

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS

**JEFERSON ALVES DOS SANTOS**

**A UTILIZAÇÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA  
CONSECUÇÃO DE SERVIÇOS CARCERÁRIOS: UM ESTUDO DO  
COMPLEXO PENITENCIÁRIO PPP NA CIDADE DE RIBEIRÃO DAS  
NEVES-MG**

Varginha/MG

2014

**JEFERSON ALVES DOS SANTOS**

**A UTILIZAÇÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA  
CONSECUÇÃO DE SERVIÇOS CARCERÁRIOS: UM ESTUDO DO  
COMPLEXO PENITENCIÁRIO PPP NA CIDADE DE RIBEIRÃO DAS  
NEVES-MG**

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública e Sociedade pela Universidade Federal de Alfenas, *campus* Varginha. Área de concentração: Gestão Pública e Sociedade.

Orientador: Wesllay Carlos Ribeiro.

Varginha/MG

2014

Santos, Jeferson Alves.

A utilização das parcerias público-privadas na consecução de serviços carcerários: um estudo do Complexo Penitenciário PPP na cidade de Ribeirão das Neves-MG / Jeferson Alves dos Santos. - 2014.

104 f. -

Orientador: Wesllay Carlos Ribeiro  
Dissertação (mestrado em Gestão Pública e Sociedade) -  
Universidade Federal de Alfenas, *campus* Varginha, 2014.  
Bibliografia.

1. Parceria público-privada – Prisões. 2. Serviço público – Minas Gerais. I. Ribeiro, Wesllay Carlos. II. Título.

CDD: 346.023

JEFERSON ALVES DOS SANTOS

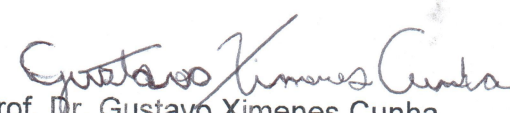
**A UTILIZAÇÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA CONSECUÇÃO  
DE SERVIÇOS CARCERÁRIOS: UM ESTUDO DO COMPLEXO  
PENITENCIÁRIO PPP NA CIDADE DE RIBEIRÃO DAS NEVES-MG**

A Banca examinadora abaixo-assinada aprova a Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública e Sociedade pela Universidade Federal de Alfenas, *campus* de Varginha. Área de concentração: Gestão Pública e Sociedade.

Aprovada em:

  
Prof. Dr. Wesley Carlos Ribeiro.

Universidade Federal de Alfenas - UNIFAL-MG Assinatura:

  
Prof. Dr. Gustavo Ximenes Cunha

Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL-MG Assinatura:

  
Prof. Dr. Adriano Antônio Nuintin

Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL-MG Assinatura:

Dedico a Deus, que me proporcionou o suficiente e o necessário para a realização de mais esta etapa da minha vida; aos meus pais e amigos pelo apoio e paciência durante todo o processo.

## AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal de Alfenas pela oportunidade oferecida.

Ao Prof<sup>o</sup> Dr. Wesllay Carlos Ribeiro, orientador, pela dedicação, conhecimentos transmitidos e confiança depositada na realização deste trabalho.

À Secretaria de Estado de Defesa Social – SEDS, em especial à pessoa do Senhor Maurício, pela colaboração e presteza na disponibilização de informações solicitadas, bem como no agendamento da visita *in loco* ao Complexo Penal PPP de Ribeirão das Neves.

Aos responsáveis pelo GPA, senhor Hamilton e senhor Alfredo por viabilizar o acesso à área interna do complexo penal, bem como os devidos registros.

Ao senhor Francisco Felipe Ramos Martins, responsável pela assistência jurídica dos detentos, que foi o responsável por mostrar todas as dependências da Unidade II do Complexo Penal.

À colega Natália Maria Leal Santos, pela ajuda com a normalização do presente trabalho.

E ao Professor Gustavo Ximenes Cunha pela preciosa ajuda com a metodologia e importantes toques relacionados à consecução desta pesquisa.

## Uma Aposta para o Futuro

Somos todos ignorantes, na medida em que a ignorância é a matéria-prima do conhecimento, o vazio necessário para conter algo. Há em sua essência a promessa de lapidar a pedra bruta, que precisa ser desbastada separando a verdade do que se pensa que é a verdade, para não gerar uma falsa promessa de aprendizado, fonte da injustiça e, argamassa da estupidez.

Toda vez que o vazio da ignorância é completado pelo saber absoluto, que não consegue perceber que pode existir outra verdade, está se alimentando a estupidez. É comum pessoas ignorantes, manifestarem sua estupidez, diante de realidades, que são fatos concretos, teimando em manter um pensamento condicionado, que inibe ou não permite a criatividade e à consciência da individualidade do ato de pensar.

Aprender a se educar começa em aprender a ouvir a nossa consciência, parte sagrada de nossa essência. Essa ideia pode parecer irônica, mas nos permite compreender que a nossa ignorância não é composta apenas do que não se sabe, mas principalmente daquilo que se sabe equivocadamente.

Educar-se é uma aposta no futuro, diferente da escolaridade, na medida em que é mais abrangente, incluindo conceitos relacionados a ser honesto, ético, humilde [...] e, que como um bom remédio, contribui com o efeito colateral de reduzir a estupidez humana.

(Adauto Viccari Júnior)

## RESUMO

O processo de descentralização das atividades estatais é uma premissa cada vez mais evidenciada no atual modelo de gestão. A forte concepção de se buscar um Estado mais enxuto e menos executor acaba que levando à busca por meios para execução dos serviços públicos de forma a atender às reais necessidades dos administrados e de tal sorte à cumprir com os preceitos de qualidade e eficiência que devem ser requisito intrínseco a todo ato administrativo. Diversas foram as ferramentas experimentadas pelos gestores no sentido de se atender ao princípio da eficiência, bem como à concepção gerencial proposta pela reforma administrativa advinda do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado proposta por Bresser-Pereira. Privatizações, publicizações, parcerias com os entes privados e com entidades sem fins lucrativos foram pactuadas pelos entes públicos em diversas áreas, tais como o transporte e a saúde. Sob esse diapasão, a proposta do presente trabalho é, por meio do estudo de caso da Parceria Público-Privada firmada pelo governo mineiro para a construção e gerenciamento de um complexo penal na cidade de Ribeirão das Neves, analisar e descrever essa modalidade de concessão especial como uma ferramenta ao gestor público para a consecução de serviços carcerários. O presente trabalho orienta-se por meio de uma pesquisa qualitativa, desenvolvida através de um estudo de caso onde os dados colhidos foram analisados com base nas técnicas da análise de conteúdo. De todo o analisado, verificou-se que a matéria é controvertida, contudo o modelo estudado mostrou resultados satisfatórios tendo em vista as categorias de análises constituídas e se comparadas à situação do sistema carcerário brasileiro apresentada pelo relatório do Conselho Nacional de Justiça.

Palavras-chave: Parceria Público-Privada. Serviço Público. Serviços Carcerários.



## **ABSTRACT**

The decentralization of government activities is increasingly evident in the current management model assumption. The strong desire of searching for a more streamlined and less performer State leads to the search for ways to run public services in a way that the real needs of and administered is focused in such a way to comply with the principles of quality and efficiency that must be intrinsic to any administrative act requirement. Several tools were experienced by managers in order to reach the principle of efficiency as well as the management concept proposed by Bresser-Pereira in the administrative reform arising from the Plan for the Reform of the State Apparatus. Privatization, publicization, partnerships with private and nonprofits entities were agreed by public entities in various areas, such as transportation and health. In this vein, the proposal of this work is, through a case study of the Public-Private Partnership signed by the government of Minas Gerais for the construction and management of a penal complex in the city of Ribeirão das Neves, consider whether this type of special concession would be a possible tool for public manager in performing the custodial services. This work is guided by a qualitative research conducted through a case study where the data collected was analyzed based on the technique of content analysis. From all analyzed, it was found that the matter is contested, however the model studied showed satisfactory results given the established categories of analysis and compared to the situation of the Brazilian prison system presented by the National Council of Justice report.

Key words: Public-Private Partnership. Public Services. Custodial Services.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Fotografia 1 – Instalações físicas de presídios públicos .....	38
Fotografia 2 – Instalações físicas de presídios públicos .....	38
Fotografia 3 – Unidade Penal I do Complexo PPP .....	49
Fotografia 4 – Unidade Penal II do Complexo PPP .....	49
Fotografia 5 – Obras da Unidade Penal III do Complexo PPP .....	50
Fotografia 6 – Obras da Unidade Penal V do Complexo PPP .....	50
Fotografia 7 – Ambientes de atendimento Unidade Penal II .....	81
Fotografia 8 – Interior do posto de enfermagem e de procedimentos de primeiros socorros Unidade Penal II .....	82
Fotografia 9 – Consultório Odontológico da Unidade Penal II .....	82
Fotografia 10 – Oficina da Unidade Penal II .....	84
Fotografia 11 – Oficina da Unidade Penal II .....	84
Fotografia 12 – Oficina da Unidade Penal II .....	85
Fotografia 13 – Oficina da Unidade Penal II .....	85
Fotografia 14 – Sala de Aula da Unidade Penal II .....	86
Fotografia 15 – Biblioteca da Unidade Penal II .....	87

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Categorias de análise da contratação dos serviços .....	64
Quadro 2 – Categorias de análise da execução dos serviços .....	67
Quadro 3 – Delineamento da pesquisa .....	71

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- APAC** – Associação de Proteção e Assistência ao Condenado
- BLT** – *Built-Lease-Transfer*
- BNDES** – Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
- BOO** – *Built-Own-Operate*
- BOOT** – *Built-Own-Operate-Transfer*
- BOT** – *Built-Operate-Transfer*
- BT** – *Built-Transfer*
- CAPES** – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CLT** – Consolidação das Leis Trabalhistas
- CNJ** – Conselho Nacional de Justiça
- CNPCP** – Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
- CONDISC** – Conselho Disciplinar
- CONPEN** – Conselho Penitenciário
- CTC** – Comissão Técnica de Classificação
- DEPEN** – Departamento Penitenciário Nacional
- GIR** – Grupo de Intervenções Rápidas
- INFOPEN** – Informações Penitenciárias
- LEP** – Lei de Execuções Penais
- ONG** – Organização Não Governamental
- OS** – Organização Social
- OSCIP** – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
- PFI** – *Private Finance Initiative*
- PPP** – Parceria Público Privada
- REDIPRI** – Regulamento Disciplinar Prisional
- ROT** – *Rehabilitate-Operate-Transfer*
- SCIELO** – *Scientific Eletronic Library Online*
- SEDE** – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico
- SEDS** – Secretaria de Estado de Defesa Social
- SUS** – Sistema Único de Saúde

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL .....</b>	<b>19</b>
2.1	DAS PARCERIAS FIRMADAS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	22
2.2	DAS CONCESSÕES COMUNS .....	26
2.3	CONCESSÕES ESPECIAIS – PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS .....	27
<b>3</b>	<b>DOS SERVIÇOS PÚBLICOS .....</b>	<b>31</b>
3.1	DOS SERVIÇOS CARCERÁRIOS .....	32
3.1.1	Da situação atual do sistema carcerário no Brasil .....	37
<b>4</b>	<b>DESCENTRALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS CARCERÁRIOS .....</b>	<b>41</b>
4.1	A INICIATIVA BRASILEIRA DE DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS CARCERÁRIOS .....	46
4.2	O COMPLEXO PENAL DE RIBEIRÃO DAS NEVES.....	48
<b>5</b>	<b>METODOLOGIA .....</b>	<b>59</b>
<b>6</b>	<b>RESULTADOS E DISCUSSÃO .....</b>	<b>72</b>
<b>7</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>94</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>97</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A forma de gestão do Estado vem sendo modificada ao longo da história, sempre no afã de melhor atingir os fins da Administração Pública. Diversas são as ferramentas experimentadas pelos administradores na busca incessante da concretização dos seus objetivos sob a ótica das reais necessidades do Estado.

Inicialmente, através dos preceitos burocráticos, buscou-se uma mudança de paradigma, deixando para trás o liberalismo e suas bases paternalistas, protecionistas e patrimonialistas. Assim, o aparelho administrativo do Estado assume um papel de provedor direto de bens e serviços para a sociedade, desempenhando papéis relevantes na regulamentação econômica, no fomento ao crescimento industrial, no atendimento das crescentes demandas sociais e dos novos encargos ao Estado pelo sistema produtivo (PINHO, 1998).

Posteriormente, tendo em vista as dificuldades enfrentadas pelos Estados em manter a estrutura constituída, surge a forte tendência advinda com os ideais neoliberais, em que se buscava abandonar a concepção de um Estado executor direto de produtos e serviços, transferindo essa execução para a iniciativa privada, através das ferramentas da desestatização. A implantação destes ideais gerenciais na Administração Pública, almejando a eficiência da gestão e o foco no resultado, acaba por promover uma aproximação com a gestão privada.

No Brasil, tais ideais e a busca por ferramentas da iniciativa privada lançam suas raízes desde a edição do Decreto Lei nº 200/1967, através dos preceitos de descentralização das atividades administrativas. Tais ideais ganharam reforço com o surgimento da chamada onda gerencial, a qual trazia no seu bojo os preceitos neoliberais idealizados e difundidos pelos Estados Inglês e Norte-americano. Essa onda gerencial foi mais evidenciada com a introdução do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado do então Ministro da Administração e Reforma do Estado, Bresser-Pereira, durante o primeiro ano de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Desde então, pôde-se observar diversas tentativas de descentralização da atividade administrativa na busca de desafogar o Estado, tais como privatizações, publicizações, terceirizações e parcerias; todas almejando atender aos preceitos de eficiência das políticas públicas, introduzidos

com a reforma administrativa implementada através da Emenda Constitucional nº19/1998.

Dentro desse contexto, e devidamente fundamentada pelo art. 175 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a utilização das parcerias firmadas com entes da iniciativa privada e com entes do terceiro setor mostrou-se uma prática cada vez mais recorrente na atividade administrativa.

Dentre as parcerias possíveis de serem firmadas pelo poder público, o presente estudo destacará aquela instituída pela Lei nº 11.079/2004, qual seja, as Parcerias Público-Privadas – PPP. Trata-se de uma modalidade de concessão de natureza especial, na qual a Administração Pública, almejando a consecução de um serviço público, lança mão de uma das modalidades estabelecidas pelo referido diploma legal, Concessão Administrativa ou Concessão Patrocinada, para a entrega da execução do mesmo para um terceiro especificamente constituído para esse fim, através da celebração de um contrato administrativo.

Diversas são as naturezas de serviços que podem ser realizados por meio das PPPs. Desde que não se enquadrem como atividades privativas e exclusivas do Estado, as quais constituem seu núcleo duro e não podem ser objeto de descentralização, todas as demais atividades são passíveis de serem entregues aos entes privados por meio das parcerias. O presente trabalho se propõe a estudar a descentralização dos chamados serviços carcerários, expondo os posicionamentos contrários e favoráveis à referida descentralização. É apresentada aqui, como teoria contrária à realização dos serviços carcerários por entes da iniciativa privada, a tese de que os serviços carcerários seriam indissociáveis do poder punitivo do Estado, não podendo, assim, ser objeto de descentralização (ARAÚJO JÚNIOR, 1995; TORINHO, 2007; MOREIRA, 2009).

Por outro lado, apresenta-se a tese daqueles que vislumbram a possibilidade da descentralização dos serviços carcerários, ao passo que compreendem o mesmo como passível de dissociação, sendo mantida, nas mãos do Estado, a titularidade do poder punitivo e sendo transferida ao ente privado apenas a execução da função material dos serviços carcerários, qual seja os chamados serviços de hotelaria (assistência material – alimentação, vestimentas, higiene), assistência médico-odontológica, assistência social e segurança interna, através dos sistemas de monitoramento (D'URSO, 1999, 2002, 2013; SCHELP, 2009; SANTOS, 2008).

Posto isso, a realização do presente trabalho compreende a consecução de um estudo de caso na Parceria Público-Privada celebrada pelo governo do estado de Minas Gerais para a construção e gerenciamento do Complexo Penitenciário PPP de Ribeirão das Neves, primeira penitenciária construída sob essa modalidade de concessão, que é gerida pelo consórcio GPA – Gestores Prisionais S/A, na busca de se evidenciar a PPP como uma alternativa possível para o gestor público.

Para escolha deste objeto de pesquisa, foram considerados fatores relevantes: (i) a proximidade geográfica, uma vez que a cidade de Ribeirão das Neves dista cerca de 370 km de Alfenas, o que facilitará a análise *in loco* de documentos; (ii) a proximidade com Belo Horizonte, o que facilitará o contato com o ator governamental responsável pela concessão; (iii) a ausência de estudos sobre o assunto face o ineditismo do mesmo, uma vez que esta é a primeira Parceria Público-Privada instituída para a consecução de serviços carcerários no Brasil; (iv) a pertinência do objeto de estudo, uma vez que se almeja analisar a PPP como alternativa de gestão para o sistema carcerário; e, por fim, (v) a pertinência temática com a área de formação, sendo que a gestão dos presídios envolve matérias de direito penal e direito administrativo.

Posto isso, por ser uma modalidade em crescente utilização na gestão pública brasileira, faz-se necessária a ampliação do leque de análises acerca da aplicabilidade deste instituto na consecução de serviços públicos. Assim sendo, o presente estudo se justifica no sentido de que viabilizará a análise da aplicação das Parcerias Público-Privadas na efetivação de serviços carcerários, buscando-se analisar a utilização desta modalidade de parceria como sendo uma alternativa ao gestor público, fazendo deste estudo uma importante ferramenta para o mesmo na tomada de decisões. Além do mais, o fato de inexistir estudos sobre o assunto, face o seu ineditismo, corrobora a justificativa para a realização do presente trabalho, uma vez que o caso a ser estudado é a primeira Parceria Público-Privada instituída para a consecução de serviços carcerários no Brasil.

Desta forma, verifica-se que a presente pesquisa se orienta tendo em vista a seguinte questão: A Parceria Público-Privada pode ser considerada como uma alternativa ao gestor público para a consecução de serviços carcerários?



Parte-se do pressuposto de que a utilização das Parcerias Público-Privadas emprega à consecução de serviços públicos maior eficiência e efetividade, sob a ótica da gestão dos objetos contratados.

Assim, tem-se a hipótese de que a consecução de serviços carcerários por meio das chamadas PPPs se constitui em uma alternativa possível para o gestor, porque proporcionaria uma prestação de serviço de melhor qualidade se comparada à atual realidade dos presídios brasileiros. A construção da presente hipótese é corroborada pelo fato da melhora na prestação de serviços públicos de outra natureza já ter sido confirmada em outros estudos, dos quais destacam-se especificamente dois, sendo um de cada uma das modalidades de PPPs existentes no ordenamento jurídico brasileiro. No primeiro Moreira *et al.* (2012) buscaram, através da análise da PPP firmada pelo governo de São Paulo para a construção Fase II e gerenciamento da Linha 4 do Metrô (linha amarela) mediante concessão patrocinada, analisar a contribuição da PPP no processo de descentralização administrativa. Neste trabalho os autores demonstraram que houve uma melhora na prestação dos serviços públicos por meio da celebração do presente contrato de parceria. Na segunda Carrera (2012) realizou um estudo em que discorre acerca da efetividade da PPP no gerenciamento de serviços hospitalares, sendo que o mesmo conclui pela melhora na prestação dos serviços públicos daquela natureza a partir da celebração do contrato da concessão.

Assim, em ambos os casos, a utilização da PPP, na modalidade patrocinada no primeiro caso e administrativa no segundo, mostrou-se efetiva, sob a ótica da gestão pública, na consecução de serviços públicos, tanto na área da saúde quanto na de transporte público. Posto isso, levanta-se a hipótese de que também poderia ser utilizada com sucesso na consecução de serviços carcerários.

Então, foi realizada a presente pesquisa, na modalidade de pesquisa qualitativa, valendo-se de um estudo de caso descritivo. Para sua consecução, os objetivos do presente trabalho foram traçados levando-se em consideração a atual situação da prestação dos serviços carcerários pelo Poder Público, dados estes obtidos junto ao Conselho Nacional de Justiça - CNJ. Partindo-se da premissa de que a situação dos serviços carcerários é caótica na maioria dos presídios gerenciados pelo poder público, premissa essa extraída do referido relatório do CNJ, estabeleceu-se como objetivo geral do presente trabalho a

análise da alternativa adotada pelo governo mineiro para a consecução de serviços carcerários, qual seja, a celebração de concessão especial por meio de uma Parceria Público-Privada. Neste contexto, especificou-se os objetivos da pesquisa como sendo: (i) conhecer e descrever a PPP como alternativa para a Administração Pública na consecução de serviços carcerários; (ii) examinar se a consecução de serviços carcerários por meio da PPP atende aos preceitos de execução penal previstos pelo ordenamento jurídico brasileiro; e (iii) analisar a PPP firmada pelo estado de Minas Gerais para a consecução de serviços carcerários no complexo penal de Ribeirão das Neves.

Para a consecução do presente trabalho foram analisados os documentos oficiais que instruem a referida concessão, bem como os relatórios de execução elaborados pelo verificador independente. A técnica de análise escolhida para a análise dos referidos documentos foi a análise de conteúdo, a qual procedeu-se, em uma primeira etapa, a checagem dos documentos oficiais da PPP do Complexo Penal de Ribeirão das Neves, gerenciada pelo consórcio GPA – Gestores Prisionais S/A tendo em vista as categorias construídas sob a ótica da legislação pertinente. Posteriormente, foram checados os relatórios de execução emitidos pelo órgão verificador independente, tendo em vista as categorias de análise elaboradas à luz dos indicadores de qualidade estabelecidos no contrato administrativo da concessão. Foi também realizada uma visita *in loco*, onde foi possível constatar a nítida diferença entre a prestação de serviços relatada no documento do Conselho Nacional de Justiça e a realizada pelo consórcio que exerce suas atividades à luz dos indicadores de qualidade estabelecidos pelo poder público.

Assim, para a realização do presente estudo foi necessária a subdivisão do mesmo em cinco capítulos, quais sejam: (i) processo de descentralização no Brasil; (ii) serviços públicos; (iii) descentralização dos serviços carcerários; (iv) metodologia; e (v) resultados e discussão. Inicialmente foi feita uma incursão no processo de descentralização brasileiro, abordando as espécies de parcerias existentes, assim como suas formalizações. Em seguida fez-se necessária a definição do que seria os chamados serviços públicos, tratando-se, mais especificamente de definir os serviços carcerários à luz da legislação vigente, bem como apresentar sua situação atual nos termos do relatório do CNJ. Feitas essas definições adentrou-se na discussão acerca descentralização dos serviços

carcerários passando pelas iniciativas adotadas pelo Brasil e aprofundando o caso da PPP de Ribeirão das Neves, que é o objeto do presente trabalho. Por fim foi feita uma descrição da metodologia empregada na realização do presente trabalho e apresentado seus resultados e discussões.

