinado em fevereiro de 2001, envolvendo mais de R\$ 5 milhões, ou seja, mais de R\$ 400 mil por mês. A Secretaria de Justiça do Estado informou que existem 209 detentos no presídio. O custo mensal seria então de mais de R\$ 2 mil por preso. Um absurdo se levarmos em consideração as informações apresentadas pelo último censo penitenciário disponível (1995), com um custo médio nacional por preso de aproximadamente R\$ 415. No Ceará, uma realidade ainda mais distante. O custo por preso é de R\$ 205,80. O Sindicato dos Agentes Penitenciários, juntamente com OAB, CDHC e Escritório Frei Tito, em visita à Penitenciária Regional do Cariri, atestaram que existem efetivamente 156 presos, número abaixo do divulgado pela Seju e que elevaria o custo mensal por preso para quase R\$ 3 mil. Um descabimento". Data de Acesso: 18/08/2004. Em contato direto com funcionários da empresa Pires, que o valor cobrado pela empresa suplantava os R\$1.000,00.

<sup>36</sup> Numa perspectiva internacional sobre as parcerias público-privadas, nos mais variados campos, vejam-se os trabalhos de SAVA (1999) ROSENAU e ROSENAU (2000), AKINTOYE, BECK e HARDCASTLE (2003) e GRIMSEY e LEWIS (2004)(2005). No Brasil, são interessantes as contribuições de BLANCHET (2005), ALVARENGA (2005) e MUKAY, BOTREL, MACIEL *et al* (2005). Importante referir também o International Journal of Public-Private Partnerships – IJPPP, que pode ser acessado em <http://www.shu.ac.uk/schools/sbf/events/conferences/ijppp/>

<sup>37</sup> O Ministério do Planejamento, possui inclusive uma carteira de projetos para serem efetivados por meio de parceria público-privada, no período compreendido entre os anos de 2004 e 2007, incluindo rodovias, ferrovias, portos, e obras de irrigação, projetos estes que somam um total de R\$13 bilhões de reais. Disponível: [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br) em: Data de Acesso: 16.07.2005

<sup>38</sup> Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. § 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a [Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#), quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. § 2º Concessão administrativa é 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.

<sup>39</sup> **Art. 3º** Compete ao CGP: **I** - definir os serviços prioritários para execução no regime de parceria público-privada e os critérios para subsidiar a análise sobre a conveniência e oportunidade de contratação sob esse regime; **II** - disciplinar os procedimentos para celebração dos contratos de parceria público-privada e aprovar suas alterações, inclusive os relativos à aplicação do art. 31 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, e do art. 21 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; **III** - autorizar a abertura de procedimentos licitatórios e aprovar os instrumentos convocatórios e de contratos e suas alterações; **IV** - apreciar e aprovar os relatórios semestrais de execução de contratos de parceria público-privada, enviados pelos Ministérios e Agências Reguladoras, em suas áreas de competência; **V** - elaborar e enviar ao Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas da União relatório anual de desempenho de contratos de parceria público-privada e disponibilizar, por meio de sítio na rede mundial de computadores (Internet), as informações nele constantes, ressalvadas aquelas classificadas como sigilosas; **VI** - aprovar o Plano de Parcerias Público-Privada - PLP, acompanhar e avaliar a sua execução; **VII** - propor a edição de normas sobre a apresentação de projetos de parceria público-privada; **VIII** - estabelecer os procedimentos e requisitos dos projetos de parceria público-privada e dos respectivos editais de licitação, submetidos à sua análise pelos Ministérios e Agências Reguladoras; **IX** - estabelecer modelos de editais de licitação e de contratos de parceria público-privada, bem como os requisitos técnicos mínimos para sua aprovação; **X** - estabelecer os procedimentos básicos para acompanhamento e avaliação periódicos dos contratos de parceria público-privada; **XI** - elaborar seu regimento interno; e **XII** - expedir resoluções necessárias ao exercício de sua competência.