## 2 O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL

A busca por uma forma menos centralizada de gestão lança suas raízes já com o advento do Decreto-Lei nº 200/1967, o qual fazia uma primeira tentativa de aproximar a administração pública dos preceitos inerentes à administração privada por meio da implementação de ferramentas de gestão e controle dos gastos públicos. O referido Decreto-Lei, além de tratar de matérias de grande relevância, tais como concepções de planejamento, execução e controle das receitas e despesas públicas, também impôs a montagem de estruturas paralelas, tais como empresas estatais, fundações públicas e autarquias (NOGUEIRA *apud* PINHO, 1998).

Nesse contexto, através da leitura do art. 4º do referido Decreto-Lei, verifica-se que o texto legislativo realiza uma distinção entre Administração Direta, que se constitui pelos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios e Administração Indireta, que compreende as Autarquias, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e Fundações Públicas, todas dotadas de personalidade jurídica própria e com vinculação ao Ministério, em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.

Por meio da instituição dessas entidades, que realizariam as atividades estatais fora do grande eixo da Administração Direta, viu-se implementada a concepção de descentralização das atividades não exclusivas do Estado, embora ainda na esfera do primeiro setor. Esse movimento de transferência para organizações públicas não estatais de atividades não exclusivas do Estado, sobretudo nas áreas de saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia e meio ambiente, foi chamado de publicização (COSTA, 2008).

Contudo, o referido Decreto não se limitou a realizar essa descentralização administrativa dentro das asas do primeiro setor. Ao se buscar no Capítulo III do referido Decreto-Lei, através do seu artigo 10, verifica-se que o legislador estabeleceu os preceitos da descentralização até então idealizada.

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:

- a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;
- b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;
- c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.

§ 2º Em cada órgão da Administração Federal, os serviços que compõem a estrutura central de direção devem permanecer liberados das rotinas de execução e das tarefas de mera formalização de atos administrativos, para que possam concentrar-se nas atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle.

§ 3º A Administração casuística, assim entendida a decisão de casos individuais, compete, em princípio, ao nível de execução, especialmente aos serviços de natureza local, que estão em contato com os fatos e com o público.

§ 4º Compete à estrutura central de direção o estabelecimento das normas, critérios, programas e princípios, que os serviços responsáveis pela execução são obrigados a respeitar na solução dos casos individuais e no desempenho de suas atribuições.

§ 5º Ressalvados os casos de manifesta impraticabilidade ou inconveniência, a execução de programas federais de caráter nitidamente local deverá ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio, aos órgãos estaduais ou municipais incumbidos de serviços correspondentes.

§ 6º Os órgãos federais responsáveis pelos programas conservarão a autoridade normativa e exercerão controle e fiscalização indispensáveis sobre a execução local, condicionando-se a liberação dos recursos ao fiel cumprimento dos programas e convênios.

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.

§ 8º A aplicação desse critério está condicionada, em qualquer caso, aos ditames do interesse público e às conveniências da segurança nacional.

Assim, a essa concepção de prestação de serviços públicos, na qual a titularidade ou a mera execução dos mesmos é atribuída a outro organismo, diferente da Administração Pública Direta, seja pessoa jurídica da iniciativa privada, pública ou governamental, dá-se o nome de descentralização (GASPARINI, 2012).

Essa estrutura criada pelo Decreto-Lei, além de gerar um inchaço do Estado, uma vez que centralizava nas mãos do poder público, embora que por meio de entidades da administração indireta, diversas atividades, acaba por gerar um descompasso entre as duas esferas públicas que foram implementadas. Com o fomento pelo Estado da chamada “administração indireta”, uma disparidade crescente entre esta e a administração direta foi se implantando, no qual a primeira era lotada de pessoal capacitado, melhor remunerado, além de boas

instalações, enquanto que a segunda era mantida nas mesmas condições, ou seja, sem qualquer qualificação dos servidores, que eram verdadeiros “burocratas” mal pagos, com visão estreita e desmotivados (MARTINS *apud* PINHO, 1998).

Assim, embora tenha sido um importante documento, marcado por ser uma primeira tentativa de superação da rigidez burocrática e implementação de técnicas gerenciais à Administração Pública, nascia nos idos dos anos 80 a necessidade de uma nova configuração de Estado. Essa necessidade advinha do esgotamento do movimento desenvolvimentista, focado apenas no crescimento econômico, aliado aos preceitos ditatoriais do regime militar implantado desde 1964, que tinha como premissas a extirpação do comunismo, a moralização da vida pública e a transformação do país em potência mundial.

Assim sendo, o primeiro grande passo para mudar o papel de prestador de serviços do Estado foi a partir da década de 80, quando o Brasil inicia algumas reformas, tendo a privatização como um dos seus pilares, onde a intervenção estatal na economia era gradativamente retirada (ALVARENGA, 2005).

Posteriormente, já na década de 90, verificou-se a implantação do Programa Nacional de Desestatização que foi instituído pela Lei nº 8.031, de 12/04/1990. Durante esse período, trazendo uma concepção inspirada pelos preceitos gerenciais dos modelos inglês e americano, os quais embasaram o processo adotado nos anos 80 no Brasil, o termo privatização foi utilizado pela referida legislação, o que acabou gerando uma interpretação desconforme do preceito legal e distanciando do objetivo da chamada desestatização. Assim, o referido dispositivo legal foi posteriormente revogado pela Lei nº 9.491, de 09/09/1997, alterando alguns procedimentos previstos no normativo anterior, contudo, mantendo as linhas básicas do programa de desestatização, que era afastar o Estado da posição de executor de certas atividades e serviços. (CARVALHO FILHO, 2013).

Sob essa ótica de descentralização, faz-se necessária a ponderação e a distinção do que a doutrina chama de descentralização por serviço e descentralização por colaboração, ambas abarcadas pelos preceitos da desestatização. Na primeira, há o fenômeno da outorga, ou seja, uma pessoa jurídica é criada ou tem autorizada sua criação pelo Estado, o qual lhe transfere, por lei, a titularidade do Serviço Público. Na segunda, o que há é a transferência

da execução de determinado serviço por meio de contrato ou por ato unilateral à pessoa jurídica de direito privado previamente existente e que se submeta a um processo licitatório, consagrando-se vencedora, mantendo o Estado a titularidade do serviço (NOHARA, 2013).

Assim, com a descentralização por colaboração, o serviço público é prestado sem a necessidade do Estado valer-se de grandes quantias de capital público para a sua consecução, sendo que o ente privado executa, por sua conta e risco, os serviços, sem, contudo, o ente público perder a titularidade do serviço público. O que é transferido ao particular é tão somente a execução do serviço, que é realizada segundo o estabelecido pelo poder concedente, sendo o ente particular remunerado, em regra, por meio de tarifas cobradas diretamente dos usuários. Posto isso, a descentralização poderá operar-se com a transferência de titularidade e da execução do serviço para pessoa jurídica de direito público, especialmente criada pelo Estado para esse fim, como o que ocorre com as autarquias e fundações públicas. Outra opção seria através do mero repasse à pessoa jurídica de direito privado, criada por particular (sociedade civil ou empresária) ou instituída pelo próprio Estado (empresa pública e sociedade de economia mista), única e exclusivamente da execução do serviço, mantendo-se a titularidade do mesmo com o Estado (GASPARINI, 2012).

Dentro desse contexto, interessa a este estudo as descentralizações por colaboração, mais especificamente aquelas firmadas com entes da iniciativa privada, com ou sem fim lucrativo, que se implementam por meio de concessões comuns, parcerias ou parcerias público-privadas.

## 2.1 DAS PARCERIAS FIRMADAS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

À luz da reforma proposta a partir da década de 90, sob os preceitos do modelo neoliberal, viu-se uma intensificação das parcerias firmadas pela Administração Pública com entidades privadas.

Essa busca pelo setor privado como alternativa ao inchaço, morosidade e ineficiência do Estado guarda pertinência aos preceitos de descentralização e de

um estado mínimo e regulador proposto pelo Plano Diretor de Reforma do Estado de Bresser-Pereira durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.

Sob a égide do referido Plano Diretor, iniciou-se um processo de reforma por meio de diversas medidas que almejavam propiciar um Estado menos executor e prestador direto de serviços, passando a assumir um papel de coordenação, regulação e provedor dos serviços sociais (COSTA, 2008).

O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado dividia o Estado em quatro setores: a) núcleo estratégico, no qual são definidas as leis e as políticas públicas; b) atividades exclusivas do Estado, que compreendem o poder de legislar e tributar, assim como setores como a polícia, as forças armadas, os órgãos de fiscalização e de regulamentação e os órgãos responsáveis pelos recursos; c) serviços não-exclusivos do Estado, que compreendem serviços de grande relevância para a sociedade como um todo e são realizados e/ou subsidiados pelo Estado; e d) produção de bens e serviços para o mercado, que são aqueles prestados diretamente pelo Estado através das empresas estatais (BRESSER-PEREIRA; PACHECO, 2005).

Os dois primeiros setores deveriam continuar exclusivamente com o Estado. Já os demais poderiam ser descentralizados ou efetivados por meio de parcerias com a iniciativa privada. Sob esse aspecto de descentralização, principalmente com relação às atividades não exclusivas do Estado, pode-se observar um número cada vez mais crescente de parcerias entre o Estado e entidades não governamentais que executam serviços por conta própria, gozando de maior flexibilização gerencial, financiadas pelo Estado (BRESSER-PEREIRA; PACHECO, 2005). Essa transferência para organizações públicas não estatais de atividades não exclusivas do Estado, sobretudo nas áreas de saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia e meio ambiente é chamada, nos termos do Plano Diretor de Reforma do Estado, de publicização (COSTA, 2008).

De lado outro, no setor de produção de bens e serviços, através das empresas estatais, almejando uma diminuição da máquina estatal, foi utilizado o fenômeno da privatização, processo este intensificado após a implementação da reforma. Segundo Bresser-Pereira (2005), a reforma caminhou rumo a uma administração mais enxuta, contudo, mais autônoma e mais responsabilizada pela sociedade, uma vez que adota ferramentas de controle, tais como os próprios instrumentos de celebração das parcerias – contratos de gestão, termos de



parcerias – bem como elementos que viabilizem as análises de resultados, a gestão estratégica, a competição por excelência e a *accountability*<sup>1</sup>

Nesse processo de reforma, uma das características que chama a atenção é a aproximação do Setor Público estatal com o público não estatal e com o setor privado. A Administração Pública, até então indiferente a processos e mecanismos de gestão privada, passa a buscar novas ferramentas, meios e métodos que possibilitem o alcance de novas diretrizes, que, inspiradas no princípio constitucional da eficiência, possibilitem uma gestão pública mais célere, eficaz, econômica e fulcrada no resultados e no atendimento das demandas e necessidades dos cidadãos.

Deu-se início a um processo de interação entre o público e o privado na gestão pública até então não experimentado no sistema jurídico e administrativo brasileiro. Essa onda de reforma traz possibilidades e desafios em diversas áreas, e uma delas tem relevante papel no setor de serviços públicos. O serviço público, dada a imperatividade da manutenção da sua prestação em face de princípios como o da continuidade e da essencialidade, faz necessária a busca por ferramentas que viabilizem a efetiva concretização dos fins estatais para a consecução do serviço público. Tal fato fez com que a adoção de parcerias e a consequente aproximação do ente público com a iniciativa privada se tornassem uma alternativa atraente.

Esperava-se que, através da entrega ao ente privado da prestação de serviços públicos socialmente relevantes e não exclusivos do Estado, resultasse um ganho de efetividade e eficiência, já que o Estado, na formatação que se encontrava, já não conseguia prestá-los adequadamente.

No Brasil, as parcerias se concretizam sob um regime híbrido, no qual o ente privado guarda sua autonomia e independência do poder público, contudo, como exercem a gestão de recursos públicos, devem se sujeitar a preceitos tais como a impessoalidade, a transparência na execução dos recursos públicos e a fidelidade aos fins sociais inerentes àquela parceria (MODESTO, 2012). Assim

---

<sup>1</sup> *Accountability* diz respeito ao cumprimento de uma obrigação do gestor público de prestar contas, seja a um órgão de controle ou à sociedade. Engloba a idéia de transparência na consecução dos atos públicos, efetiva prestação de contas acerca da utilização de recursos públicos e responsabilização do gestor tanto com relação às suas ações ou omissões. Elementos tais como o acesso, a qualidade, o custo, a confiabilidade e a disponibilidade, também devem ser associados ao conceito de *accountability* (PINHO, 1998).

sendo, elas surgem como uma tentativa do Estado e da Iniciativa privada de ratearem custos da consecução de serviços públicos (ARAGÃO, 2005)

Ainda com relação às parcerias celebradas no Brasil, o que se observa é um grande arcabouço jurídico norteando a matéria. Segundo Sundfeld (2007), o termo “parceria” pode ser utilizado sob duas óticas, uma de um sentido mais amplo, englobando todas as espécies de parcerias entre a Administração Pública e o ente privado, regida de uma forma mais ampla pela Lei nº 8.987/95 (concessões comuns); e uma forma mais específica, que seria a Parceria Público-Privada prevista pela Lei nº 11.079/2004. Contudo, ao analisar a legislação, pode-se aferir que elas se organizam em grupos de três naturezas: aquelas firmadas com entidades privadas sem fins lucrativos, que são tratadas como novas formas de prestação dos serviços públicos através do regime de parcerias; as concessões ordinárias previstas pelas leis nº 8.666/93 e 8.987/95; e as chamadas concessões especiais de serviços públicos conhecidas como Parcerias Público-Privadas – PPP, nas quais o ente privado contratado não é caracterizado como entidade sem fins lucrativos (CARVALHO FILHO, 2013).

Para o primeiro caso existem as chamadas Organizações Não-Governamentais – ONG, as quais se vinculam à Administração Pública por meio de contratos ou convênios regidos pela Lei nº 8666/93; as Fundações Privadas, que, assim como as ONGs, se vinculam à Administração Pública por meio de contratos ou convênios e também são regidas pela Lei nº 8666/93; as Fundações de Apoio, que são regidas pela Lei nº 8.958/94; as Organizações Sociais – OS, que são entidades que recebem essa qualificação especial do Ministério que celebrará a parceria, são regidas pela Lei nº 9.637/98 e se vinculam à Administração Pública por meio de Contrato de Gestão; e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, que são aquelas que recebem essa qualificação junto ao Ministério da Justiça, são regidas pela Lei nº 9.790/99 e se vinculam à Administração mediante Termo de Parceria (SUNDFELD; SOUZA, 2011).

Quanto às concessões ordinárias ou comuns previstas nas Leis nº 8.666/93 e 8.987/95 e as chamadas concessões especiais de serviços públicos conhecidas como Parcerias Público-Privadas – PPPs, estabelecidas pela Lei 11.079/04, serão abordadas nos itens seguintes.

## 2.2 DAS CONCESSÕES COMUNS

Caracterizam-se como concessões comuns aqueles contratos firmados pelo poder público com entes privados, fundamentados no art. 175 da Constituição Federal e que são regidos pela Lei nº 8.987/95. Nos termos do art. 2º, II da referida lei federal, é comum aquela concessão de serviços feita pelo poder concedente mediante licitação, na modalidade concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que ficará responsável pela execução do serviço descentralizado por determinado período de tempo.

A concessão, para Di Pietro (2013, p. 303), consiste em um “contrato administrativo pelo qual a Administração Pública delega a outrem a execução de um serviço público, para que o execute em seu próprio nome, por sua conta e risco, assegurando-lhe a remuneração”. Sendo que esta remuneração pode ocorrer por meio de tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração que decorra da exploração do serviço concedido.

Assim sendo, verifica-se que a presente concessão caracteriza-se pela descentralização da prestação do serviço, com a devida delegação feita pelo poder concedente que se processa mediante licitação na modalidade concorrência e entrega da mera execução para ente da administração privada, pessoa jurídica ou consórcio de empresas, que demonstre capacidade para o desempenho da função, assumindo os riscos e por tempo determinado. O presente normativo é norma de caráter específico e aplicar-se-á conjuntamente com os preceitos do regime geral de licitações estabelecidas pela Lei Federal nº 8.666/93, e servirá de norma supletiva para outras formas de concessão.

Ponto relevante, e que difere a presente concessão das demais, é a forma de remuneração do ente privado, que, neste caso, se dará por meio de tarifa estabelecida nos termos do capítulo IV da Lei nº 8.987/95. As concessões dessa natureza diferem das concessões especiais previstas pela Lei nº 11.079/04, ao passo que nessa modalidade não há previsão para a contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado (NOHARA, 2013).

## 2.3 CONCESSÕES ESPECIAIS – PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

A ideia de constituir essa parceria entre um ente público e outro privado nasceu na Europa, mais especificamente na Inglaterra, nos anos 80, sendo introduzida naquele país pelo governo neoliberal, vindo a ser retomada no ano de 1992, através da chamada *Private Finance Initiative – PFI (Iniciativa para o Investimento Privado)* adotada pelos conservadores (MOREIRA *et al*, 2012; NOAHARA, 2013).

Ainda, a nível mundial, cabe ressaltar o modelo americano, sendo que o mesmo é mais amplamente utilizado em diversas áreas, além do modelo inglês (COUTINHO, 2007). Contudo, este modelo americano, principalmente com relação à infraestrutura, difere do modelo inglês, bem como do brasileiro. O modelo americano apresenta diferentes tipos de concessões, tais como: a) *Built-transfer* – BT, no qual o ente privado concebe, financia a construção e efetivamente constrói o objeto para posterior entrega ao ente público para posterior financiamento permanente e operacionalização; b) *Built-lease-transfer* – BLT, o qual muito se aproxima do anterior, contudo, se diferencia pelo fato de que para a construção o ente privado consegue receitas junto ao ente público por meio de um arrendamento; c) *Built-operate-transfer* – BOT, no qual o ente privado executa o projeto por sua conta e risco e, ao finalizar a construção, explora o empreendimento por prazo determinado e, ao final deste prazo, o transfere para o ente público sem custo adicional para este; d) *Rehabilitate-operate-transfer* – ROT, que segue o mesmo modelo instituído para o BOT, contudo, é utilizado para instalações já existentes; e) *Built-own-operate-transfer* – BOOT, para essa modalidade nem há contrato de operação, sendo que o ente privado executa a obra como qualquer outro empreendimento comercial e torna-se o dono do empreendimento, podendo ou não haver transferência ao poder público, que somente ocorrerá quando já houver expirado a vida econômica do empreendimento e nunca antes da recuperação total do investimento; e f) *Built-own-operate* – BOO, neste caso, o ente privado financia a construção do empreendimento, o constrói e o explora sem ter que transferir para o ente público (COUTINHO, 2007).

Na América do sul, destaca-se o modelo chileno, onde foi adotada um tipo de parceria em que o ente privado executa o projeto e depois explora o empreendimento por um determinado período como forma de recuperar o investimento por meio da cobrança de valores dos usuários(COUTINHO, 2007).

No Brasil, as PPPs estão regulamentadas pela Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais sobre a licitação e contratação, mediante concessão especial de serviços públicos no âmbito da Administração Pública, seja ela Direta (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) bem como Indireta (autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista). Assim sendo, ficam automaticamente excluídas do regime das PPPs as concessões comuns reguladas pela Lei nº 8.987/95, legislação esta que pode ser utilizada de forma supletiva pelo regime das concessões especiais (NOHARA, 2013).

Ainda com relação ao arcabouço legislativo, observa-se que a Lei nº 11.079/04 é uma norma de caráter geral, por tratar de matéria de licitação e contratos e que cabe privativamente à União a fixação de tais normas. Contudo, tal fato não exclui a possibilidade dos demais entes federados de criarem normas específicas para adaptarem as suas particularidades à norma geral. Assim sendo, verifica-se que, atualmente, onze estados (Minas Gerais, São Paulo, Santa Catarina, Goiás, Bahia, Ceará, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Piauí e Sergipe) e o Distrito Federal já regulamentaram, a nível local, a Parceria Público-Privada (NOHARA, 2013).

Dentro dos objetivos da lei, Carvalho Filho (2013, p. 428) conceitua o contrato de concessão especial sob o regime de parceria público-privada como sendo aquele firmado pela Administração Pública e pessoa jurídica de direito privado para a“implantação ou gestão de serviços públicos, com eventual execução de obras ou fornecimento de bens, mediante financiamento do contratado, contraprestação pecuniária do Poder Público e compartilhamento de riscos e de ganhos entre os pactuantes.”

Conforme preceitua a Lei nº 11.079/2004 no seu art. 2º, as PPPs no Brasil podem se revestir mediante duas modalidades, quais sejam: Patrocinada (art. 2º, §1º) e Administrativa (art. 2º, §2º).

A Concessão Patrocinada é aquela em que o concessionário receberá recursos de duas fontes, uma através do pagamento de tarifas pelos usuários

diretos dos serviços, e outra, adicionalmente, através da contraprestação devida pelo poder público concedente (CARVALHO FILHO, 2013).

Já a Concessão Administrativa é aquela destinada à prestação de serviços em que a usuária direta ou indireta é a própria Administração Pública, mesmo que haja execução de obras ou fornecimento e instalação de bens sem, contudo, perceber recursos mediante tarifas, ficando a sua remuneração exclusivamente a cargo do poder concedente (MOREIRA *et al*, 2012).

Assim sendo, temos que as PPPs são concessões de natureza jurídica especial com regulamentação própria e que visam à consecução de serviços públicos, inclusive obras e fornecimento de bens, com remuneração financiada por tarifa pública paga pelos usuários e contraprestação do poder público ou mediante exclusivo pagamento pelo ente concedente.

Além das modalidades e da forma requerida para o certame, qual seja, o processo licitatório na modalidade concorrência, para a adoção do modelo brasileiro de PPP, faz-se necessária a observância de uma série de requisitos que se encontram elencados nos dispositivos legais que regem a matéria. Assim, tem-se que esses contratos de concessão, uma vez atendidos os requisitos legais, devem ser celebrados por período suficiente à amortização do investimento realizado, não podendo ser inferior a cinco e nem superior a trinta e cinco anos (MOREIRA *et al*, 2012).

Há de se considerar também o valor do contrato, o qual nunca poderá ser inferior a R\$20.000.000,00 (vinte milhões de reais), valor esse que justifica a caracterização dessa concessão como sendo especial, diferenciando-a da ordinária. Outro aspecto diferencial é a impossibilidade de contratação, como objeto único, de fornecimento de mão de obra, fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública (MONTEIRO, 2007).

Outro ponto relevante é a exigência de se constituir Sociedade de Propósito Específico - SPE. Assim, antes da celebração do contrato, o qual também é cercado de uma série de exigências (art. 23 da Lei nº 8.987/95 e art. 5 da Lei nº 11.079/04), faz-se necessária a constituição de SPE incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria.

Monteiro (2007) aponta ainda para o art. 27 da Lei nº 11.079/04, que diz respeito à limitação da origem dos recursos do parceiro privado. Este dispositivo, segundo ela, cria uma regra que limita em 70% do total das fontes de recursos

financeiros da sociedade de propósito específico o levantamento de recursos pelo concessionário com empresa estatal federal, como o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, por exemplo. Salieta a autora, ainda, que não é permitido que as operações de crédito ou contribuições de capital, realizadas cumulativamente por entidades fechadas de previdência complementar e empresas estatais federais, ultrapassem 80% do total das fontes de recursos financeiros da sociedade de propósito específico.

Ressaltam-se as diretrizes previstas pelo art. 4º da lei, que estabelecem verdadeiros indicadores de qualidade a serem observados quando da contratação do ente privado, bem como quando da execução dos contratos. Aspectos tais como: a) eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade; b) respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução; c) indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado; d) responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias; e) transparência dos procedimentos e das decisões; f) repartição objetiva de riscos entre as partes; e g) sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parcerias. Além das referidas diretrizes norteadoras, outras obrigações que devem constar dos contratos constituem importantes ferramentas a serem implementadas pelo Estado, almejando a concretização de níveis satisfatórios de *accountability*.

### 3 DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Feitas as considerações sobre os processos de descentralização presentes no direito brasileiro, faz-se necessário buscar a caracterização daquilo que vai ser o objeto da descentralização neste estudo, o serviço público. São vários os critérios e elementos que devem ser considerados para se aferir uma correta compreensão da expressão serviço público (DI PIETRO, 2013).

Para Nohara (2013, p. 463), serviço público pode ser definido como:

[...] atividade prestacional, que incumbe ao Poder Público, com ou sem caráter privativo, sendo por ele desenvolvida diretamente ou por contrato de concessão ou permissão, com regime de exorbitância ou tendo em vista restrições especiais estabelecidas para a satisfação de necessidades coletivas que o ordenamento jurídico confere especial proteção.

Assim sendo, verifica-se que os serviços públicos são todas as atividades de direito público, cuja titularidade é do Estado, sendo prestada diretamente ou por meio de descentralização, buscando a satisfação das necessidades de uma coletividade.

Com relação à descentralização, faz-se necessário lembrar que existem alguns tipos de serviço, que, pela sua própria natureza, não são passíveis de serem delegados. Desta forma, serviços tais como a função de regulação, a função jurisdicional, o exercício do poder de polícia, bem como de outras atividades que são taxadas como de prestação exclusiva do Estado não podem ser delegadas por constituírem o núcleo rígido do Estado (NOHARA, 2013).

Por fim, cabe lembrar que ainda existem alguns requisitos a serem observados como condição de existência para os serviços públicos, quais sejam:

- a) regularidade, que é a devida prestação dentro dos padrões de qualidade e quantidade e observância às condições técnicas exigidas para a prestação do serviço;
- b) continuidade, que pressupõe caráter contínuo, no qual, uma vez instituído, deve ser prestado normalmente;
- c) eficiência, caracterizando-se pela preocupação com o resultado prático da prestação com qualidade;
- d) segurança;
- e) atualidade, visando à atualização das técnicas de tal sorte a acompanhar a modernização no oferecimento aos usuários;
- f) generalidade, que exige que a prestação seja feita sem qualquer discriminação ou tratamento diferenciado a quem o solicita;
- g) cortesia, que pressupõe urbanidade e um bom tratamento ao



usuário; e h) modicidade, que nos remete à prestação de serviços mediante taxas ou tarifas justas (GASPARINI, 2012).

Dentro do universo de serviços que são prestados pelo Estado, tais como a saúde, a educação, o transporte público, dentre outros, interessa a este trabalho a prestação de serviços carcerários, o qual também integra o rol dos serviços públicos, e que será caracterizado a seguir.

### 3.1 DOS SERVIÇOS CARCERÁRIOS

Inicialmente, faz-se necessária a correta caracterização do que seria o chamado serviço carcerário. Este nasce juntamente com o sistema prisional, que no Brasil teve uma inserção tardia, sendo que a prisão com caráter de pena somente emerge em 1851 com a inauguração da Casa de Correção de São Paulo (PIAIA; DAMBROS; STEFENETI, 2009).

Tal forma de pena justifica-se, segundo Neder (2012, p. 34), pelo fato de que seria mais interessante o aproveitamento da força de trabalho do condenado do que a sua eliminação, passando assim a instituir a chamada prisão celular (pena de isolamento em cela) em substituição à pena de morte.

Contudo, com o aumento da criminalidade e com a ausência de penas de morte, cresce o número de presos, trazendo consigo a necessidade da ampliação de instalações e a construção de uma penitenciária. Sendo a primeira Penitenciária, inaugurada no Estado de São Paulo, em 1921, concretizando o projeto idealizado por Ramos de Azevedo para abrigar 1.200 presos, que era a população carcerária da época (PORTO, 2007).

Posteriormente, com o Código Penal de 1940, foram introduzidas as diferentes espécies de penas (reclusão, detenção e multa) levando-se em consideração a gravidade do delito praticado pelo meliante, as quais substituíram as penas existentes até então. Posteriormente, já na década de 80, mais especificamente no ano de 1984, houve a inserção no ordenamento jurídico brasileiro da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, chamada de Lei de Execução Penal – LEP (PIAIA; DAMBROS; STEFENETI, 2009).

A partir de então, todas as diretrizes de uma boa prestação de serviços carcerários passaram a ser ditadas pela LEP. Assim, a correta concretização do serviço carcerário leva a uma execução penal mais justa, ao passo que estão intimamente ligados.

Posto isso, tendo em vista a própria natureza do mencionado normativo para a correta caracterização, bem como para a especificação de indicadores de qualidade da prestação dos serviços carcerários, faz-se necessária uma análise pormenorizada da LEP. Esta, em seu art. 1º, estabelece como objetivo do processo de execução penal efetivar as disposições de sentença ou de decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado ou internado.

Além das funções típicas da pena de privação de liberdade (retributiva, preventiva e intimidativa), a questão da ressocialização do sentenciado deve ser objeto de especial atenção, chegando-se, inclusive, a integrar os indicadores de desempenho e qualidade do setor prisional e da prestação dos serviços carcerários (CABRAL; LAZZARINI, 2010).

Uma prestação de serviço com qualidade pressupõe a capacidade de: a) conter o indivíduo delituoso, isolando-o, mas não o excluindo da sociedade; b) prover os meios para que o indivíduo retorne à sociedade sem voltar a cometer outros atos ilícitos no futuro; c) promover as condições necessárias para que o cumprimento da pena ocorra de forma digna e em consonância com direitos humanos básicos, fornecendo-lhe alimentação, assistência à saúde, um ambiente seguro no interior do cárcere de tal sorte que não coloque em risco a integridade física e moral dos internos, dos funcionários do estabelecimento, visitantes, assim como de outros membros da sociedade (CABRAL; LAZZARINI, 2010).

Deste modo, a qualidade dos serviços carcerários deve ser avaliada tendo por base três indicadores básicos: 1) indicador de serviços oferecidos aos internos (o qual é composto pelos subindicadores: a) classificação e segregação por periculosidade; b) assistência à saúde física; c) assistência à saúde mental; d) assistência material; e) assistência jurídica; f) assistência social; g) assistência religiosa; h) assistência educacional; i) assistência ao trabalho); 2) indicador de reincidência criminal; 3) indicador de ordem e segurança do estabelecimento (o qual é composto pelos subindicadores: a) fugas; b) rebeliões; c) brigas; d) mortes; e e) agressões sexuais).

Para uma melhor compreensão dos indicadores e subindicadores transcritos acima, faz-se necessária a análise do preceituado na LEP. De início, deve-se verificar quais os direitos garantidos pela mencionada legislação aos sentenciados:

Art. 41 - Constituem direitos do preso:

I - alimentação suficiente e vestuário;

II - atribuição de trabalho e sua remuneração;

III - Previdência Social;

IV - constituição de pecúlio;

V - proporcionalidade na distribuição do tempo para o trabalho, o descanso e a recreação;

VI - exercício das atividades profissionais, intelectuais, artísticas e desportivas anteriores, desde que compatíveis com a execução da pena;

VII - assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa;

VIII - proteção contra qualquer forma de sensacionalismo;

IX - entrevista pessoal e reservada com o advogado;

X - visita do cônjuge, da companheira, de parentes e amigos em dias determinados;

XI - chamamento nominal;

XII - igualdade de tratamento, salvo quanto às exigências da individualização da pena;

XIII - audiência especial com o diretor do estabelecimento;

XIV - representação e petição a qualquer autoridade, em defesa de direito;

XV - contato com o mundo exterior por meio de correspondência escrita, da leitura e de outros meios de informação que não comprometam a moral e os bons costumes;

XVI – atestado de pena a cumprir, emitido anualmente, sob pena da responsabilidade da autoridade judiciária competente.

Parágrafo único. Os direitos previstos nos incisos V, X e XV poderão ser suspensos ou restringidos mediante ato motivado do diretor do estabelecimento.

Posto isso, tendo em vista os direitos transcritos acima e corroborando com os demais dispositivos legais da LEP, chega-se às bases de definição para a prestação dos serviços carcerários de qualidade.

O primeiro ponto a ser ponderado diz respeito à classificação e segregação dos sentenciados por periculosidade. Preceitua o capítulo I do título II da LEP que os condenados serão devidamente classificados segundo seus antecedentes e personalidades. A classificação deverá ser realizada por Comissão Técnica de Classificação composta pelo diretor, que a presidirá, por dois chefes de serviço, por um psiquiatra, por um psicólogo e por um assistente social.

Em seguida, no seu capítulo II, a LEP vem tratar sobre a assistência que deve ser prestada aos condenados para garantir-lhes condições mínimas de subsistência. Este capítulo é subdividido em assistência material (art. 12 e 13), assistência à saúde (art. 14), assistência jurídica (art. 15 e 16), assistência

educacional (art. 17 a 21), assistência social (art. 22 e 23), assistência religiosa (art. 24) e assistência ao egresso (art. 25 a 27).

Por assistência material entende-se o fornecimento ao preso de alimentação, vestuário e instalações higiênicas. Diz respeito à observância das necessidades básicas e pessoais do indivíduo.

Já a assistência à saúde pressupõe o atendimento médico, farmacêutico e odontológico. Para tanto, deverão ser disponibilizados locais específicos e profissionais qualificados para a realização dos procedimentos necessários, bem como fornecimento de medicamentos devidamente prescritos. Quando não for possível a realização dos procedimentos no estabelecimento, face à complexidade do procedimento, o detento, mediante autorização do responsável pelo presídio, será conduzido até outro local para receber o atendimento devido.

A assistência jurídica envolve atendimento destinado ao recluso sem recursos financeiros para constituir advogado. Essa assistência jurídica tem por pressuposto garantir ao recluso a defesa dos seus direitos, inclusive de ser ouvido no curso do cumprimento da sua pena.

Em seguida, trata a LEP da assistência educacional, a qual compreende a instrução escolar e a formação profissional do preso. Para instrução escolar deverá ser fornecida aos presos a educação básica, compreendendo o ensino fundamental e médio e o ensino profissionalizante em nível de iniciação ou de aperfeiçoamento técnico. Além das atividades formativas, deve, também, ser disponibilizada uma biblioteca para o uso de todas as categorias de reclusos, provida com livros instrutivos, recreativos e didáticos.

A assistência social deve ser disponibilizada ao recluso desde a sua chegada à penitenciária até o período posterior ao cumprimento da pena e da sua colocação em liberdade. A assistência social tem papel fundamental na classificação inicial do detento, na especificação das suas demandas, no acompanhamento do seu relacionamento com os seus familiares, na preparação e acompanhamento da sua ressocialização, assim como no pós-liberdade na efetivação da ressocialização para a qual foi preparado.

Já a assistência religiosa está ligada à liberdade de culto, permitindo aos detentos a participação dos mesmos nos eventos no presídio, bem como a posse de livros de instrução religiosa. O presídio deverá ainda disponibilizar local adequado para os cultos religiosos.

Por fim, ainda dentro do capítulo II da assistência, verifica-se a chamada assistência ao egresso, a qual está intimamente ligada ao processo de ressocialização e ao indicador de reincidência criminal. A presente assistência pressupõe ações no sentido de dar orientação e apoio para a reintegração do detento à vida em liberdade, dando, inclusive, apoio material tal como alojamento e alimentação em estabelecimento adequado por até dois meses. O serviço de assistência social também acompanhará esse processo pós-liberdade auxiliando o egresso na obtenção de trabalho. Tais ações são de suma importância para a reinserção do indivíduo à sociedade, corroborando para uma vida mais digna e que propiciará a não reincidência criminal.

Em seguida, através do capítulo III, a LEP traz os dispositivos relacionados ao trabalho do detento. O trabalho do condenado, segundo preceituado na norma, terá finalidade educativa e produtiva e trata-se de um dever social do Estado para fins de manutenção da dignidade humana. A LEP prevê a possibilidade de o detento realizar tanto trabalhos internos quanto externos, dependendo do regime da sua pena. Este detento trabalhador estará sujeito ao regime da Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT, sendo vedada a percepção de remuneração inferior a  $\frac{3}{4}$  do salário mínimo. O produto dessa remuneração será utilizado para a indenização dos danos causados pelo crime, desde que determinado judicialmente e não reparados por outros meios, para a assistência à família, a pequenas despesas pessoais e ao ressarcimento ao Estado das despesas realizadas com a manutenção do condenado, em proporção a ser fixada e sem prejuízo das demais destinações. O restante será depositado em instituição bancária para a constituição de uma poupança para ser entregue ao condenado quando colocado em liberdade.

Salienta-se que o detento trabalhador ou estudante faz jus à chamada remissão de pena nas proporções especificadas em lei e que deve ser devidamente controlada pela entidade prisional.

Por fim, enfatiza-se o indicador de ordem e segurança do estabelecimento prisional que diz respeito à capacidade da entidade prisional de evitar eventos graves no curso da execução dos serviços carcerários. A entidade deve ser capaz de prevenir e/ou combater eventos tais como fugas, brigas, rebeliões, mortes e agressões sexuais. Os dispositivos legais que tratam da matéria encontram-se elencados no capítulo IV que trata dos deveres, dos direitos e da disciplina.

Dentre tais dispositivos, além de se elencar as possíveis faltas praticadas pelo detento, estão também previstas as coesões e recompensas passíveis de serem aplicadas aos detentos, bem como a previsão da realização de procedimento disciplinar para apuração dos fatos.

Toda essa gama de dispositivos diz respeito às atividades tipicamente caracterizadoras do chamado serviço carcerário. Encontram-se ainda previstas na LEP as formas e condições que se darão os demais atos da chamada execução penal.

Feita a caracterização do chamado serviço carcerário, faz-se necessário, antes de adentrar a discussão acerca da descentralização do mesmo, fazer uma incursão na atual situação dessa prestação de serviço no Brasil.

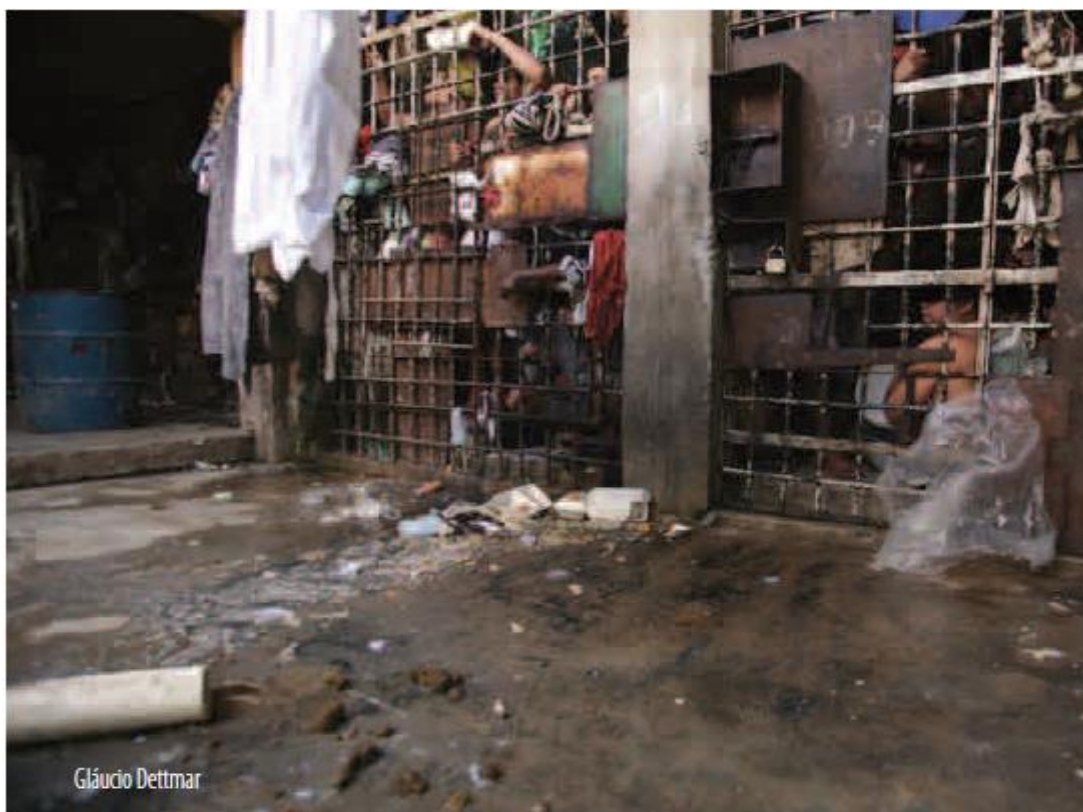
### 3.1.1 Da situação atual do sistema carcerário no Brasil

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 preceitua, dentre os direitos e garantias fundamentais dos indivíduos, regras sobre a forma de prisão, a proibição de penas cruéis, que a pena de prisão deverá ser cumprida em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito e o sexo do apenado. Garante ao preso o respeito à sua integridade física e moral (art. 5º, incisos XLVII, XLVIII e XLIX), assim como todas as regras e preceitos presentes na LEP, conforme apresentado anteriormente, fazem com que o regramento jurídico brasileiro esteja de acordo com as premissas legais e sociais de execução penal.

Contudo, o simples fato de estar positivado não é suficiente para que o previsto efetivamente ocorra. Assim sendo, o que se observa é que tais preceitos são negligenciados na prática. Na realidade das execuções penais no Brasil, o que se observa é o desrespeito aos preceitos constitucionais, mesmo sendo este tido como direito fundamental, além do descaso com os preceitos contidos na LEP. Os dados do Conselho Nacional de Justiça – CNJ (2012) , demonstram esta realidade.



Fotografia 1 – Instalações físicas de presídios públicos.  
Fonte: Extraída do trabalho Mutirão Carcerário do Ministério da Justiça.



Fotografia 2 – Instalações físicas de presídios públicos.  
Fonte: Extraída do trabalho Mutirão Carcerário do Ministério da Justiça.

Dos dados do CNJ, o que se observa é a não observância dos preceitos constitucionais, no qual indivíduos condenados a penas por crimes graves e que são considerados de alta periculosidade dividem cela com indivíduos condenados a penas mais brandas e de baixa periculosidade. Indivíduos que estão aguardando julgamento, ou seja, nem condenados ainda foram, encontram-se

encarcerados em celas com indivíduos condenados de alta periculosidade. Condições desumanas das instalações, sejam em termos de estrutura física (ausência dela) ou da condição de superlotação também são observados. Verificam-se, ainda, casos de indivíduos que já poderiam ter tido seu regime prisional<sup>2</sup> progredido e ainda não foram beneficiados, mesmo tendo preenchidos os devidos requisitos. Assim sendo, o que se observa é um panorama longe do ideal e daquele positivado pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Outros dados que também chamam a atenção são os publicados pelo Ministério da Justiça, também no final de 2012, colhidos pelo Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, no qual se verifica a existência de um déficit de vagas de 237.316. Ou seja, para os 548.003 presos, as penitenciárias brasileiras só dispõem de 310.687 vagas.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL  
Sistema Integrado de Informações Penitenciárias – InfoPen

## Formulário Categoria e Indicadores Preenchidos

### Todas UF's

Referência:12/2012

Indicadores Automáticos				
População Carcerária:			548,003	
Número de Habitantes:			190.732.694	
População Carcerária por 100.000			287,31	
Categoria: Quantidade de Presos/Internados		Masculino	Feminino	Total
<b>Indicador: Quantidade de Presos (Polícia e Segurança Pública)</b>		30,891		34,29
Item: Polícia Judiciária do Estado (Polícia Civil/SSP)		30,891	3,399	34,29
<b>Indicador: Quantidade de Presos custodiados no Sistema Penitenciário</b>		482,073		513,713
Item: Sistema Penitenciário - Presos Provisórios		184,284	10,752	195,036
Item: Sistema Penitenciário - Regime Fechado		204,123	14,119	218,242
Item: Sistema Penitenciário - Regime Semi Aberto		69,895	4,752	74,647
Item: Sistema Penitenciário - Regime Aberto		20,553	1,555	22,108
Item: Sistema Penitenciário - Medida de Segurança - Internação		2,691	206	2,897
Item: Sistema Penitenciário - Medida de Segurança - Tratamento ambulatorial		527	256	783
Categoria: Capacidade		Masculino	Feminino	Total
<b>Indicador: Número de Vagas (Secretaria de Justiça)</b>		288,104		310,687
Item: Sistema Penitenciário Estadual - Provisórios		89,99	4,55	94,54
Item: Sistema Penitenciário Estadual - Regime Fechado		145,233	13,733	158,966
Item: Sistema Penitenciário Estadual - Regime Semi-Aberto		47,552	3,94	51,492
Item: Sistema Penitenciário Estadual - Regime Aberto		4,546	360	4,906
Item: Sistema Penitenciário Estadual - RDD		339	0	339
Item: Sistema Penitenciário Federal - Regime Fechado		420	0	420
Item: Sistema Penitenciário Federal - RDD		24	0	24
Item: Polícia Judiciária do Estado (Polícia Civil/SSP)		8,052	0	8,052

Figura 1 – Informações penitenciárias.

Fonte: Ministério da Justiça, 2012.

Ainda com relação à população carcerária brasileira, Gomes (2013), tomando por base os dados fornecidos pelo Ministério da Justiça, chama a atenção para o crescimento de 6,8% da população carcerária em seis meses

<sup>2</sup> O ordenamento jurídico brasileiro prevê a existência de três regimes de execução de pena, quais sejam: fechado, semiaberto e aberto, sendo que à medida que vai se processando a execução da pena do condenado, o mesmo ganha o direito à progressão de um regime para o outro, ficando sujeito às regras de cada um deles, desde que atendidos alguns requisitos.



(dezembro de 2011 a junho de 2012). Exalta-se, ainda, o fato de a população carcerária ter crescido 78% na última década e 511% se tomarmos por base o ano de 1990, enquanto que a população nacional cresceu apenas 30% nestes mesmos 23 anos.

Ao compulsarmos os dados apresentados pelo Sistema Integrado de Informações Penitenciárias – INFOPEN, órgão este vinculado ao Ministério da Justiça, para a população carcerária brasileira, comparando-se aos dados da população carcerária mineira, o que se verifica é que a situação nacional assemelha-se à realidade de Minas Gerais.