<sup>40</sup> Art. 2º - Para os fins desta Lei, considera-se contrato de parceria público-privada o ajuste celebrado entre a Administração Pública e entes privados, que estabeleça vínculo jurídico para implantação, expansão, melhoria ou gestão, no todo ou em parte, e sob o controle e fiscalização do Poder Público, de serviços, empreendimentos e atividades de interesse público, em que haja investimento pelo parceiro privado, que responderá pelo seu respectivo financiamento e pela execução do objeto, 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 e do exercício de poder de polícia, da defesa judicial da Administração Direta e Indireta do Estado, da segurança pública e das atividades fazendárias; **IV** - responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias; **V** - transparência dos procedimentos e das decisões; **VI** - repartição dos riscos de acordo com a responsabilidade de cada parceiro, conforme disposto em edital; **VII** - sustentabilidade financeira e vantagens sócio-econômicas do projeto de parceria; **VIII** - preservação do equilíbrio econômico-financeiro da parceria público-privada.

<sup>41</sup> Art. 3º - Pode ser objeto de parceria público-privada: **I** - a delegação, total ou parcial, da prestação ou exploração de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública; **II** - o desempenho de atividade de competência da Administração Pública, precedida ou não da execução de obra pública; **III** - a execução de obra para a Administração Pública; **IV** - a execução de obra para sua locação ou arrendamento à Administração Pública. Parágrafo único - As modalidades contratuais previstas nesta Lei, bem como as demais modalidades de contratos previstas na legislação em

vigor, poderão ser utilizadas individual, conjunta ou concomitantemente em um mesmo projeto de parceria público-privada, podendo submeter-se a um ou mais processos de licitação.

<sup>42</sup>Como afirma Marianne dos REIS PEREIRA (2001), "a terceirização dos presídios é uma alternativa e não implica na perda de direção do estabelecimento pelo Estado, e sim, que determinados serviços sejam executados pela iniciativa privada". Disponível em: <http://www.ucg.br>. Acesso em: 16/07/2005.

<sup>43</sup> A própria LEP, em seu art. 80, tem disposição expressa com o objetivo de efetivar a participação da comunidade na recuperação do delinqüente, inclusive auxiliando o judiciário na fiscalização da execução penal. Tais tarefas seriam realizadas por intermédio dos Conselhos da Comunidade, os quais, apesar de previstos, existem em pequeno número no Estado do Rio Grande do Sul e no próprio Brasil.

<sup>44</sup> Art. 4º O Estado deverá recorrer à cooperação da comunidade nas atividades de execução da pena e da medida de segurança. (grifamos)

<sup>45</sup> Art. 72. São atribuições do Departamento Penitenciário Nacional: (...) *omissis* II - inspecionar e fiscalizar periodicamente os estabelecimentos e serviços penais;

<sup>46</sup> Para Maria Sylvia Zanella DI PIETRO (1998:222-237), "são cláusulas exorbitantes aquelas que não seriam comuns ou que seriam ilícitas em contrato celebrado entre particulares, por conferirem privilégios a uma das partes (a Administração) em relação à outra: elas colocam a Administração em posição de supremacia sobre o contratado". Dentre as inúmeras cláusulas exorbitantes, podem ser citadas: a) exigência de garantia; b) alteração unilateral; c) rescisão unilateral; d) fiscalização; e) aplicação de finalidades; f) anulação; g) retomada do objeto; h) mutabilidade, etc.

<sup>47</sup> GASPARINI (2002:551).

\*Professor na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e nos cursos de pós-graduação da Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul (RS), doutor em Direito Administrativo pela Universidade Complutense de Madrid, pela Capes, mestre em Direito Público pela UFRGS, ex-membro do Ministério Público do Rio Grande do Sul  
\*\*Advogado em Porto Alegre (RS), coordenador da Assessoria Jurídica da Secretaria da Justiça e da Segurança, especialista em Direito Internacional pela UFRGS

MEDINA OSÓRIO, Fábio; VIZZOTTO, Vinicius Diniz. Sistema penitenciário e parcerias público-privadas: novos horizontes. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 882, 2 dez. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7643>>. Acesso em: 13 ago. 2006.