Posto isso, verifica-se que os dados apresentados pelo Mutirão Carcerário para o Brasil como um todo, assim como para o estado de Minas Gerais, demonstram a dificuldade do Estado para atender aos preceitos constitucionais e às regras estabelecidas para a devida execução penal nos termos da LEP. Conforme citado na reportagem de Quadros (2013) as próprias autoridades, como é o caso do Ministro da Justiça, em debate sobre segurança ocorrido em 10/04/2013, na cidade de São Paulo, declarou que “as condições de encarceramento são precárias” e voltou a declarar que o sistema penal brasileiro é medieval e que as prisões são escolas de crime e de arbítrio. “A pessoa entra no sistema por um pequeno furto e sai como chefe do crime” disse. (CARDOZO, 2013 *apud* QUADROS, 2013).

No intuito de se amenizar essa problemática do *déficit* de vagas, bem como da estrutura das vagas existentes, o Estado tem buscado diversas tentativas para a solução do problema, como trabalho conjunto com organizações como a Associação de Proteção e Assistência ao Condenado – APAC, Organizações Não Governamentais – ONGs e Conselhos Comunitários Municipais, valendo-se das descentralizações através de terceirizações de serviços, celebração de concessões comuns e, mais recentemente, a celebração de contrato de concessão especial, na modalidade Parceria Público-Privada.

#### 4 DESCENTRALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS CARCERÁRIOS

Uma vez evidenciada, fundamentada e situada historicamente a descentralização, bem como caracterizado o que seriam os chamados serviços carcerários, faz-se necessário trazer a discussão sobre a descentralização aplicada aos serviços carcerários.

Guiados por uma política neoliberal de diminuição do Estado, diversos países do mundo passaram a valer-se do processo da descentralização de atividades executivas, inclusive de serviços carcerários. Dentre os pioneiros da referida descentralização, vislumbram-se países como os Estados Unidos, Inglaterra, França, Canadá e Austrália (PIAIA; DAMBROS; STEFENETI, 2009).

Dos modelos de descentralização existentes, destacam-se o dos Estados Unidos e o da França. O primeiro prevê a entrega da penitenciária completamente ao particular, atuando o Estado apenas como *custos legis*, permitindo maior autonomia ao ente privado. Já o segundo previa um modelo de gestão compartilhada, com uma maior participação do Estado, inclusive no gerenciamento, e uma menor autonomia do ente privado (SILVA, 2010). Assim, o que se observa é que o modelo americano, no qual há a completa privatização do presídio, foi o primeiro a existir, tendo sido implantado no início dos anos 80 e inspirado países como Reino Unido, Austrália e África do Sul. Já o modelo francês, que prevê a chamada gestão compartilhada, foi implantado nos anos 90, tendo servido de inspiração para o modelo brasileiro (CABRAL; AZEVEDO, 2008). Neste modelo, há uma dupla gestão, na qual o Estado e a iniciativa privada se unem em um sistema misto para viabilizar aos detentos a prestação de um serviço carcerário dentro dos ditames legais e que apresentem reais condições de ressocialização e reintegração dos mesmos à sociedade. Ao poder público cabe a segurança interna e externa das prisões, sendo que fica a seu cargo a indicação do Diretor Geral do estabelecimento prisional, assim como o relacionamento direto com o juízo da execução penal. Já o ente privado se encarrega da alimentação, da assistência social, jurídica, espiritual e material, da educação, do trabalho e da saúde física e mental do detento (SANTOS, 2008).

Essa participação privada na gestão dos presídios é divergente na doutrina no Brasil e no exterior. Segundo relata Cabral e Lazzarini (2010, p. 397),

corroborado por Tourinho (2007, p. 2-3), os defensores, dentre eles D'Urso, 1999, 2002 e 2013 se fundamentam nos ideais neoliberais, assim como na situação caótica das penitenciárias (principalmente no caso brasileiro) para justificar a utilização do modelo com a participação privada. Já os contrários à descentralização, dentre eles Minhoto (2000) e Wacquant (2001), sustentam que o gerenciamento dos presídios integraria a função jurisdicional do Estado, tornando-se, assim, impossível a sua descentralização.

Além dos preceitos neoliberais e da situação caótica de grande parte do sistema prisional brasileiro, a utilização da descentralização no referido sistema se justificaria pela melhora na eficiência da prestação dos serviços e pelo fato de que o Estado não precisa fazer grandes investimentos iniciais em infraestrutura, uma vez que, nessas modalidades de contratação, cabe ao ente privado construir o presídio do zero com recursos próprios ou financiados, sendo esse custo ressarcido aos poucos, diluído nas mensalidades pagas em decorrência do serviço de gestão do presídio pelo ente público (SCHELP, 2009).

Reforçando a tese contrária à descentralização, há de se ponderar argumentos de três naturezas: éticos, jurídicos e políticos (ARAÚJO JÚNIOR, 1995; ASSIS, 2007).

O primeiro aspecto diz respeito ao aspecto ético inerente à privação de liberdade. O direito à liberdade é garantia constitucional e deve ser assegurado a todos, cabendo exclusivamente ao Estado impor coações moralmente válidas através da execução de penas ou outras sanções (ASSIS, 2007). Esse monopólio do exercício de punir foi instituído como evolução lógica da composição de conflitos que partiu do regime de vingança privada para o modelo atual de jurisdição estatal, no qual cabe ao Estado a função, de forma exclusiva, da realização do direito penal material, concretizado na sentença judicial, através da execução da pena (TOURINHO, 2007). Assim, sob o prisma ético, a atividade de execução penal não poderia ser transferida a um particular, ou seja, não estaria o ente público autorizado a transferir ao ente privado esse poder de coação (ARAÚJO JÚNIOR, 1995; MOREIRA, 2009).

Com relação aos obstáculos jurídicos, são apresentados elementos de ordem legal e constitucional. Com relação ao aspecto constitucional, verifica-se que ele acabaria se confundindo com o aspecto ético e estaria ligado à natureza jurisdicional do poder de coação implícito na execução da pena (ASSIS, 2007).

Além desse aspecto, mas ainda sob o prisma constitucional, há de se levantar a discussão sobre a obrigatoriedade imposta pelo art. 37, II da Constituição da República Federativa do Brasil, qual seja, a de que a investidura em cargo público deve se dar exclusivamente por meio de concurso público. Assim, entendem os opositores ao regime descentralizado que com a delegação se estaria ferindo o referido comando constitucional, ao passo que os agentes carcerários seriam contratados pelo ente privado sem concurso público (TOURINHO, 2007). Tal matéria foi inclusive objeto de arguição pelo Ministério Público do Trabalho Mineiro e obteve decisão favorável de primeira instância no sentido de anulação das contratações feitas pelo consórcio GPA – Gestores Prisionais Associados S/A na gestão da PPP do presídio de Ribeirão das Neves (GOVERNO..., 2014).

Ainda dentro do aspecto jurídico e da mesma concepção de prestação de serviços dessa natureza, levantam-se aspectos de natureza legal, nos quais inicialmente é demonstrado, dentro da LEP, esse caráter jurisdicional da atividade de execução penal, o que se constitui em uma função exclusiva do estado (ASSIS, 2007). Valem-se, ainda, do preceituado no art. 75, 76 e 77 da LEP para reforçar a hipótese de que a função de execução penal é típica e exclusiva do Estado, ao passo que nos referidos dispositivos são estabelecidos os requisitos necessários para a escolha do cargo de Diretor de Presídio, assim como a organização do quadro de pessoal e formas de escolha do pessoal administrativo especializado de instrução técnica e de vigilância, o que tornaria possível concluir que as funções de diretor, chefia de serviços e assessoramento técnico não são passíveis de descentralização (TOURINHO, 2007; MOREIRA, 2009).

Exatamente por ter essa natureza jurisdicional, restaria evidenciado outro obstáculo à descentralização, qual seja, a impossibilidade de delegação desse serviço pelo Estado através de concessão de serviço público, por se tratar de um serviço próprio da administração pública (ASSIS, 2007).

O aspecto político levantado diz respeito à própria estruturação da Administração Pública no Brasil, onde não é possível que o Estado exima-se de sua responsabilidade através do instituto da terceirização (ASSIS, 2007). Não poderia o Estado, então, simplesmente transferir o problema das penitenciárias para o ente privado, pois, por força do preceituado no art. 37, §6º da Constituição Federal, ele continuaria responsável pela prestação do referido serviço (TOURINHO, 2007).

Um outro aspecto utilizado pelos opositores à descentralização dos serviços carcerários é a natureza do sistema prisional, o qual não deve ser encarado como um trabalho de natureza econômica e que pode ser negociado. Ele deve ser visto como um trabalho de natureza social que deve ser garantido pelo Estado (MINHOTO, 2002). Enfatiza o mesmo autor que as melhorias no tratamento do preso, que é o efeito esperado pela descentralização dos trabalhos, logo seriam superadas e os presídios terceirizados estariam sujeitos aos mesmos problemas dos estabelecimentos públicos. Nesse sentido (MINHOTO, 2006 *apud* MOREIRA, 2009):

[...] a privatização em países como os EUA não gerou um corte de custos para o Estado. Por outro lado, a qualidade dos serviços com o tempo vem se precarizando e a estrutura jurídica tem sido insuficiente para fiscalizar a gestão privada. Na Inglaterra, os contratos têm sido revistos sempre no sentido de favorecer as empresas, como por exemplo permitir a superpopulação nos presídios. Em resumo, os interesses econômicos e a administração dos presídios tendem a ser incompatíveis. O sistema prisional é um trabalho de natureza social e não econômica.

Assim sendo, entendem os opositores à descentralização dos serviços carcerários que a legislação vigente não contempla qualquer forma de privatização. Foi, também, com base nesse aspecto legal, assim como nos demais aspectos mencionados anteriormente, que o Projeto de Lei nº 2146/99 de autoria do Deputado Luiz Barbosa e que almejava promover a privatização do sistema penitenciário foi rejeitado pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (KUEHNE, 2002).

Contra-argumentando os aspectos apresentados acima, há de se trazer para a discussão o preceituado por alguns autores, dentre eles D'urso (1999, 2002, 2013), Schelp (2009), Santos (2008), dentre outros, que concordam que a execução penal é um serviço exclusivo do Estado, sendo, portanto, indelegável. Contudo, entendem que parte dela, a chamada função material, pode ser delegada, o que caracterizaria a adoção de uma descentralização nos termos do modelo francês de cogestão. Assim sendo, a função jurisdicional do Estado não seria transferida ao ente privado. A este caberia apenas cuidar das funções materiais da execução da pena, que dizem respeito à alimentação, à higiene, à salubridade das dependências, às roupas, pela chamada hotelaria, que são serviços indispensáveis para uma boa prestação de serviços carcerários. Já ao ente público caberiam as funções realmente indelegáveis, as chamadas funções jurisdicionais, tais como a administração da pena, a segurança e a interlocução

com o poder judiciário. É o Estado, dentro da sua função jurisdicional, que continua a dizer quando alguém vai preso e quando será liberado (D'URSO, 2013).

Essa cisão na prestação dos serviços carcerários, que viabilizaria a adoção do modelo de descentralização preceituado na França e sustentado no Brasil por D'urso (1999, 2002, 2013), Schelp (2009), Santos (2008), dentre outros, encontra ressonância no trabalho do jurista Júlio Fabbrini Mirabete (1993, p. 61-71), o qual propõe uma divisão das atividades inerentes à execução penal em atividades administrativas em sentido estrito, também chamada de atividade judiciária e atividade de execução material. Esta última, segundo o referido autor, seria passível de ser atribuída a entidades privadas. Tal posicionamento é referendado pela Promotora de Justiça Deborah Kelly Affonso, que diz que “o agente privado pode até ter a chave do cadeado, mas todas as decisões em relação ao preso são tomadas por um juiz ou, em menor escala, pelo diretor do presídio” (SCHELP, 2009). Assim, a chamada privatização prisional nada mais é que chamar e admitir a participação da sociedade, através da iniciativa privada, em colaboração com o Estado, na consecução da gestão das unidades prisionais (D'URSO, 1999).

Um outro aspecto que merece ser ressaltado é o fato de que mesmo nas penitenciárias geridas pelo regime compartilhado da descentralização, o trabalho do preso não será aproveitado pelo ente privado, uma vez que o trabalho realizado pelo detento está sujeito à remuneração e o resultado desse trabalho servirá para ressarcir os prejuízos causados pelo delito, para assistir suas família, para poupar e contribuir com as melhorias do sistema prisional, através da destinação de 25% (vinte e cinco por cento) para o fundo penitenciário (GELINSKI NETO; FRANZ, 2011).

Posto isso, destaca-se que o serviço carcerário é apenas um dos serviços públicos que compõem o todo da execução penal, que conta, por exemplo, com a função jurisdicional para sua implementação. Assim, para a concreta efetivação da execução da pena, que é um serviço privativo do Estado, não podendo ser delegado na sua totalidade, faz-se necessária uma efetiva prestação de serviços carcerários, os quais, desde que devidamente supervisionados pelo poder público, podem ser descentralizados e entregues ao ente privado (GELINSKI NETO; FRANZ, 2011).

Feitas estas ponderações acerca da descentralização de serviços carcerários, bem como acerca da divergência existente na doutrina brasileira quanto à sua implementação, faz-se necessária uma incursão às iniciativas brasileiras de delegação dessa modalidade de serviço público.

#### 4.1 A INICIATIVA BRASILEIRA DE DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS CARCERÁRIOS

A iniciativa brasileira da chamada privatização dos presídios teve seu primeiro aval através da proposta formal do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP, órgão do Ministério da Justiça, o qual, no ano de 1992, sugeriu a adoção no Brasil do modelo de prisões privadas (SILVA, 2010).

Após a manifestação formal do CNPCP, a matéria foi amplamente discutida e mostrou-se divergente dentro e fora dos órgãos governamentais, o que acabou por ocasionar o arquivamento da proposta pelo Ministério da Justiça. Posteriormente, já no ano de 1999, foi proposto o Projeto de Lei nº 2.146/99 de autoria do deputado Luis Barbosa, objetivando a privatização do sistema penitenciário brasileiro, o que reascendeu a discussão sobre o tema. O referido projeto foi arquivado pelo CNPCP no ano de 2000, baseando-se no parecer contrário do conselheiro Maurício Kuehne (PIAIA; DAMBROS; STEFENETI, 2009). Sustentam os mesmo autores que, enquanto a matéria era discutida na esfera federal, alguns estados da federação, valendo-se do permissivo constitucional do art. 24, I, o qual prevê a possibilidade dos estados legislarem, concorrentemente, sobre direito penitenciário, adotaram a experiência da gestão prisional através da iniciativa privada.

O pioneiro a legislar sobre a matéria e a lançar mão da descentralização de serviços carcerários foi o estado do Paraná, através da instituição da Penitenciária Industrial de Guarapuava. Nesse modelo, a penitenciária foi totalmente construída com recursos públicos, federais e estaduais, sendo celebrado contrato com o ente privado, delegando a ele as atividades de execução material propriamente ditas, tais como alimentação, vestuário,

assistência médica e odontológica, assistência jurídica, vigilância, dentre outras. Verifica-se, ainda, que no presente modelo o Estado permaneceria com a tutela do estabelecimento nos aspectos relacionados à direção, segurança e controle da disciplina. Foi prevista, ainda, a criação de postos de trabalho junto à referida penitenciária, viabilizando aos detentos exercer atividades laborativas mediante remuneração (KUEHNE, 2002).

Após a inauguração do presídio de Guarapuava, o estado do Paraná efetivou a construção de mais cinco presídios e os terceirizou, quais sejam: Casa de Custódia de Curitiba; Casa de Custódia de Londrina; Presídio Estadual de Piraquara; Presídio Estadual de Foz do Iguaçu; e Penitenciária Industrial de Cascavel (PIAIA; DAMBROS; STEFENETI, 2009).

Tendo em vista o êxito alcançado com a iniciativa do estado do Paraná, outros estados resolveram também aderir àquele modelo de terceirização (Bahia, Ceará, Amazonas, Espírito Santo e Santa Catarina). Em todos os casos, inclusive os do estado do Paraná, o modelo de descentralização utilizada aproximava-se do modelo francês de gestão compartilhada (CABRAL; LAZZARINI, 2010).

No ano de 2006, o estado do Paraná não renovou os contratos com a iniciativa privada de nenhum dos presídios, retomando para o estado a direção total dos mesmos. Essa iniciativa se justificou sob a alegação de que as referidas prisões estariam custando o dobro das públicas (CARVALHO, 2007 *apud* PIAIA; DAMBROS; STEFENETI, 2009).

Foi então, na busca por uma alternativa, que os estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo consideraram a ideia da adoção da descentralização por meio da Parceria Público-Privada, vindo esta somente a ser concretizada, até a presente data, pelo ao estado de Minas Gerais, através da PPP do Complexo Penal de Ribeirão das Neves.



## 4.2 O COMPLEXO PENAL DE RIBEIRÃO DAS NEVES

Depois das diversas tentativas de entregar à iniciativa privada a consecução dos serviços carcerários, conforme visto acima, o Estado de Minas Gerais decidiu inovar e valer-se de um novo instrumento normativo para buscar a consecução dos serviços carcerários. Nesse novo modelo, inédito no Brasil, pois o Complexo de Ribeirão das Neves é o primeiro sob a égide da Lei Federal nº 11.079/04, o governo mineiro celebrou contrato de concessão, no qual objetivava a entrega à iniciativa privada da construção e gestão do Complexo Penal.

No intuito de melhor entender os termos da presente concessão especial, faz-se necessário valer-se dos termos do Contrato nº 336039.54.1338.09, contrato este firmado pela Secretaria de Estado de Defesa Social – SEDS com o consórcio Gestores Prisionais Associados S/A – GPA, mediante interveniência da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDE. Esclarece-se que o presente contrato foi devidamente firmado pelas partes em 16 de junho de 2009, tendo seu extrato publicado no Jornal Minas Gerais em 24/06/2009, página 47, coluna 03.

O Preâmbulo do referido contrato vem especificar que o mesmo trata-se de celebração de Concessão Administrativa para a construção e gestão de Complexo Penal, no Estado de Minas Gerais, em conformidade com a Lei Federal nº 11.079/04, Lei Estadual nº 14.868/03 (Lei Estadual de Parceria Público-Privada), Decreto Estadual nº 43.702/03 (Decreto que instala o Conselho Gestor de PPP – CGPPP no Estado de Minas Gerais) e, subsidiariamente, pela Lei Federal nº 8.666/93 (Lei Geral de Licitações), Lei Federal nº 8.987/95 (Lei Geral das Concessões), Lei Federal nº 9.074/95 e pelo Edital de Concorrência nº 01/2008 da SEDS.

Para a presente análise, as especificações sobre a construção do complexo penitenciário serão deixadas de lado, limitando-se apenas à informação de que o presente complexo será composto de 05 (cinco unidades), sendo três unidades destinadas a detentos do regime fechado e duas ao regime semiaberto. Até a presente data, apenas duas das cinco unidades encontram-se em funcionamento, ambas destinadas a abrigar detentos do regime fechado.



Fotografia 3 - Unidade Penal I do Complexo PPP.  
Fonte: Do autor.



Fotografia 4 - Unidade Penal II do Complexo PPP.  
Fonte: Do autor.



Fotografia 5 - Obras da Unidade Penal III do Complexo PPP.  
Fonte: Do autor.



Fotografia 6 - Obras da Unidade Penal V do Complexo PPP.  
Fonte: Do autor.

Como o que interessa para este estudo são as questões relacionadas à gestão do complexo penitenciário, bem como a prestação dos serviços carcerários, será dada atenção especial à descrição das atividades previstas em contrato, assim como a divisão de tarefas entre o ente público e o privado.

Prevê a cláusula quinta do contrato que as especificações das atividades de gestão do complexo estão indicadas nos anexos do contrato, mais especificamente no caderno de encargos. Este, por sua vez, de forma bem detalhada, especifica e individualiza cada uma das competências na consecução dos atos de gestão.

O item três do caderno de encargos especifica que para a gestão do complexo, a contratada, ente privado, deverá executar as atividades em parceria com a contratante, ente público, cabendo ao ente privado a execução dos serviços e atividades assistenciais, serviços e atividades de apoio, elaboração de planos e relatórios e cumprimento de metas mínimas.

Antes do detalhamento de cada uma das atividades mencionadas, faz-se necessário o detalhamento da estrutura do complexo e seu funcionamento, sendo que a mesma baseia-se em uma divisão bem delineada de tarefas e responsabilidades entre os contratantes. Neste contexto, para o funcionamento do complexo penal, verifica-se a existência de um Diretor Público de Segurança do Complexo Penal e um Diretor Privado do Complexo Penal, ambos devendo se reportar à SEDS e ao Conselho Consultivo do Complexo Penal, que é um órgão colegiado constituído por um representante da Ouvidoria Geral do Estado, um da Defensoria Pública, um do Conselho Penitenciário, um do Conselho de Criminologia e Política Criminal, um do Conselho Estadual de Direitos Humanos, um da Contratada e um da SEDS. Além do Diretor Público de Segurança do Complexo Penal, há também um Subdiretor Público de Segurança para cada uma das unidades penais do complexo, assim como um Gerente de Monitoramento da contratada para cada uma das unidades. Os cargos de Diretor Público de Segurança do Complexo Penal, assim como os de Subdiretores Públicos de Segurança de cada uma das unidades penais, são cargos em comissão advindos da estrutura de cargos do governo do Estado de Minas Gerais.

Ainda nesse contexto, há de se especificar as competências do Diretor Público de Segurança do Complexo Penal, por meio dos seus Subdiretores Públicos de Segurança de cada Unidade Penal, para que fique bem especificada e delineada a divisão de tarefas entre o ente público e o ente privado, de tal sorte que se possa compreender que cabe ao ente privado apenas a execução direta das ações que podem ser-lhe entregues por meio da presente concessão especial.

Assim, nos termos do caderno de encargos, item 3.4, que se encontra anexo ao contrato da concessão, compete ao Diretor Público de Segurança do Complexo Penal, por meio dos seus Subdiretores Públicos de Segurança de cada Unidade Penal: a) promover a execução penal dos sentenciados, em estreita observância das disposições legais e regulamentares, dando cumprimento adequado e tempestivo às determinações judiciais pertinentes; b) promover, em caráter subsidiário e não conflitante em relação às atribuições da contratada, medidas de segurança e tratamento para a recuperação social dos sentenciados e para a manutenção e melhoria das condições de custódia, zelando pela integridade física e moral dos sentenciados; c) em caso de risco iminente à segurança do complexo penal ou de uma ou mais unidades penais, comunicar imediatamente o parceiro privado, assumir o controle decisório, estratégico e operacional de todas as funções de direção da unidade penal, bem como autorizar, caso julgue necessário, a entrada de força pública externa; d) encaminhar ao Conselho Consultivo do Complexo penal, com cópia à SEDS, em até 05 (cinco) dias após a ocorrência, relatório detalhado sobre as medidas adotadas; e) promover a aplicação de sanções e penalidades aos sentenciados, consoante sua competência e determinações do Conselho Disciplinar – CONDISC, em estreita observância ao Regulamento Disciplinar Prisional – REDIPRI e demais normas legais e regulamentares pertinentes; f) prestar e encaminhar, por intermédio da SEDS, as informações e documentos que forem solicitados pelo Poder Judiciário, tribunais, Conselho Penitenciário – CONPEN e por entidades e órgãos públicos, referentemente ao estabelecimento penitenciário e seus respectivos sentenciados; g) autorizar a emissão de carteiras de visitas e autorizações para visitação de familiares e outros afins; h) autorizar a alocação dos sentenciados nos postos de trabalho; i) autorizar todo e qualquer remanejamento e movimentação de sentenciados, bem como a movimentação interna e externa à Unidade Penal e/ou complexo penal, em qualquer hipótese ou sob qualquer condição; j) promover a comunicação tempestiva à SEDS de todas as ocorrências relevantes no estabelecimento, para as providências necessárias; k) fiscalizar a execução dos serviços de proteção ao patrimônio público do Estado, sejam eles móveis ou imóveis, incluindo a área contínua à edificação; l) executar as atividades de inteligência penitenciária, incluindo, mas sem se limitar ao monitoramento do clima da unidade penal e de anormalidades ocorridas nas

diversas áreas; m) atuar, preventivamente, de forma a garantir a segurança e estabilidade do clima organizacional da unidade penal; n) aplicar, em conjunto com a equipe de Segurança, ações de intervenção e técnicas de inteligência clássica e policial na identificação de situações que comprometam a segurança e a ordem da unidade penal e do complexo penal; o) orientar, fiscalizar e controlar as atividades e procedimentos desenvolvidos pela contratada, para a execução do monitoramento interno, de acordo com as normas legais e regulamentares pertinentes; p) intervir, através do gerente de monitoramento da contratada, nas atividades e procedimentos de monitoramento por esta desempenhadas; q) auxiliar no planejamento dos serviços de monitoramento de responsabilidade da contratada; e r) participar da elaboração e desenvolvimento de cursos para os Agentes de Monitoramento internos da contratada.

Posto isso, verifica-se que as atividades de controle envolvendo o poder de polícia do Estado, assim como a execução da pena em si e outras atividades gerenciais e que por natureza não podem ser delegadas ao ente privado, ficam reservadas ao ente público que mantém a responsabilidade pela execução direta de tais ações.

Ao ente privado, conforme mencionado anteriormente, cabe a execução dos serviços e atividades assistenciais, dos serviços e atividades de apoio, a elaboração de planos e relatórios e o cumprimento de metas mínimas pré-estabelecidas.

Por atividades assistenciais entende-se o atendimento às necessidades básicas do sentenciado, que devem ser desenvolvidas pelo ente privado, às suas expensas, de forma a buscar, da melhor forma possível, a ressocialização do mesmo. Tais atividades englobam a Assistência Jurídica, Assistência Educacional, Profissionalizante, Cultural e Recreativa, Assistência ao Trabalho, Assistência à Saúde, Assistência Social, Assistência Material e Assistência Religiosa.

A Assistência jurídica tem por escopo o suporte aos advogados e defensores públicos que representam os sentenciados e, excepcionalmente, na ausência destes, a Assistência Jurídica deverá, também, representar os interesses legítimos dos sentenciados em âmbito judicial e administrativo. Contudo, independentemente da existência ou não de advogados ou defensores, a contratada deverá garantir um número mínimo de advogados em exercício no

bimestre, tempo mínimo de efetiva assistência jurídica e atendimento por sentenciado por bimestre, de tal sorte que nenhum sentenciado permaneça mais de 75 (setenta e cinco) dias sem atendimento jurídico. Deverá, ainda, a assistência jurídica: a) promover a defesa dos legítimos interesses do sentenciado, inclusive representando-o em juízo na hipótese de ausência de defensor público ou advogado constituído, de modo a verificar a legalidade do recolhimento e, conforme o caso, impetrar “habeas corpus”, requerer e acompanhar pedidos de indulto, de comutação de pena e de graça; b) acompanhar requerimentos e pedidos de livramento condicional e progressão de regime, unificação de pena, revisão criminal e interposição de recursos, e atuar perante o juiz da execução penal de forma reiterada, em periodicidade mínima mensal, até que se verifique decisão judicial referentemente ao requerido em favor do sentenciado (Na hipótese de inexistência de advogado constituído ou de defensor público, a atividade de assistência jurídica deverá incluir a representação do sentenciado em juízo para a realização dos pedidos acima mencionados); c) promover diligências relativas ao cálculo e execução da pena, às providências para expedição de alvarás e ao acompanhamento de outras medidas de escopo judicial ou administrativo; d) promover a defesa dos sentenciados perante o Conselho Disciplinar – CONDISC; e) promover levantamentos processuais para instrução da Comissão Técnica de Classificação – CTC; f) manter o sentenciado informado da respectiva situação jurídica, em especial com relação ao cálculo e execução da pena; g) garantir agendamento e o efetivo atendimento jurídico ao sentenciado, em número suficiente e adequado.

A Assistência Educacional, Profissionalizante, Cultural e Recreativa deverá ser prestada aos reclusos que a aceitarem e/ou que voluntariamente a solicitarem, devendo abranger de forma equitativa, no mínimo, a educação básica (ensino médio e fundamental), educação profissional, atividades desportivo-recreativas e atividades artístico-culturais. A presente assistência deverá ser prestada em horários compatíveis com as demais atividades exigidas e/ou propostas ao sentenciado. Ainda nesse contexto, deverá a contratada manter em cada unidade penal uma biblioteca com quantitativo mínimo de volumes que visem a satisfazer as demandas acadêmicas dos cursos realizados e apoiar as demais atividades culturais e artísticas.

A Assistência ao Trabalho deverá ser executada sob o controle e coordenação do ente contratante (ente público). Assim, a contratada será responsável pelo: a) incentivo ao trabalho remunerado dos internos; b) seleção dos sentenciados para o trabalho, observadas as orientações do diretor público de segurança do complexo penal e da CTC; c) alocação e/ou retirada dos sentenciados aos/dos postos de trabalho, observadas as orientações do diretor público de segurança do complexo penale da CTC; d) manutenção de registro do histórico e da remuneração do trabalho do sentenciado; e) elaboração e/ou revisão do relatório de frequência dos sentenciados para efeito de remuneração; f) garantia da emissão de atestado de trabalho aos sentenciados, para efeito de remição de pena, com base na frequência apurada; g) supervisão dos sentenciados em regime semiaberto durante a realização de trabalho externo.

Esses trabalhos realizados pelos reclusos poderão ser prestados mediante duas configurações: a) trabalho preferencialmente de natureza industrial, rural ou agrícola e de serviços, cujo tomador seja uma pessoa jurídica terceira, e que guarde, com a contratada, independência administrativa, financeira, comercial e societária (tomador). O tomador poderá ser órgão ou ente da esfera pública; b) trabalho referente a serviços gerais e de manutenção da unidade penal. Em ambas as configurações, a contratada, sob a fiscalização da contratante e do Diretor Público de Segurança do Complexo Penal, será responsável pela prospecção e administração dos postos de trabalho, bem como pela manutenção da ordem e da disciplina, pela higiene e pela segurança laboral e disciplinar.

Com relação à Assistência à Saúde, verifica-se que é obrigação da contratada proteger a saúde dos sentenciados, assim como fornecer orientação e atendimento médico e odontológico adequado e tempestivo, atuando de forma preventiva. Para tanto, competirá à contratada a prestação de primeiros socorros e o atendimento médico de baixa complexidade, ficando os atendimentos de média e alta complexidade sob a responsabilidade do Poder Público por meio do Sistema Único de Saúde – SUS. Assim sendo, caberá ao ente privado contratar e manter, em cada uma das Unidades Penais, uma equipe de saúde constituída por no mínimo: a) um médico clínico geral, com permanência mínima de 40h por semana; b) um médico psiquiatra, com permanência mínima de 20h por semana; c) um enfermeiro, com permanência mínima de 40h por semana; d) um auxiliar de enfermagem, com permanência mínima de 40h por semana; e) um psicólogo,



com permanência mínima de 40h por semana; f) um terapeuta ocupacional, com permanência mínima de 20h por semana; g) um dentista, com permanência mínima de 20h por semana; e h) um auxiliar de consultório dentário, com permanência mínima de 20h por semana.

Outra ferramenta que deve ser fornecida pelo ente privado contratado como forma de viabilizar a reintegração social do sentenciado é a Assistência Social. Para tanto, os serviços devem ser prestados de tal sorte que assegurem: a) a promoção de investigação social de afinidade para a emissão de carteira de visita e para encontros íntimos; b) a manutenção de um prontuário atualizado contendo informações sociais relevantes a respeito dos sentenciados e de seus familiares; c) a promoção, o restabelecimento e a preservação do vínculo entre sentenciado e seus familiares, com as diligências de investigação de afinidades necessárias para tanto; d) a expedição de documentação civil, por órgãos públicos, em favor do sentenciado e/ou familiares; e) a preservação da higidez psicossocial dos sentenciados, com acompanhamento periódico, assistindo-o em suas necessidades sociais; f) a prestação de assistência à família para a realização de matrimônios e registro de filhos; g) a prestação de assistência para a realização de visita à família e para a concessão de encontros conjugais; h) a promoção de levantamentos para instruir a realização de exames criminológicos, de investigações para o CONDISC (inclusive no que se refere a endereços de familiares) bem como de solicitações de escopo judicial; i) a emissão de pareceres, laudos e informações técnicas sobre o sentenciado à família; j) a prestação de assistência social ao sentenciado e à sua família, solicitando, quando necessário, a atuação de psicólogos para atendimento psicossocial a familiares de sentenciados; k) a promoção do registro das ocorrências de cada sentenciado, para acompanhamento de sua progressão; l) a comunicação com ministros e/ou colaboradores religiosos, para a realização de palestras, preleções e liturgias religiosas; m) o acesso de forma ampla e completa dos sentenciados à assistência religiosa que demandarem, observadas as determinações legais e regulamentares; n) a promoção de práticas de semiliberdade, visando à ressocialização, nos termos legais e regulamentares, especificamente em conformidade com as exigências judiciais, mediante a autorização prévia e expressa do diretor público de segurança do complexo penal, ouvido o subdiretor público de segurança da unidade penal, e com anuência da CTC; o) o

encaminhamento formal do egresso à SEDS ou a quem esta determinar; p) o fornecimento ao egresso, quando de sua soltura, de informações e orientações, conforme determinação da SEDS; q) a elaboração e encaminhamento dos Planos e Relatórios.

Por Assistência Material entende-se o fornecimento ao sentenciado de alimentação e materiais para uso, bem como local de trabalho e materiais para a contratante (ente público). Com relação aos sentenciados, devem ser fornecidos aos mesmos alimentação diária, em número de quatro (café da manhã, almoço, lanche vespertino e jantar), artigos de higiene pessoal, peças de vestuário, cobertores, colchões, lençóis, toalhas de banho e toalhas de rosto, materiais e medicamentos, material escolar, material didático e material para atividades recreativas e desportivas. Compete ainda à contratada fornecer aos sentenciados corte de cabelo mensal, cama em local arejado, salubre, sem mofo, assim como garantir acesso a banho de sol de no mínimo duas horas por dia, normalmente ao ar livre, banho de água, ao menos uma vez por dia e instalações sanitárias adequadas durante todo o dia.

Deve, ainda, a contratada, a título de Assistência Material, prover condições de trabalho adequadas aos profissionais do ente público que exerçam suas atividades nas Unidades Penais em funções relativas à execução do objeto do contrato, incluindo a disponibilização de local de trabalho para os agentes e servidores da Contratante, devidamente equipado e em adequadas condições de uso.

Cabe mencionar como Serviços Assistenciais a chamada Assistência Religiosa, a qual prevê que a contratada deve assegurar a realização de cultos religiosos, bem como permitir a entrada de ministros e representantes religiosos, mediante autorização do Diretor Público de Segurança do Complexo Penal, depois de ouvido o Subdiretor de Segurança da Unidade Penal.

Por atividades de apoio entendem-se os serviços de apoio às atividades de gestão e operação técnico-administrativa de cada uma das unidades penais, assim como os serviços de monitoramento interno, excetuados, expressamente, os de segurança externa, que caberão ao ente público nos termos das legislações vigentes. A esse respeito cabe mencionar que a contratada atua de forma a manter a ordem, a disciplina e a segurança interna de cada unidade, sob a orientação do Diretor Público de Segurança do Complexo Penal, sendo que, em

havendo necessidade de intervenção para manter a ordem, tal ação é realizada pelo ente público através do Grupo de Intervenções Rápidas – GIR, composto por servidores do Estado, que são os únicos armados em cada unidade. A segurança das barreiras físicas (alambrados, muralha etc.) e guaritas, bem como a segurança externa de cada Unidade Penal, é de responsabilidade da contratante, nos termos da legislação vigente, assim como a manutenção da segurança na área do entorno das unidades. Cabe, ainda, única e exclusivamente à Contratante a execução da escolta e transporte dos sentenciados para o externo da Unidade Prisional.

Ainda como atividade de apoio, ressalta-se o sistema de comunicação, informação e monitoramento, que deve ser mantido pela contratada de forma tempestiva e eficiente.

A elaboração de Planos e Relatórios contendo informações gerenciais a serem cumpridas e desenvolvidas ao longo de determinado período, assim como relatórios de atividades e cumprimento de todas as especificações contratuais e que viabilizarão a checagem pelo órgão independente competente para só depois serem conferidos pelo ente público para os efetivos pagamentos dos montantes devidos é mais uma das obrigações imputadas ao ente privado.

Outro ponto relevante, que é fiscalizado através dos relatórios elaborados pela própria contratada e checado através das fiscalizações do verificador independente, é o cumprimento das metas mínimas pré-estabelecidas pelo contrato da concessão. A execução dos trabalhos de execução são diariamente auditados e os resultados compilados em relatórios que posteriormente serão comparados com os relatórios elaborados pela contratada, o que servirá de base para a execução das ações de fiscalização do contrato pelo ente público.

Posto isso, o que se verifica é que o modelo idealizado pelo Estado Mineiro difere dos demais modelos adotados no Brasil até então, ao passo que se vale de outra modalidade de concessão para a sua execução. Nessa concessão, verifica-se a presença ostensiva do ente público executando todas as ações que lhes são pertinentes, bem como fiscalizando, orientando e intervindo, se necessário, na execução das ações entregues à execução do ente privado conforme descrito anteriormente.

## 5 METODOLOGIA

Considerando que a pesquisa é um procedimento intelectual para adquirir conhecimentos, através da investigação da realidade, buscando novas verdades ou tendências sobre um fato, mostra-se como essencial estabelecer os seus direcionamentos, delineando a metodologia a ser empregada como meio de alcançar os objetivos propostos. É importante observar que a escolha do método utilizado está relacionada diretamente à natureza da investigação e aos pressupostos teóricos norteadores da pesquisa (FACHIM, 1993).

Assim, para a consecução do presente trabalho, optou-se pela realização de uma pesquisa qualitativa, na modalidade de estudo de caso descritivo, direcionada a compreender a Parceria Público-Privada do Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves, identificando suas principais características, os efeitos da contratação, suas facilidades e dificuldades, assim como suas expectativas, por meio da análise dos documentos oficiais da concessão. Assim, com a análise, buscou-se conhecer e descrever a PPP como alternativa para a Administração Pública na consecução de serviços carcerários.

Entende-se por pesquisa qualitativa aquela que se utiliza de diversas técnicas para caracterizar e interpretar uma realidade presente em uma estrutura do mundo social. É uma abordagem que tem como preocupação fundamental o estudo e a análise do mundo empírico em seu ambiente natural, valorizando o contato direto e prolongado do pesquisador com o ambiente e a situação que está sendo estudada (GODOY, 1995). Pode ser compreendida, também, como um conjunto de práticas materiais e interpretativas que dão visibilidade ao mundo, uma vez que envolvem uma abordagem naturalista e interpretativa, na qual seus pesquisadores estudam as coisas em seus cenários naturais, tentando entender, ou interpretar, os fenômenos em termos dos significados que as pessoas a eles conferem (DENZIN; LINCOLN, 2006).

Assim, a pesquisa qualitativa caracteriza-se por trabalhar com dados predominantemente descritivos, nos quais o pesquisador enfatiza não só os resultados, mas também todo o processo e suas interações com outros elementos. Essa modalidade de pesquisa pressupõe uma análise indutiva dos dados, na qual os mesmos são trabalhados à medida que vão sendo colhidos,

pois, ao considerar diferentes pontos de vista, o pesquisador terá uma melhor compreensão da dinâmica existente entre os elementos que interagem com seu objeto de pesquisa (MARTINS; THEOPHILO, 2009).

O trabalho iniciou-se com a busca por elementos conceituadores da matéria envolvida, buscando explicar e discutir o assunto. Para tanto, foi utilizada a técnica da pesquisa bibliográfica, a qual é o meio necessário para a condução de qualquer pesquisa científica. Consiste na busca por explicações e definições caracterizadoras do assunto, tema ou problema em fontes secundárias, ou seja, materiais transcritos de publicações disponíveis em livros, artigos, periódicos, revistas, enciclopédias, jornais, dentre outros (MARTINS; THEOPHILO, 2009).

A pesquisa bibliográfica foi realizada por meio de levantamento no portal da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, bem como nas bases de dados do *Scientific Electronic Library Online* - SCIELO. Foram também utilizados livros de diversos campos do Direito, da Ciência Política, de Gestão Pública e Políticas Públicas, bem como teses e dissertações de outras instituições de referência. Nestas buscas, aspectos tais como a origem e evolução histórica dos institutos estudados, suas naturezas jurídicas, sua relação com o poder público, as formas de utilização dos recursos orçamentários e financeiros, as formas de gestão, os modelo de governança, os mecanismos de *accountability*, as modalidades de contratação, formas de controle, dentre outros foram priorizados.

Outros elementos que também integraram a pesquisa foram os levantamentos de dados secundários junto a bases de dados oficiais, busca por normativos (leis, decretos, orientações, dentre outros), na esfera federal e estadual, que regulamentam a matéria, bem como por formas de divulgação de informações sobre a parceria em questão.

Uma vez estabelecida a base teórica que fundamentou os elementos caracterizadores da pesquisa e que trouxeram as bases conceituais do tema, foi dado início à pesquisa empírica que, no presente caso, foi desenvolvida mediante a técnica do estudo de caso descritivo.

O estudo de caso é a técnica voltada à investigação de um caso específico, contextualizada em tempo e espaço, bem delineada, na qual se almeja realizar uma busca circunstanciada de informações (VENTURA, 2007). É um meio de organizar e analisar dados e informações, resguardando-se a singularidade do

objeto de estudo, investigando suas características mais importantes. É o estudo de um caso específico e bem delimitado, através de uma investigação empírica que busca por fenômenos dentro de um contexto real, não tendo o pesquisador controle acerca de eventos ou variáveis, no qual se procura apreender a totalidade de uma situação, descrevendo e interpretando a complexidade de um caso concreto (MARTINS; THEOPHILO, 2009).

Assim, o estudo de caso, segundo Yin *apud* Campomar (1991, p. 96) é “uma forma de se fazer pesquisa social empírica ao investigar-se um fenômeno atual dentro do seu contexto da vida real, onde as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidas e na situação em que múltiplas fontes de evidências são usadas”.

Com a técnica do estudo de caso busca-se a realização de uma interpretação dos dados inseridos em um contexto, uma completa e profunda indagação da realidade, assim como o uso de fontes variáveis de informação. É uma investigação empírica que se utiliza de um método abrangente dentro de uma lógica devidamente estabelecida em um protocolo de planejamento para a coleta e análise de dados (VENTURA, 2007).

Para a consecução do estudo de caso, faz-se necessária a observância, basicamente, de quatro fases: delimitação do objeto a ser estudado; estabelecimento do protocolo de ação e realização da coleta de dados; priorização, análise e interpretação dos dados; e elaboração dos relatórios e apresentação das conclusões (CAMPOMAR, 1991; VENTURA, 2007).

Inicialmente, faz-se necessário definir claramente o problema a ser pesquisado, assim como os objetivos a serem atingidos com a pesquisa. Para essa primeira fase, o objeto do estudo tem sua delimitação e fundamentação através da própria pesquisa bibliográfica, na qual legislações, bases teóricas, e outras fontes secundárias corroboram para a formação do problema.

Assim sendo, para a definição do problema e objetivos do presente trabalho, foi levada em consideração a situação atual da prestação dos serviços carcerários pelo Poder Público, dados estes obtidos junto ao documento publicado em dezembro de 2012, intitulado Mutirão Carcerário: raio-x do sistema penitenciário brasileiro, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça. Partindo-se da premissa de que a situação dos serviços carcerários é caótica na maioria dos presídios gerenciados pelo poder público, estabeleceu-se como objeto do

presente trabalho a análise da alternativa adotada pelo governo mineiro para a consecução de serviços carcerários, qual seja, a celebração de concessão especial por meio de uma Parceria Público-Privada. Neste contexto, identificaram-se como objetivos da pesquisa o seguinte: a) conhecer e descrever a PPP como alternativa para a Administração Pública na consecução de serviços carcerários; b) examinar se a consecução de serviços carcerários por meio da PPP atende aos preceitos de execução penal previstos pelo ordenamento jurídico brasileiro; c) analisar a PPP firmada pelo estado de Minas Gerais para a consecução de serviços carcerários no complexo penal de Ribeirão das Neves. Nesta fase, faz-se necessário, também, estabelecer se realmente o estudo de caso seria a melhor alternativa para a consecução da pesquisa (CAMPOMAR, 1991), bem como estabelecer quais os dados suficientes para a compreensão do objeto como um todo (VENTURA, 2007). Por se tratar de caso inédito no Brasil, uma vez que versa sobre a primeira PPP firmada para a consecução de serviços carcerários, a técnica do estudo de caso mostrou-se como a mais adequada na busca por responder às questões que sustentam esta pesquisa, uma vez que viabiliza a compreensão da modalidade de contratação utilizada, bem como dos seus elementos caracterizadores que possibilitam uma análise aprofundada dos fatos na busca pelo cumprimento dos objetivos do presente trabalho.

Em seguida, iniciou-se a fase de coleta de dados, na qual, além da pesquisa bibliográfica que também exerce importante papel nessa fase, outra técnica mereceu destaque na coleta de informações, que é a pesquisa documental. Esta se caracteriza pela utilização de documentos como fonte de dados, informações e evidências (MARTINS; THEÓPHILO, 2009). A pesquisa documental consiste na apreensão e compreensão dos fatos mediante a análise de documentos dos mais variados tipos, sendo escritos ou não, tais como fotografias, filmes, instrumentos oficiais, dentre outros (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009). Os documentos servem como fonte de informações, indicações e esclarecimentos na busca de elucidar algumas questões e embasar outras, conforme o interesse do pesquisador (FIGUEIREDO *apud* SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009).

Cabe, nesse momento, traçar uma diferenciação entre a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. Embora ambas sirvam de elementos de caracterização e fundamentadores da pesquisa, há de se traçar uma distinção

entre elas. A principal diferença reside na natureza das fontes a serem analisadas, sendo que a primeira vale-se de fontes secundárias de dados e a outra de fontes primárias (MARTINS; THEÓPHILO, 2009).

Corroborando com esse entendimento, Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009, p. 6):

A pesquisa documental é muito próxima da pesquisa bibliográfica. O elemento diferenciador está na natureza das fontes: a pesquisa bibliográfica remete para as contribuições de diferentes autores sobre o tema, atentando para as fontes secundárias, enquanto a pesquisa documental recorre a materiais que ainda não receberam tratamento analítico, ou seja, as fontes primárias.

Assim, para a pesquisa em questão, além de toda a base teórica e legal estabelecida e que fundamenta o problema, documentos oficiais da contratação, como cópia do edital do processo licitatório e todos seus anexos, cópia do contrato da concessão, cópia dos relatórios da fiscalização dos contratos, dentre outros, serviram de base para as análises. A esse respeito, cabe salientar que todos os referidos documentos são públicos e grande parte deles encontra-se disponível em sítios eletrônicos específicos na rede mundial de computadores<sup>3</sup>. Os demais documentos, assim como as fotos que servirão de embasamento para a presente análise, foram obtidos na visita *in loco* ocorrida no dia 11/03/2014, na sede da unidade II do complexo penitenciário PPP na cidade de Ribeirão das Neves.

Feita a coleta, faz-se necessário trabalhar os dados coletados. Esta terceira fase representa a seleção, análise e interpretação dos dados obtidos, levando-se em consideração os objetivos da investigação. Para tanto, optou-se pela técnica da análise de conteúdo. A realização da presente fase, deve-se ter a definição prévia do plano de análise e o estabelecimento das categorias de análise que advém da base teórica. Tal fato faz com que a interpretação dos dados não envolva julgamentos implícitos e opiniões de senso comum (VENTURA, 2007).

Para a constituição das categorias de análise que foram utilizadas no presente trabalho para a averiguação dos documentos oficiais da contratação em face dos preceitos legais e dos relatórios de execução em face dos indicadores constantes do contrato, considerou-se o preceituado na LEP e que se encontra

---

<sup>3</sup> Sítio eletrônico: <http://www.ppp.mg.gov.br>



condensado no capítulo 3.1 – Dos Serviços Carcerários, desta dissertação, bem como o preceituado no capítulo 4.2 – Caso da PPP do Complexo Penal de Ribeirão das Neves, no qual foi feita uma descrição minuciosa das atividades e indicadores de gestão previstos no contrato da concessão e em seus anexos. Posto isso, com a congregação do preceituado nos indicadores de qualidade da gestão, confrontando-os ao preceituado na LEP, chegou-se a um padrão de qualidade para a prestação dos chamados serviços carcerários.

Assim sendo, foram estabelecidas categorias de análise para serem utilizadas em dois momentos. Primeiro para a verificação da adequação da contratação à LEP, na qual foram estabelecidas as categorias para a análise dos documentos oficiais da concessão. Em seguida, após a checagem da adequação do modelo a ser contratado com a LEP, foram estabelecidas categorias e subcategorias de análise congregando os preceitos da LEP e o preceituado no contrato para a análise da execução do serviço prestado pela concessionária. A seguir, serão apresentados dois quadros contendo as referidas categorias e subcategorias de análise, bem como a descrição de cada uma delas:

Quadro 1 – Categorias de análise da contratação dos serviços.

<b>CATEGORIAS DE ANÁLISES DA CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS</b>	
<b>Categoria</b>	<b>Descrição</b>
Classificação por antecedentes e personalidade – Capítulo I, Título II da LEP	Classificação realizada por Comissão Técnica composta pelo diretor, que a presidirá, por dois chefes de serviço, por um psiquiatra, por um psicólogo e por um assistente social.
Assistência Material – Art. 12 e 13 da LEP	Fornecimento de alimentação, vestuário e instalações higiênicas.
Assistência à Saúde – Art. 14 da LEP	Atendimento médico, farmacêutico e odontológico.
Assistência Jurídica – Art. 15 e 16 da LEP	Destinado ao recluso sem recursos financeiros para constituir advogado. Tem por pressuposto garantir ao recluso a defesa dos

	seus direitos, inclusive de ser ouvido no curso do cumprimento da sua pena.
Assistência Educacional – Art. 17 a 21 da LEP	<p>Instrução escolar e a formação profissional do preso, devendo ser fornecida a educação básica, compreendendo o ensino fundamental e médio, assim como o ensino profissionalizante em nível de iniciação ou de aperfeiçoamento técnico.</p> <p>Além das atividades formativas, deve, também, ser disponibilizada uma biblioteca para o uso de todas as categorias de reclusos, provida com livros instrutivos, recreativos e didáticos</p>
Assistência Social – Art. 22 e 23 da LEP	<p>A assistência social deve ser disponibilizada ao recluso desde a sua chegada à penitenciária até o período posterior ao cumprimento da pena e da sua colocação em liberdade. A assistência social tem papel fundamental na classificação inicial do detento, na especificação das suas demandas, no acompanhamento do seu relacionamento com os seus familiares, na preparação e acompanhamento da sua ressocialização, assim como no pós-liberdade na efetivação da ressocialização para a qual foi</p>

	preparado.
Assistência Religiosa – Art. 24 da LEP	Liberdade de cultos a serem realizados em local adequado, permitindo aos detentos a participação nos mesmos, bem como a posse de livros de instrução religiosa.
Assistência ao Egresso – Art. 25 a 27 da LEP	Ações intimamente ligadas ao processo de ressocialização do detento, no sentido de dar orientação e apoio para a reintegração do mesmo à vida em liberdade, dando, inclusive, apoio material tal como alojamento e alimentação em estabelecimento adequado por até dois meses. O serviço de assistência social também acompanhará esse processo pós-liberdade auxiliando o egresso na obtenção de trabalho.
Trabalho do Detento – Capítulo III da LEP	Realização de trabalhos internos ou externos, de acordo com o regime de pena do detento, mediante o regime da CLT com percepção de salário, nunca inferior a $\frac{3}{4}$ do salário mínimo. Essa remuneração será utilizada para indenizar os danos causados pelo crime, para a assistência à família do detento e poupança, podendo também, em proporção a ser especificada, ser utilizado para o ressarcimento ao Estado das despesas realizadas

	com a sua manutenção (Fundo Penitenciário).
Ordem e Segurança do Estabelecimento – Capítulo IV da LEP	Capacidade da entidade prisional de evitar eventos graves no curso da execução dos serviços carcerários. A entidade deve ser capaz de prevenir e/ou combater eventos tais como fugas, brigas, rebeliões, mortes e agressões sexuais.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 2 – Categorias de análise da execução do serviço.

<b>CATEGORIAS DE ANÁLISE DA EXECUÇÃO DO SERVIÇO</b>		
<b>Categoria</b>	<b>Subcategoria</b>	<b>Descrição</b>
1- Assistência Material		Pressupõe o atendimento das necessidades básicas do recluso, tais como alimentação, vestuário e instalações higiênicas – art. 11, I e art.12 e 13 da LEP
2- Assistência à Saúde	2.1- Contingente Médico	Pressupõe o atendimento do recluso em caráter preventivo e curativo, compreendendo atendimento médico, farmacêutico e odontológico – art. 11, II e art. 14 da LEP.
	2.2- Horas Disponíveis	
	2.3- Contingente Odontológico	
	2.4- Horas Disponíveis	
	2.5- Contingente Enfermeiro	
	2.6- Horas Disponíveis	
	2.7- Atendimento Psicológico	
	2.8- Atendimento de Terapeuta Ocupacional	
3- Assistência Jurídica		Assistência aos reclusos sem recursos financeiros para constituir advogado – art. 11, III, art. 15 e art. 16 da LEP.
	3.1- Total de assistência jurídica prestada por sentenciado	
	3.2- Número de atendimentos por	

	sentenciado	
4- Assistência Social	4.1- Número atendimentos aos reclusos 4.2- Número de atendimentos às famílias	Pressupõe amparar o recluso e prepará-lo para sua reinserção na sociedade, bem como à sua família – art. 11, V, art. 22 e art. 23 da LEP.
5- Ocupação do Sentenciado	5.1- Trabalho 5.2- Atividades Educacionais 5.3- Atividades Desportivo-recreativas 5.4- Atividades Artístico-culturais 5.5- Atividades Religiosas	Pressupõe a viabilização aos reclusos de ocupação com o trabalho, com atividades educacionais, atividades desportivo-recreativas, atividades artístico-culturais e religiosas (liberdade de culto e de posse de livros de instrução religiosa) – art. 11, IV e VI e arts. 17 a 21 e 24 da LEP.
6- Contingente de Agentes de Monitoramento		Pressupõe o número de agentes de monitoramento em serviço por unidade prisional.
7- Condição e Preparo dos Agentes de Monitoramento	7.1- Treinamento dos Agentes 7.2- Escolaridade dos Agentes	Pressupõe o número de horas de treinamento anual dos agentes, bem como o nível de escolaridade formal destes agentes.
8- Sistema de Informações e Comunicação		Pressupõe o cumprimento de prazos e acuidade na disponibilização de informações, bem como a tempestividade na comunicação de fatos relevantes.
9- Eventos Graves	9.1- Indisciplina 9.2- Pessoa ferida 9.3- Pessoa gravemente ferida 9.4- Fuga 9.5- Tomada de reféns 9.6- Morte causada	Pressupõe a ocorrência de eventos tais como indisciplina, pessoa ferida, pessoa gravemente ferida, fuga, tomada de reféns, morte causada, presença de objetos/materiais não autorizados, dentre outros.

	9.7- Presença de objetos e/ou materiais não autorizados	
	9.8- Outros	

Fonte: Elaborado pelo autor.

É exatamente a constituição dessas categorias de análises que tornam a análise de dados, provavelmente, o aspecto mais difícil da pesquisa qualitativa, porque não é, fundamentalmente, um processo mecânico e técnico; é um processo de raciocínio indutivo (TAYLOR; BOGDAN, 1998, p. 140). Assim, para a análise de dados, o presente estudo utilizou-se da técnica da análise documental corroborada pela análise de conteúdo, tendo por base as categorias de análises acima descritas.

No presente caso, os documentos oficiais que regem a concessão, tais como estudos prévios, consultas públicas, edital de licitação, processo de licitação, o contrato de concessão, os documentos de fiscalização da execução do contrato, portarias específicas, pareceres, bem como todos os documentos disponíveis e que viabilizem uma correta análise do caso concreto foram utilizados.

A análise documental, segundo Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009) é o procedimento que se propõe a produzir conhecimentos e criar novas formas de compreender os fenômenos do objeto de estudo, mediante interpretação de dados e sistematização de informações, determinando tendências e fazendo inferências através do estudo de documentos específicos.

Ainda segundo Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009), para a realização da análise de documentos, normalmente, é utilizada a metodologia da análise de conteúdo.

Posto isso, entende-se por Análise de Conteúdo, o conjunto de técnicas que objetivam ultrapassar as incertezas do objeto de estudo, enriquecendo a leitura dos dados coletados (MOZZATO; GRZYBOVSKI, 2011). Para Bardin (1997), a Análise de Conteúdo é um conjunto de técnicas de investigação que tem por finalidade a descrição objetiva e sistemática do conteúdo das mensagens, através da inferência de conhecimentos que recorrem a indicadores (quantitativos ou não). Assim sendo, a investigação mediante a análise de conteúdo pode ser aplicada tanto em pesquisas quantitativas quanto qualitativas (SILVA *et. al.*,

2005). No presente estudo, a análise de conteúdo foi aplicada como método de análise dos dados obtidos nas pesquisas realizadas nos documentos oficiais da presente concessão de natureza especial.

Desta forma, a técnica da análise de conteúdo auxilia na compreensão objetiva e sistematizada dos dados coletados dos documentos analisados, evitando a compreensão espontânea, intuitiva e livre, por parte do pesquisador, ajudando a diminuir o risco de se gerar material com conteúdo superficial e de se realizar inferências desprovidas de fundamentação lógica e estruturadas. De acordo com a proposta de Bardin (1997), os três procedimentos metodológicos da análise de conteúdo (que devem ser seguidos rigorosamente) são: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados.

A primeira fase, chamada de pré-análise, é aquela em que é realizada a organização do material a ser estudado com o objetivo de se operacionalizar e sistematizar as ideias iniciais. Segundo Mozzato e Grzybovski (2011), trata-se da organização do trabalho propriamente dita, na qual se deve observar quatro etapas: a) leitura flutuante, momento em que o pesquisador começa a conhecer o texto e mantém os primeiros contatos com os documentos da coleta; b) escolha dos documentos, que nada mais é do que a demarcação do que será analisado; c) formulação das hipóteses e dos objetivos; e d) referência dos resultados e elaboração dos indicadores, no qual os indicadores serão determinados por meio de recortes de texto nos documentos analisados.

Em seguida, dá-se início à segunda fase da análise de conteúdo, que é a exploração do material, que consiste na análise do material coletado e priorizado através da utilização de categorias de análise para a identificação das unidades de registro e das unidades de contexto dentro do material coletado. É uma fase de descrição analítica, que implica em um estudo aprofundado do *corpus*, sempre orientado pelas hipóteses e objetivos do trabalho e pelo referencial teórico (MOZZATO; GRZYBOVSKI, 2011).

Na terceira e última fase da análise de conteúdo, que é o chamado tratamento dos resultados, no qual o pesquisador condensa e destaca as informações para serem analisadas, interpretadas e submetidas à inferência do pesquisador em conformidade com os demais elementos do estudo (MOZZATO; GRZYBOVSKI, 2011). Segundo Bardin *apud* Mozzato e Grzybovski (2011), é o momento da intuição, da análise reflexiva e crítica.

As informações colhidas e trabalhadas dentro da metodologia da análise de conteúdo e que espelham os resultados da pesquisa são devidamente condensadas em relatórios que integram a parte final da pesquisa. Os referidos resultados são submetidos à análise do pesquisador, que expõe suas conclusões confirmando ou refutando as hipóteses previamente estabelecidas.

Assim, o que se observa é que o presente estudo qualitativo se desenvolveu em cima de um caso concreto, no qual os dados foram trabalhados mediante a análise dos conteúdos obtidos dos documentos oficiais que geraram a presente parceria, bem como os que serviram de base para a gestão e fiscalização da mesma.

Por fim, apresenta-se um quadro contendo todo o delineamento da pesquisa.

Quadro 3 – Delineamento da pesquisa

Problema	A Parceria Público-Privada pode ser considerada como uma alternativa ao gestor público para a consecução de serviços carcerários?		
Objetivo geral	Analisar a utilização pelo governo mineiro da PPP para a consecução de serviços carcerários		
Objetivos específicos	1. conhecer e descrever a PPP como alternativa para a Administração Pública na consecução de serviços carcerários	2. examinar se a consecução de serviços carcerários por meio da PPP atende aos preceitos de execução penal previstos pelo ordenamento jurídico brasileiro	3. analisar a PPP firmada pelo estado de Minas Gerais para a consecução de serviços carcerários no complexo penal de Ribeirão das Neves
Classificação quanto aos objetivos	Pesquisa Bibliográfica, Pesquisa Documental e Estudo de Caso	Pesquisa Bibliográfica, Pesquisa Documental e Análise de Conteúdo	Pesquisa Documental e Análise de Conteúdo
Forma de abordagem do problema	Pesquisa Qualitativa		
Procedimentos técnicos	Pesquisa Bibliográfica; Pesquisa Documental; Estudo de Caso descritivo; Análise documental; e Análise de Conteúdo		
Técnicas estatísticas	Não se Aplica		
Software utilizados	Não se Aplica		

Fonte: Elaborado pelo autor



## 6 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Para a realização da pesquisa empírica, fez-se, inicialmente, um apanhado de toda a documentação que informa a concessão objeto do presente trabalho, de tal sorte que fosse viabilizada sua análise sob a ótica proposta. De posse de toda a documentação (edital de licitação e seus anexos, contrato e extrato do contrato e todos seus anexos e relatórios de execução), foi realizada a leitura flutuante de todo o corpo documental, identificando-se e priorizando-se as partes que seriam objeto da presente análise.

Como se trata de uma contratação para a construção e gestão de Complexo Penal, e tendo em vista que o objeto desse trabalho é analisar apenas os aspectos da gestão do mesmo feito pela concessionária, foram descartados todos os itens referentes à construção, mantendo-se como corpo de análise apenas o que estavam intimamente ligados à gestão do complexo.

De posse do universo selecionado, optou-se por dividir o exame em duas fases. Em um primeiro momento, sob a ótica das categorias de análises estabelecidas à luz da LEP, foi realizada a análise de toda a documentação que viabilizou a presente concessão. Neste momento, foram analisados o Edital de Licitação e todos os documentos que estabeleciam os critérios voltados para a gestão do complexo penal, bem como o Contrato Administrativo de Concessão firmado com o consórcio vencedor do certame e todos os documentos que o informam, também voltados à regulamentação da gestão do complexo.

Para essa primeira verificação, foram utilizadas as seguintes categorias de análises: 1) Classificação por antecedentes e personalidade – Capítulo I, Título II da LEP; 2) Assistência Material – art. 12 e 13 da LEP; 3) Assistência à Saúde – art. 14 da LEP; 4) Assistência Jurídica – art. 15 e 16 da LEP; 5) Assistência Educacional – art. 17 a 21 da LEP; 6) Assistência Social – art. 22 e 23 da LEP; 7) Assistência Religiosa – art. 24 da LEP; 8) Assistência ao Egresso – Art. 25 a 27 da LEP; 9) Trabalho do Detento – Capítulo III da LEP; e 10) Ordem e Segurança do Estabelecimento – Capítulo IV da LEP.

Com relação à segregação dos detentos por antecedentes, personalidade e periculosidade, extrai-se do contrato, assim como do caderno de encargos que o integra, que a classificação dos detentos deve ser feita por comissão

competente, composta pelo Diretor Público do Presídio, que a presidirá, pelo Diretor Privado, por um Assistente Social e por um Psicólogo. O detento, ao ser encaminhado para a unidade prisional, fica segregado dos demais por determinado período (15 dias), quando também não receberá visitas. Durante este período, ele será submetido às avaliações médicas, psicológicas e sociais feitas pelos profissionais responsáveis de cada área (conforme estabelecido no item 3.1 do Caderno de Encargos que integra o anexo IX do Contrato Administrativo que rege a concessão), bem como receberá as informações acerca das rotinas internas da unidade e de como proceder durante o encarceramento.

Para a Assistência Material, prevê o item 3.1.6 do Caderno de Encargos que é dever da concessionária o fornecimento à alimentação e materiais para uso dos sentenciados. Prevê, ainda, como forma de assistência material, a disponibilização de local de trabalho e materiais para uso da contratante, poder concedente.

Com relação à assistência material do sentenciado, extrai-se do item 3.1.6.1 do caderno de encargos que o consórcio contratado deve prover aos sentenciados alimentação adequada mediante cardápio elaborado segundo critérios nutricionais, o qual deve ser previamente aprovado pela contratante e ser composto por 04 (quatro) refeições diárias: desjejum, almoço, lanche vespertino e jantar.

Além da alimentação, é também previsto o fornecimento a cada sentenciado de 02 (dois) cobertores com dimensões mínimas de 140 cm x 190 cm e espessura mínima de 15 (quinze) mm; 01 (um) colchão anti-chamas, com dimensões mínimas de 188 cm x 78 cm x 8,5 cm; 02 (dois) lençóis com dimensões mínimas de 140 cm x 225 cm; 02 (duas) toalhas de banho com dimensões mínimas de 70 cm x 130 cm; e 02 (duas) toalhas de rosto com dimensões mínimas de 40 cm x 60 cm. Os referidos materiais devem ser semanalmente higienizados ou sempre que se fizer necessário.

Ainda é previsto o fornecimento de materiais de higiene pessoal com periodicidades especificadas, sendo bimestralmente uma escova de dente; mensalmente um aparelho de barbear descartável; quinzenalmente um sabão em pedra de 200 (duzentos) gramas; e semanalmente um tubo de creme dental de 42 (quarenta e dois) gramas com flúor, um rolo de papel higiênico de 40 (quarenta) metros e um sabonete em barra de 90 (noventa) gramas; assim como peças de

vestuário na seguinte periodicidade: anualmente 01 (um) par de tênis e 01 (um) par de chinelos; semestralmente 02 (dois) jogos de peças de vestuário composto por calça, camisa ou camiseta, jaqueta ou japonsa, e conjunto de inverno composto de calça e blusão, 02 (dois) pares de meias, 04 (quatro) cuecas e 02 (dois) jogos de uniforme esportivo composto por calção, camiseta, meia e tênis cada um. Todos os materiais e peças de higiene devem ser substituídos, caso necessário, mesmo que fora da periodicidade especificada.

Ainda como forma de assistência material, prevê, ainda, o contrato, dentro do item 3.1.6.1, que será provido corte de cabelos mensalmente ou sempre que necessário; fornecidos materiais autorizados para o desenvolvimento de atividades recreativas e desportivas; fornecidos materiais e medicamentos, quando prescritos; fornecidos materiais escolares e material didático; local salubre de permanência arejado, livre de mofo e com iluminação mínima estabelecida, onde deve ser disponibilizada uma cama com colchão e travesseiro, de tal sorte a garantir ao sentenciado o mínimo de oito horas de sono ininterruptas.

Fica, também, assegurado o banho de sol ao ar livre durante, no mínimo, duas horas diárias; banho de água, destinado à higiene pessoal, pelo menos uma vez por dia; e instalações sanitárias adequadas disponíveis durante o dia todo.

Com relação ao estabelecido pelo art. 14 da LEP, o contrato prevê no item 3.1.4 do caderno de encargos, os requisitos a serem atendidos pela contratada com relação à assistência à saúde. Para tanto, prevê a prestação de serviços de natureza médica, odontológica e psicológica no intuito de preservar a saúde física e mental do sentenciado garantindo atendimento tempestivo e adequado.

Estabelece o contrato que o atendimento de primeiros socorros e de baixa complexidade deverá ser prestado pela própria concessionária em ambiente adequado e por profissional qualificado. Já os atendimentos de média e alta complexidade ficam a cargo do poder público através do Sistema Único de Saúde – SUS. Para viabilizar o atendimento pelo SUS, o deslocamento do sentenciado deve ser solicitado à SEDS, mediante aprovação prévia do Diretor Público de Segurança do Complexo e do Subdiretor Público de Segurança da Unidade a que pertence o detento e efetivado pelo ente público, a quem compete os deslocamentos dos sentenciados.

Ainda para viabilizar essa assistência à saúde, o contrato prevê que cada unidade prisional que compõe o complexo penal deve ser dotada de uma equipe

de saúde constituída de, no mínimo, 01 (um) médico clínico geral; 01 (um) médico psiquiatra; 01 (um) enfermeiro; 01 (um) auxiliar de enfermagem; 01 (um) psicólogo; 01 (um) terapeuta ocupacional; 01 (um) dentista; e 01 (um) auxiliar de consultório odontológico.

Tais serviços devem ser prestados dentro dos termos estabelecidos no contrato e com a seguinte carga horária semanal: 40h semanais para o atendimento médico de clínica geral, para o serviço de enfermagem e auxiliar de enfermagem e para o serviço de atendimento psicológico; e 20h para o atendimento psiquiátrico, de terapia ocupacional e atendimento odontológico (dentista e auxiliar).

Além de garantir a presença dos profissionais relacionados acima, o contrato estabelece, ainda, que o ente privado deve manter locais específicos, apropriados e dentro das especificações legais para que todos os serviços mencionados sejam devidamente prestados aos sentenciados, além de garantir à equipe a participação em treinamentos e cursos de capacitação.

A Assistência Jurídica é prevista pelo contrato no item 3.1.1 do seu caderno de encargos e pressupõe o suporte aos advogados e defensores públicos que representam os sentenciados, assim como a efetiva assistência jurídica, no âmbito administrativo e judicial, daqueles sentenciados que, por qualquer motivo, não tenham defensor público ou advogados constituídos.

Além desse suporte aos procuradores dos detentos ou da efetiva representação administrativa e judicial, prevê o contrato que a concessionária deve garantir a todos os detentos, independentemente de possuir ou não procuradores, o direito ao atendimento jurídico em tempo mínimo de meia hora em uma periodicidade nunca superior a 75 dias.

No tocante à Assistência Educacional prevista pela LEP nos seus art. 17 a 21, o contrato regulamenta, através do item 3.1.2, todas as rotinas relacionadas à Assistência Educacional, Profissionalizante, Cultural e Recreativa a todos que aceitarem ou que voluntariamente os solicitem. Prevê o referido dispositivo do caderno de encargos que as atividades educacionais, profissionalizantes, culturais e recreativas devem ser prestadas pela concessionária e abranger, de forma equitativa, no mínimo a educação básica, compreendendo o ensino médio e fundamental, a educação profissional e as atividades desportivo-recreativas e artístico-culturais em horários compatíveis às demais atividades dos detentos,

sem limitar, inclusive, as visitas e as atividades laborais, representando, assim, uma efetiva ocupação do tempo livre do sentenciado. Cada uma das atividades encontra-se devidamente detalhada com os requisitos mínimos nos subitens que compõem o referido item.

O item 3.1.5 do caderno de encargos estabelece os critérios e os parâmetros para a prestação do serviço de Assistência Social. O referido item estabelece que a assistência social tem por objetivo primordial a reintegração social do detento, assegurando-se, para tanto, todos os atos típicos desta modalidade de prestação de serviços e que encontram-se minuciosamente detalhados neste item que trata sobre a assistência social. Dentre as atividades, verifica-se desde a avaliação inicial na chegada do detento, seu acompanhamento durante todo o cumprimento da sua pena, mediante elaboração de prontuário detalhado, pareceres técnicos para viabilizar visitas e concessões de benefícios, até mesmo o acompanhamento social da família do mesmo caso seja necessário, almejando-se sempre a ressocialização e o reestabelecimento dos vínculos familiares e sociais do indivíduo.

Para a Assistência Religiosa, o caderno de encargos destina o item 3.1.7, o qual prevê que a concessionária deverá permitir a realização de cultos religiosos, destinando-se, assim, local apropriado para que os mesmos ocorram, bem como viabilizando a entrada de ministros e representantes religiosos, mediante autorização concedida pelo Diretor Público de Segurança do Complexo Penal, depois de ouvido o Subdiretor Público de Segurança da Unidade.

Com relação à Assistência ao Egresso, prevista pelos artigos 25 a 27 da LEP, verifica-se que ficou estabelecido no referido contrato, no final do item 3.1.5 do caderno de encargos (item que regulamenta as funções da Assistência Social), que ao final do cumprimento da pena, já na condição de egresso, este será encaminhado pela Assistência Social à SEDS ou a quem a SEDS determinar, bem como que esta Assistência Social forneça ao mesmo, quando da sua soltura, todas as informações e orientações necessárias, nos termos das determinações da SEDS. Assim sendo, verifica-se que esse condão de acompanhamento do egresso nos termos da LEP deve ficar a cargo do ente público através da SEDS ou de órgão designado pela mesma.

Outro aspecto que é enfatizado pela LEP e que merece atenção face à sua relevância social é o trabalho do detento. O contrato sob análise estabelece, no

item 3.1.3 do caderno de encargos, as regras e a forma em que será realizada a chamada Assistência ao Trabalho. Fica estabelecido que o trabalho remunerado do interno será incentivado pela contratada mediante fiscalização e acompanhamento de perto pelo contratante. Os sentenciados serão devidamente selecionados, desde que manifestem interesse na realização da atividade laboral, bem como alocados e/ou retirados dos seus postos de trabalho pela concessionária, observadas as orientações do Diretor Público de Segurança do Complexo Penal e da CTC.

É dever da concessionária, também, a manutenção de registros do histórico e da remuneração do trabalho do sentenciado, elaboração e revisão do relatório de frequência dos sentenciados para fins de remuneração, garantia da emissão de atestado aos sentenciados para efeito de remição da pena com base na frequência apurada e supervisão dos sentenciados em regime semiaberto durante a realização do trabalho externo.

O presente contrato prevê a possibilidade da realização de trabalhos de duas naturezas: Configuração A – trabalho preferencialmente de natureza industrial, rural ou agrícola e de serviços cujo tomador seja pessoa jurídica terceira e que guarde, com a contratada, independência administrativa, financeira, comercial e societária; e Configuração B – trabalho referente a serviços gerais e de manutenção da própria Unidade Penal, no qual, embora o local de execução do trabalho seja na própria unidade, a tomadora de trabalho será a contratante e não a contratada, deixando bem claro que o objetivo primordial é a ressocialização do sentenciado e não gerar benefícios à contratada. Em ambos os casos, o trabalho deve ser remunerado e será realizado mediante a fiscalização da contratante através da atuação do Diretor Público de Segurança do Complexo Penal.

Para a execução dos trabalhos em qualquer uma das duas configurações, as normas e regras gerais de segurança do trabalho, bem como de direitos dos trabalhadores, devem ser observadas e garantidas aos sentenciados.

Com relação à ordem e segurança do estabelecimento prisional, o contrato é bem rígido e estabelece os critérios e a individualização das responsabilidades, tanto do ente público quanto do ente privado. O assunto é tratado nos itens 3.2, 3.3 e 3.4 do caderno de encargos. Da leitura dos referidos dispositivos extrai-se que o monitoramento e a segurança interna do presídio ficam sob a

responsabilidade da concessionária, sempre mediante a supervisão do Diretor Público de Segurança do Complexo e do Subdiretor Público de Segurança de cada uma das Unidades. Já a segurança da área externa cabe, exclusivamente, ao ente público, a quem também cabe a intervenção na área interna, sempre que necessário, mediante o Grupo de Intervenções Rápidas – GIR.

Assim, o que se verifica é um grande número de dispositivos que regulamentam todos os aspectos de segurança, desde o ingresso dos familiares e mesmo dos funcionários de cada unidade, até o comportamento e disciplina dos sentenciados.

Ainda com relação à ordem e segurança, há de se mencionar a previsão contratual de vistorias diárias por órgão independente de auditoria devidamente contratada pelo poder público para esse fim, bem como de acompanhamento de perto por parte dos agentes públicos representantes da contratante em todas as atividades, o que acaba por viabilizar uma efetiva fiscalização da execução contratual.

Dentro de cada um desses serviços prestados, além de se estabelecer os critérios e descrever as formas de prestação de cada um deles, são também especificados indicadores de desempenho compostos por metas a serem atingidas mensalmente pela contratada, de tal sorte que se caracterize uma prestação de serviço mais eficiente e dentro dos parâmetros socialmente desejáveis. Tais metas encontram-se mais detalhadas no item 3.3 do caderno de encargos.

É exatamente o cumprimento desses parâmetros e indicadores de desempenho que se almeja constatar com o segundo estágio da pesquisa, no qual as categorias de análise foram estabelecidas com base nos indicadores de desempenho, assim como nos critérios estabelecidos pelo contrato. Mais uma vez, cabe ressaltar que para o presente estudo foram utilizados apenas os indicadores de desempenho relacionados à gestão do complexo penal, ou seja, somente aqueles que estão diretamente ligados à prestação dos serviços carcerários nos termos estabelecidos pelo contrato.

Assim, para esse segundo momento da pesquisa, foram elaboradas 09 (nove) categorias e 27 (vinte e sete) subcategorias de análise, as quais foram aplicadas nos relatórios mensais de atividade do complexo penitenciário elaborados pelo Verificador Independente contratado pelo ente público. Nos

referidos relatórios, encontram-se condensadas as informações referente à execução dos serviços prestados pela contratada, sendo informados os números fornecidos pela própria concessionária, os números apresentados pelo verificador independente, que realiza checagens diárias em cada uma das unidades prisionais do complexo, e o número final, que é aquele que servirá de base para que o ente público possa fechar o valor a ser pago à concessionária a título de execução do contrato.

Posto isso, considerou-se o referido relatório como sendo o documento de maior fidedignidade e confiabilidade para se espelhar a efetiva prestação dos serviços carcerários pela concessionária, ao passo que é elaborado por entidade independente, respeitada e alheia tanto ao ente público quanto ao privado, contratada pelo primeiro para otimizar o acompanhamento da execução e a fiscalização do contrato.

Inicialmente, foram disponibilizados pelos responsáveis pela gestão e fiscalização do contrato junto à SEDS relatórios referentes aos meses de dezembro de 2013, janeiro e fevereiro de 2014. Foram feitos diversos outros contatos com os setores responsáveis junto à SEDS, porém, não houve êxito em se obter mais relatórios de atividades.

Contudo, tendo em vista o foco principal desta fase da pesquisa, que é verificar o atendimento aos indicadores pré-estabelecidos no contrato e, tendo em vista que os números são muito parecidos mês a mês, variando somente em relação aos números de detentos e, conseqüentemente, o número de atendimentos, a análise apenas do material disponibilizado não influenciou negativamente na pesquisa, pois a análise dos relatórios dos referidos meses já foi suficiente para se chegar a uma conclusão. Como o foco não é de se aferir o grau de atendimento mês a mês, mas sim verificar se a concessionária consegue atender ao preceituado no contrato e, conseqüentemente, prestar os serviços no padrão idealizado, a checagem dos relatórios disponibilizados mostrou-se suficiente para tal fato. Há de se ponderar que os relatórios trazem dados individualizados para cada uma das unidades prisionais em atividade no complexo penitenciário, sendo que a primeira foi inaugurada em 18/01/2013 e a segunda em 23/09/2013.

Outro ponto ponderado para se chegar às conclusões que serão apresentadas neste trabalho foi a visita *in loco* realizada em 11/03/2014, na qual



toda a estrutura do complexo, mais especificamente o da Unidade Prisional II, foi apresentada. A referida visita foi acompanhada pelo responsável pela assistência jurídica da Unidade, que se encarregou de mostrar toda a estrutura, tendo sido permitido apenas o registro dos ambientes que estavam vazios, pois não foi permitido o registro de nenhum detento. Durante o percurso pela Unidade, foi possível o contato com os profissionais que prestam a assistência jurídica, a assistência social, a assistência médica (um médico, uma enfermeira e a auxiliar de enfermagem), a assistência odontológica, a assistência psicológica, bem como com o Diretor Público de Segurança do Complexo Penal, o Subdiretor Público da Unidade Penal e o Responsável Privado pela Unidade II. A visita *in loco* ao Complexo Penal foi muito importante para a pesquisa, pois acabou por corroborar os dados constantes dos relatórios, bem como fez com que houvesse uma aproximação com a realidade, ao passo que todas as rotinas internas, desde a chegada do detento até o processo de trabalho, estudo e remição da pena, foram apresentadas.

Feitas as referidas ponderações, faz-se necessário apresentar as análises feitas nos relatórios através da utilização das categorias e subcategorias estabelecidas.

A primeira categoria a ser analisada diz respeito à Assistência Material. A esse respeito, os relatórios analisados não trazem qualquer informação acerca do cumprimento do estabelecido no contrato com relação à alimentação e ao fornecimento dos materiais de higiene pessoal e vestuário. Contudo, há de se informar que, quando da visita *in loco*, foi acompanhado o recebimento e a distribuição de uma das refeições, o almoço. Também, naquela ocasião, ao conhecer as dependências da lavanderia da unidade prisional, foi possível constatar a formação dos jogos de roupas que são distribuídos aos detentos quando da sua chegada ao complexo em substituição às suas vestes particulares.

No relatório, apenas há menção acerca das instalações e ambientes, os quais também dizem respeito à Assistência Material e que, segundo os dados fornecidos pelo relatório, atendem satisfatoriamente às condições estabelecidas no contrato. Os relatórios trazem dados de inspeções diárias feitas em cada uma das áreas de convivência e celas, por amostragem, no qual foi possível a verificação de incorreções pontuais apontadas pelos verificadores independentes e que foram sanadas de plano pela concessionária, conforme informações

constantes do próprio relatório. Há de se ponderar, aqui, que se tratam de instalações novas e recém construídas.

A próxima categoria a ser analisada é aquela relacionada à Assistência à Saúde. A presente categoria de análise foi subdividida em 08 (oito) subcategorias que dizem respeito ao contingente e horas de trabalho dos médicos, odontólogos e enfermeiros, bem como ao atendimento psicológico e de terapia ocupacional. Dos relatórios, extrai-se que, para a Unidade Prisional I, durante todo o período analisado, o contingente de médicos, dentistas e enfermeiros foi constatado como sendo de 02 (dois) profissionais de cada área para atender uma média de 668 detentos. Assim sendo, extrai-se que cada médico e cada dentista realizou em média 77,66 horas de atendimento por mês.

Com relação à Unidade Penal II, extrai-se um contingente de 02 (dois) médicos, 02 (dois) dentistas e 01 (um) enfermeiro. Nesta unidade, a média de detentos no período em exame foi de 662 detentos e a média de atendimento para cada um dos profissionais, por mês, foi de 57,14 horas. Os relatórios são omissos quanto ao período de atendimento dos profissionais de enfermagem que atuaram nas duas Unidades Penais. Omitem-se, também, informações a respeito dos atendimentos psicológicos e de terapia ocupacional, embora que, na visita *in loco*, pôde-se constatar a existência de psicólogo em atividade nas duas unidades.

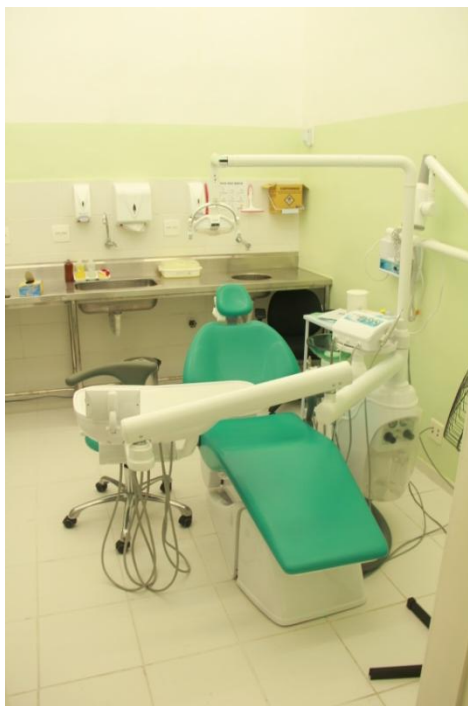


Fotografia 7 - Ambientes de atendimento Unidade Penal II.  
Fonte: Do autor.



Fotografia 8 - Interior do posto de enfermagem e de procedimentos de primeiros socorros  
Unidade II.

Fonte: Do autor.



Fotografia 9 - Consultório Odontológico da Unidade Penal II.  
Fonte: Do autor.

A terceira categoria de análise diz respeito à Assistência Jurídica e esta foi subdividida em 02 (duas) subcategorias, na busca de avaliar a efetiva prestação dos atendimentos jurídicos. Para a Unidade Penal I, observou-se uma média de 505 atendimentos jurídicos, com cerca de 30 a 40 minutos cada, o que dá uma média de 297,8 horas destinadas a atender 668 detentos. Já para a Unidade Penal II, foi computada uma média de 661,5 atendimentos por mês, também com duração de 30 a 40 minutos cada, o totaliza, 222.66 horas por mês para um universo de 662 detentos em média.

A próxima categoria de análise almeja aferir a existência da Assistência Social prestada ao detento, bem como à sua família. Para tanto, a mesma foi subdividida em duas subcategorias, quais sejam: número de atendimentos aos detentos e número de atendimentos aos familiares dos mesmos.

Os relatórios dos atendimentos referentes à Unidade Penal I apresentaram os seguintes números: foi realizada uma média de 371,62 horas de atendimento aos 668 detentos por mês e uma média de 755 atendimentos aos familiares dos detentos no mesmo período.

Já com relação à Unidade Penal II, os números observados totalizaram uma média de 382,54 horas aos 662 detentos e uma média de 625,5 atendimentos aos familiares dos mesmos.

Com relação à ocupação do sentenciado, que caracteriza a quinta categoria de análise, para viabilizar a análise de todos os seus requisitos, fez-se necessária a subdivisão da mesma em 05 (cinco) subcategorias de análise: 1) Trabalho; 2) Atividades Educacionais; 3) Atividades Desportivo-recreativas; 4) Atividades Artístico-culturais; e 5) Atividades Religiosas.

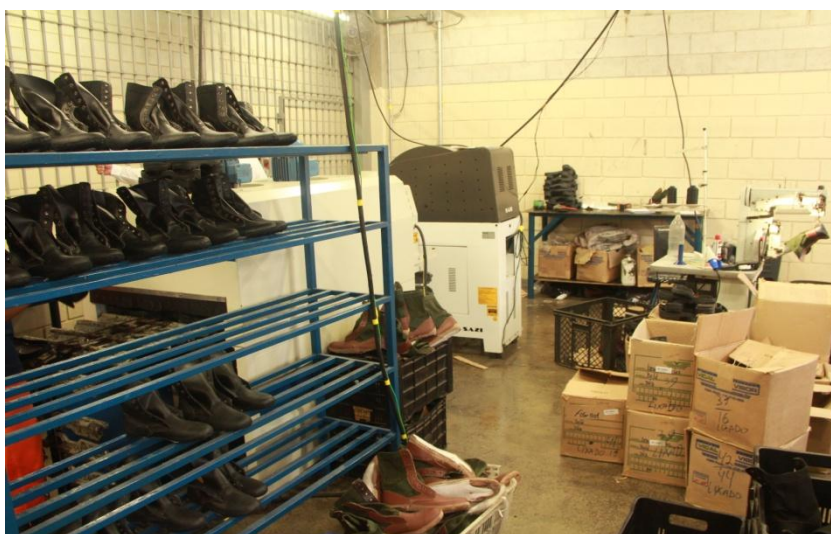
A primeira subcategoria diz respeito ao trabalho. Extrai-se dos relatórios a existência das duas modalidades de trabalho previstas para serem executadas pelos detentos. Os contratos do tipo A são aqueles prestados à pessoa jurídica que guarde independência administrativa, financeira, comercial e societária com a concessionária. Já os contratos do tipo B são aqueles referentes a serviços gerais e de manutenção da própria unidade penal. Conforme relatado anteriormente, o tomador de serviço, no segundo caso, será a contratante e não a concessionária.

Da visita *in loco*, foi possível verificar a existência de oficinas especializadas pertencentes às pessoas jurídicas que tomam os serviços dos detentos sob a fiscalização da concessionária e do ente público. Verificou-se a

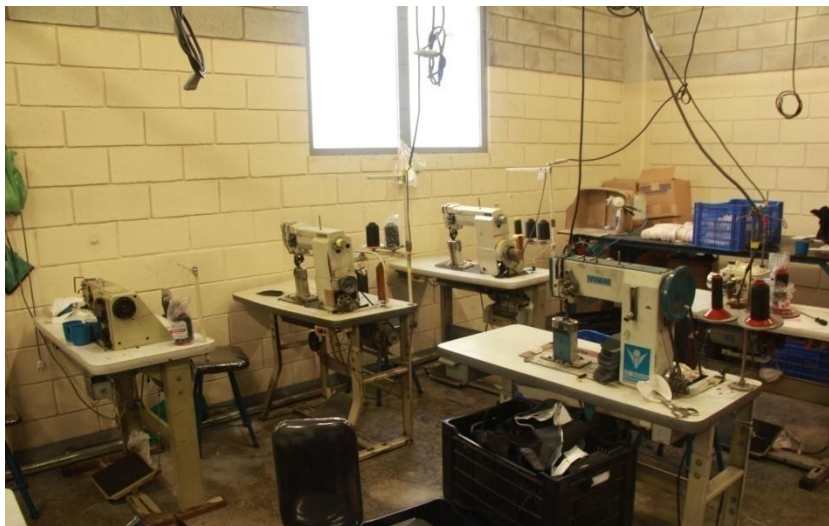
existência de quatro pessoas jurídicas distintas que mantêm as oficinas nas dependências das unidades penais, sendo uma de tubos de PVC, uma de calçados, uma de uniformes e uma de equipamentos de segurança.



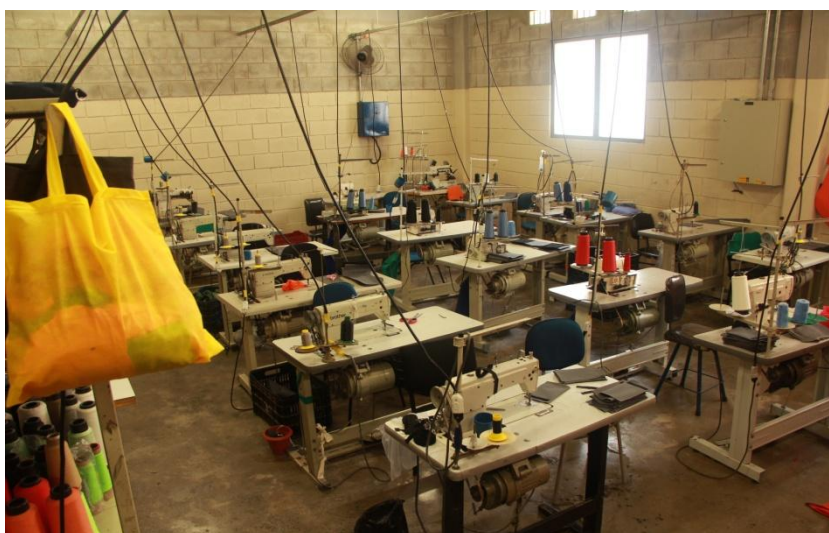
Fotografia 10 – Oficina da Unidade Penal II.  
Fonte: Do autor.



Fotografia 11 – Oficina da Unidade Penal II.  
Fonte: Do autor.



Fotografia 12 – Oficina da Unidade Penal II.  
Fonte: Do autor.



Fotografia 13 – Oficina da Unidade Penal II.  
Fonte: Do autor.

Ao analisar os relatórios, foi possível verificar que, para a Unidade Penal I, encontravam-se aptos à atividade laboral uma média de 572 presos, subdivididos entre os contratos dos tipos A e B, os quais perfaziam uma média mensal de 11.965 horas no contrato de configuração A e uma média mensal de 4.898 horas no contrato B. Na Unidade Penal II, encontravam-se aptos à atividade laboral uma média de 436 presos, os quais perfaziam uma média mensal de 4.196 horas no contrato de configuração A e uma média mensal de 4.284 horas no contrato B.

Com relação à Assistência Educacional, extrai-se dos relatórios que a mesma é prestada pela concessionária, mensalmente, para 574 detentos na

Unidade I e 396 detentos na Unidade II, em média. Para a primeira Unidade, é prestada mensalmente, em média, 7.203,75 horas de Assistência Educacional e, na segunda Unidade, 3.672,50 horas em média. Essa assistência educacional é subdividida em duas espécies, sendo uma relacionada à educação básica, ensino médio e fundamental, e outra à educação profissionalizante. Da visita *in loco*, pôde-se observar de perto essa prestação de serviço, uma vez que estavam ocorrendo aulas de ambas as espécies. Como não estava autorizado o registro de detentos, o registro foi feito da única sala que se encontrava desocupada naquele momento.



Fotografia 14 - Sala de aula da Unidade Penal II.  
Fonte: Do autor.

Mister salientar que todas as salas de aula possuem a mesma estrutura e são equipadas com os mesmos equipamentos e materiais. Além das salas de aula, cada uma das unidades possui biblioteca com acervo diversificado, contendo títulos da literatura nacional e estrangeira, assim como materiais didáticos.



Fotografia 15 - Biblioteca da Unidade Penal II.  
Fonte: Do autor.

A terceira subcategoria relacionada à ocupação do detento é a viabilização da prática de atividades recreativo-desportivas. Dos relatórios, é possível apurar que em ambas as Unidades Penais é disponibilizada ao detento a possibilidade da prática de atividades dessa natureza, sendo que, na Unidade I, foi aferida uma média de 829,5 horas para os 574 detentos aptos a esta prática e, na Unidade II, uma média de 240 horas para 396 detentos aptos. Corroborando com essa informação extraída dos relatórios, na visita realizada no complexo prisional, pôde-se verificar a existência de materiais para a prática esportiva, os quais foram devidamente autorizados pelo Diretor Público de Segurança do Complexo Penal, e somente são disponibilizados aos detentos em atividades também autorizadas.

No tocante às atividades artístico-culturais, nenhum dos relatórios externa a existência de atividades dessa natureza prestadas pela concessionária. Também não foi observado, no dia da visita *in loco*, qualquer atividade relacionada.

Com relação à quinta e última subcategoria, que diz respeito às atividades religiosas, extrai-se dos relatórios que existe, em cada uma das unidades penais, uma sala destinada exclusivamente à realização de cultos e que é frequentemente ocupada com atividades de cunho religioso. Durante a visita na Unidade Penal II, foi possível constatar a realização de um culto religioso que contava com a presença dos detentos de uma determinada ala de convivência.



A próxima categoria de análise a ser utilizada é aquela referente ao contingente de agentes de monitoramento. Almeja essa categoria analisar o quantitativo de monitores em atividade em cada uma das unidades prisionais. Durante o período analisado, verificou-se a existência de 124 (cento e vinte e quatro) monitores na Unidade Penal I e 122 (cento e vinte e dois) na Unidade Penal II. Ao se compulsar os relatórios, verifica-se a existência de três faixas de análise utilizadas pelos verificadores independentes para fins de verificação desse indicador, quais sejam: ocorrências de quantitativos entre 80% e 60% do contingente; ocorrências entre 40% e 60% do contingente; e ocorrências abaixo dos 40% do contingente, sendo esta última faixa enquadrada como evento grave.

Das análises feitas nos relatórios, verificou-se que não houve qualquer ocorrência na Unidade Penal II, estando o quantitativo de monitores em atividade na Unidade dentro do esperado, ou seja, acima dos 80%. Já para a Unidade Penal II, foi possível verificar a existência de 07 (sete) ocorrências durante todo o período, as quais ficaram enquadradas na primeira faixa de ocorrência, entre 80% e 60%. As ocorrências foram observadas nos seguintes dias: 28/12/2013 (sábado) – 35 monitores presentes; 01/01/2014 (quarta-feira / feriado) – 35 monitores presentes; 04/01/2014 (sábado) – 34 monitores presentes; 11/01/2014 (sábado) – 32 monitores presentes; 18/01/2014 (sábado) – 33 monitores presentes; 19/01/2014 (domingo) – 34 monitores presentes; e 25/01/2014 (sábado) – 34 monitores presentes. Tais ocorrências corroboram a informação de que realmente são feitas, pelo Verificador Independente, vistorias diárias com o registro de ocorrências. Tais ocorrências foram pontuadas nos relatórios e consideradas, quando da aferição do cumprimento dos indicadores de qualidade da prestação do serviço, que servirão de base para o cálculo da remuneração do ente privado.

Há de se salientar aqui que nenhum dos agentes de monitoramento anda armado nas dependências da Unidade agindo como monitores das diversas atividades prestadas no interior da Unidade. Somente os agentes pertencentes ao Estado, ou seja, que são servidores públicos e aí sim possuem autorização legal para portar armas e que somente entram em ação dentro do presídio se for necessário.

Além de conhecer o contingente de agentes de monitoramento, faz-se necessário saber também o nível de escolaridade destes agentes, assim como o

preparo dos mesmos, através da mensuração das horas de treinamento fornecidas aos agentes de monitoramento, bem como o quantitativo de anos destinados à escolaridade. Tais indicadores foram aferidos através da sétima categoria de análise estabelecida para essa pesquisa. Extrai-se dos relatórios, para a Unidade Penal I, que os 124 (cento e vinte e quatro) agentes de monitoramento totalizam um montante de 1.203 (um mil, duzentos e três) anos de estudo, o que totaliza uma média de 9,8 anos de escolaridade para cada agente de monitoramento. Com relação ao treinamento, durante o período analisado, não foram registradas nos relatórios atividades de treinamento para os agentes de monitoramento em atividade nesta Unidade Penal.

Já com relação à Unidade Penal II, a qual vale ressaltar que iniciou suas atividades em 23/09/2013, os 122 (cento e vinte e dois) monitores totalizam um montante de 1.012 (um mil e doze) anos de estudo, o que dá uma média de 8,3 anos de estudo para cada agente. Nesta Unidade, por se tratar de uma unidade nova e seus agentes de monitoramento recém contratados, foi verificada uma média de 9,2 horas de treinamento por agente por mês. Com relação a este treinamento, há de se informar que o mesmo é fornecido pelos agentes públicos sob a supervisão do Diretor Público de Segurança do Complexo Penal e pelo Subdiretor de Segurança de cada uma das Unidades Penais.

Com relação à oitava categoria de análise, qual seja, o sistema de informações e de comunicação, o qual almeja aferir o cumprimento de prazos e acuidade na disponibilização de informações, bem como a tempestividade na comunicação de fatos relevantes, nenhum dos relatórios indica ocorrências ou falhas nesse quesito. A única observação que é feita no final de todos os relatórios diz respeito ao Sistema de TI da GPA para cálculo dos indicadores e que deveria ser utilizado para informatizar os cálculos dos indicadores pela concessionária. Contudo, relatam os verificadores independentes que, desde outubro de 2012, eles vêm solicitando o acesso à concessionária, contudo, a mesma ainda não dispõe deste sistema para o cálculo dos indicadores.

Por fim, a nona e última categoria de análise, que diz respeito aos eventos graves, sendo esta dividida em 08 (oito) subcategorias. Da análise dos relatórios, restou demonstrada que não houve, durante o período analisado, nenhum dos eventos tipificados como graves, quais sejam: indisciplina, pessoa ferida, pessoa gravemente ferida, fuga, tomada de reféns, subida no telhado, morte causada,

presença de objetos/materiais não autorizados, ou contingente de agentes de monitoramento em número inferior a 40%.

Das análises feitas, bem como de todo o exposto, o modelo proposto pelo governo mineiro mostra-se como uma alternativa ao gestor, ao passo que viabiliza o cumprimento dos preceitos legais no tocante a uma boa prestação de serviços carcerários.

Ao adentrar a discussão sobre a possibilidade jurídica da efetivação dessa espécie de concessão, qual seja a descentralização da consecução dos serviços carcerários, conforme demonstrado anteriormente, a discussão é forte, tendo bons argumentos para ambos os lados. Contudo, se for feita uma análise mais detalhada em toda a documentação que instrui a concessão proposta pelo governo mineiro, verifica-se que a cisão da chamada execução penal proposta por Mirabette (1993) e corroborada por D'Urso (1999, 2002, 2013), pode ser observada, onde a execução penal em si fica a cargo do ente público através do juízo de execução. Já a execução dos serviços carcerários também ficará a cargo e responsabilidade do ente público através da atuação do Diretor Público de Segurança do Complexo Penal, bem como dos Subdiretores Públicos de Segurança em exercício em cada uma das Unidades Penais. São esses servidores públicos que exercerão a interlocução com o juízo de execução, bem como ficarão responsáveis por todos os atos que dizem respeito ao efetivo cumprimento da pena do sentenciado. Ao ente privado, conforme assevera D'Urso (1999, 2002, 2013), Schelp (2009), Pereira Júnior (1996), caberia a execução exclusiva da função material da execução da pena, qual seja, os chamados serviços de hotelaria, assim compreendida a alimentação, os serviços de limpeza, vestuário, manutenção, monitoramento e segurança interna, dentre outros dessa natureza.

Inicialmente, coube externar os motivos sustentados por aqueles que são contrários à descentralização. A motivação central destes reside em argumentos de três naturezas, conforme demonstrado anteriormente, quais sejam: éticos, com relação ao monopólio do Estado no tocante ao poder de punir, não podendo a execução penal, assim, ser transferida a um particular; jurídicos, onde apresentam aspectos de ordem legal e constitucional que inviabilizariam a referida transferência; e, por fim, aspectos de ordem política que dizem respeito à

própria estruturação da Administração Pública, na qual o Estado não pode se eximir da sua responsabilidade através da terceirização.

Um outro elemento que é sustentado de forma paralela aos três já apresentados diz respeito à natureza do sistema prisional, sobre a qual sustentam os opositores à descentralização, que este não deve ser encarado como um trabalho de natureza econômica e que pode ser negociado.

Contraponto a ideia da impossibilidade da descentralização dos serviços carcerários, foi apresentada a tese de que dentro da chamada execução penal em si, existem atividades, caracterizadas como de função material, que podem sim ser descentralizadas. Autores como D'urso (1999, 2002, 2013), Schelp (2009), Santos (2008) sustentam essa descentralização, ao passo que entendem que as atividades tidas como de função material podem ser dissociadas da execução penal em si, a qual cabe privativa e exclusivamente ao Estado. Assim, o que se verifica é que todos os autores concordam que a execução penal é uma função típica do Estado e não pode ser delegada ao ente privado. Contudo, parcela desta função, a chamada função material, poderia sim perfeitamente ser entregue à iniciativa privada almejando a otimização dos serviços prestados, com relação à observância dos preceitos legais e de direitos humanos inerentes à consecução dos serviços carcerários.

A esse respeito, o presente estudo caminhou na direção daqueles que defendem a descentralização da chamada função material da execução penal. Para tanto, foi feito um estudo no ordenamento jurídico no sentido de se chegar a uma delimitação do chamado serviço carcerário. Muito além de defini-lo, buscou-se também elementos que pudessem caracterizar sua prestação com qualidade. Ao confrontar tais elementos com os dados apresentados pelo relatório do Conselho Nacional de Justiça, restou nítida a incapacidade do Estado na consecução eficiente dessa modalidade de serviço público.

Neste contexto e tendo em mente que a execução penal como um todo é função exclusiva do Estado, que o presente estudo caminhou no sentido da viabilidade da celebração de parcerias com os entes da iniciativa privada.

Foi então que se chegou à proposta do modelo mineiro de parceria. A presente proposta foi submetida a análises sob a ótica dos preceitos legais de prestação dos serviços carcerários, bem como de execução da pena previstas pela legislação vigente. Para a presente análise, foram criadas categorias de

análise fundamentadas na legislação vigente e aplicadas nos instrumentos oficiais da concessão. Das análises realizadas, verificou-se que tanto o Edital, o Contrato e seus anexos foram elaborados dentro dos preceitos legais e preveem ações de forma a se garantir uma prestação de serviço dentro do previsto na lei, de tal sorte a se observar a dignidade da pessoa e o respeito aos direitos humanos.

Foi possível também, através da análise dos documentos oficiais, verificar a previsão nítida da participação do Estado naquelas ações que são indelegáveis, cabendo ao ente privado apenas as chamadas funções materiais. Verificou-se que a segurança externa é obrigação do ente público, a gestão do complexo e de cada uma das unidades é coordenada e dirigida pelo Diretor Público de Segurança e pelos Sub-Diretores Públicos de Segurança, sendo o primeiro responsável por todo o complexo e os demais um para cada uma das unidades penais, assessorando o primeiro.

Sob o aspecto documental, verificou-se que os instrumentos estabelecem critérios de qualidade para uma prestação de serviço exemplar, contudo, seria necessário observar se os referidos critérios encontram-se sendo atendidos pelo ente privado.

Passou-se então à segunda fase da pesquisa, que compreendeu a análise dos relatórios elaborados pelo Verificador Independente contratado pelo ente público para auditar, diariamente, as unidades penais do complexo. Os referidos relatórios foram analisados sob a ótica das categorias de análise desenvolvidas com base nos indicadores de qualidade previstos no contrato e seu caderno de encargos.

Das análises realizadas, verificou-se que grande parte dos indicadores vem sendo devidamente atendida dentro dos padrões estabelecidos no contrato. Contudo, verificou-se que os relatórios disponibilizados não continham informações acerca da assistência material, não informando acerca do cumprimento do estabelecido no contrato com relação à alimentação e ao fornecimento dos materiais de higiene pessoal e vestuário. Os referidos relatórios são também omissos com relação ao período de atendimento dos profissionais de enfermagem que atuam nas duas Unidades Penais, bem como a respeito dos atendimentos psicológicos e de terapia ocupacional. Embora ausentes dos relatórios, os referidos indicadores puderam ser observados quando da visita *in loco* realizada no complexo penal em 11/03/2014.

Ainda com relação à visita *in loco* ao Complexo Penal PPP de Ribeirão das Neves, há de se ponderar alguns fatos que, embora não constem dos relatórios analisados, puderam ser observados quando da visita. O primeiro ponto a ser mencionado diz respeito à segurança interna que, segundo o contrato, é de obrigação do ente privado. A esse respeito, cabe ressaltar que a mesma é garantida mediante sistema de monitoramento constante feito por funcionários treinados e através de câmeras de segurança e portas e portões completamente automatizados. Essa segurança também é corroborada pelo controle dos objetos e das pessoas que entram nas unidades, onde todos, inclusive os funcionários, necessariamente, devem passar pelo detector de metais e os objetos pelo Raio-X. Tal circunstância viabiliza o fato de os monitores, contratados para monitorar e controlar as atividades e deslocamentos dos detentos dentro das unidades, não portarem armamento.

Conforme estabelecido no contrato e que pôde ser verificado *in loco*, somente os agentes, que são servidores públicos, podem portar armas de fogo. Constatou-se, ainda, que em cada unidade existe um contingente de servidores públicos responsáveis pela segurança externa do complexo e, caso seja necessário, para a intervenção interna. Outra atividade que é da competência exclusiva do ente público é o transporte dos detentos para fora das unidades penais. Com isso, verifica-se que fica muito clara a divisão de tarefas entre os entes público e privado, cabendo ao segundo apenas a execução de tarefas estritamente operacionais e necessárias ao atendimento das necessidades mínimas e básicas para uma prestação de serviço digna e dentro dos padrões requeridos pelo ordenamento jurídico.

Assim, a tese defendida por aqueles que são contrários à descentralização, tal como Minhoto (2002), Moreira (2009), Tourinho (2007), não deve prosperar, pois o que se propõe não é a privatização observada no modelo americano, no qual há a entrega mesmo de toda a execução da pena ao ente privado, modelo este carecedor de autorização legal e constitucional no direito pátrio. O que se propõe é a adoção do modelo Francês, no qual há a chamada dupla gestão, preservando o Estado o poder/dever de punir e ao ente privado a execução das funções materiais do serviço (D'URSO, 2002). Agindo-se assim, estaria apenas chamando a sociedade, através da iniciativa privada, a participar, de uma forma colaborativa, da função estatal de gerir as unidades prisionais (D'URSO, 1999).

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A prestação de um serviço público com qualidade deve sempre ser a principal preocupação dos entes públicos, até por uma questão de exigência constitucional. O advento dos ideais gerenciais e a conseqüente aproximação da gestão pública com os preceitos inerentes à administração privada faz com que ferramentas que viabilizem a efetivação dos serviços públicos sejam adotadas.

Neste contexto, têm-se as parcerias, que são firmadas pelos entes públicos como fruto da necessidade de descentralização das atividades administrativas, no intuito de deixar o Estado em uma posição menos executora e mais reguladora, podendo se dedicar mais às ações de gerenciamento e planejamento.

Com relação aos serviços carcerários, por meio dos dados apresentados pelo Relatório do Conselho Nacional de Justiça, é que, na grande maioria dos presídios públicos, o que se observa é um verdadeiro caos com o completo desrespeito aos preceitos legais da execução da pena, assim como dos direitos humanos. A atual realidade carcerária brasileira é caótica e não raras vezes é possível acompanhar pelos noticiários casos de abusos e completo desrespeito ao preceituado para uma execução penal digna.

Não coube ao presente estudo investigar as causas desta caótica prestação de serviço por parte do Estado, tampouco adentrar a seara econômico-social que envolve a prestação de serviços carcerários e a execução penal. Objetivou-se, aqui, analisar o modelo de parceria proposto pelo governo mineiro como alternativa à situação atual dos presídios.

Antes de analisar a forma de parceria propriamente dita, fez-se necessário debruçar sobre a discussão existente acerca da possibilidade ou não de se descentralizar os chamados serviços carcerários.

Foram externados e discutidos os motivos sustentados por aqueles que são contrários à descentralização, os quais residem em argumentos de três naturezas: éticos; jurídicos; e políticos. Além de tais elementos, também é sustentado pelos opositores à descentralização, que os serviços carcerários não devem ser encarados como um trabalho de natureza econômica e que pode ser negociado. De outro lado, contraponto a ideia contrária à descentralização dos

serviços carcerários, foi apresentada e discutida a tese dos autores D'urso (1999, 2002, 2013), Schelp (2009) e Santos (2008) favoráveis à descentralização.

Sob essa ótica, o presente estudo aproximou-se daqueles que defendem a descentralização da chamada função material da execução penal, ao passo que demonstrou a viabilidade técnica da descentralização da execução da função material dos serviços carcerários ao ente privado.

Neste contexto foi então analisada a proposta do modelo mineiro de parceria, ou seja, a celebração da chamada Parceria Público-Privada, sob a ótica dos preceitos legais de prestação dos serviços carcerários, bem como de execução da pena previstas pela legislação vigente. As análises realizadas permitiram conhecer e descrever a PPP mineira, bem como possibilitou a conclusão que essa modalidade de parceria seria uma alternativa possível ao gestor na consecução dos serviços carcerários.

Outro ponto que restou devidamente demonstrado no presente trabalho é que tanto o Edital, o Contrato e seus anexos foram elaborados dentro dos preceitos legais e preveem ações de forma a se garantir uma prestação de serviço dentro do previsto na lei, de tal sorte a se observar a dignidade da pessoa e o respeito aos direitos humanos.

A segregação de funções e de competências entre o ente público e o privado também mostrou-se presente da análise dos documentos oficiais da contratação. Tal fato demonstra que é realmente possível cindir-se a execução dos serviços dessa natureza, mantendo-se a exclusividade estatal da titularidade de tal serviço público.

Com relação à qualidade dos serviços prestados pelo ente privado, o que se observou foi que grande parte dos indicadores vem sendo devidamente atendida dentro dos padrões estabelecidos no contrato.

Posto isso, levando-se em consideração que o preceituado no contrato vem sendo devidamente cumprido e que o referido contrato e seu caderno de encargos foram também analisados à luz dos preceitos legais para a prestação de serviços carcerários, conclui-se que a prestação dos serviços carcerários por parte do consórcio GPA – Gestores Prisionais S/A, naquilo que lhe compete, também está dentro dos parâmetros legais e de respeito aos direitos humanos. Além do mais, é nítida a diferença do ambiente e da infraestrutura apresentada



pelo Complexo Penal objeto do presente estudo se comparada àquela apresentada pelo relatório do CNJ.

Conclui-se, então, que, operacionalmente, a PPP mostrou-se como uma alternativa possível ao gestor público na consecução dos serviços carcerários com relação às suas funções materiais, em resposta à situação atual dos presídios. Embora amplamente criticada, entende-se, aqui, ser possível a celebração de parcerias desta natureza com a iniciativa privada tendo em vista a incapacidade demonstrada pelo Estado e comprovada pelo relatório do Conselho Nacional de Justiça na consecução de serviços dessa natureza.

Se a presente alternativa é econômica ou socialmente viável deve ser objeto de outros estudos que, partindo do pressuposto apresentado pelo presente trabalho, qual seja, de que a PPP é uma ferramenta operacionalmente viável, poderá adentrar à discussão da viabilidade econômica e/ou social da presente contratação. Outro aspecto que pode ser avaliado em trabalhos futuros, uma vez que não foi possível a análise no presente trabalho face ao pouco tempo de existência da presente concessão, é a verificação dos índices de ressocialização através de reincidências e acompanhamento do egresso.

## REFERÊNCIAS

ALVARENGA, J. E. Parcerias Público-Privada: breves comentários. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, BA, n. 2, maio/jul. 2005.

ARAGÃO, A. S. As parcerias público-privadas – PPPs no direito positivo brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, BA, n. 2, maio/jul. 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 15 maio 2013.

ARAÚJO JÚNIOR, J. M. **Privatização das prisões**. São Paulo: RT, 1995.

ASSIS, R. D. Privatização de prisões e adoção de um modelo de gestão privatizada. **DireitoNet**, 27 maio 2007. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/3483/Privatizacao-de-prisoas-e-adoacao-de-um-modelo-de-gestao-privatizada>>. Acesso em: 23 mar. 2014.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1997

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Mutirão carcerário**: raio-x do sistema penitenciário brasileiro. Disponível em: <[http://sosservicosocial.com.br/s/wp-content/uploads/2013/04/mutirao\\_carcerario.pdf](http://sosservicosocial.com.br/s/wp-content/uploads/2013/04/mutirao_carcerario.pdf)>. Acesso em: 15 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. [Brasília, DF: Senado Federal, 1988]. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao/const/>>. Acesso em: 25 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 04 jun. 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm)>. Acesso em: 23 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 fev. 1967. Disponível em: <

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm)>. Acesso em: 23 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990. Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 abr. 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8031.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8031.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 jun. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 fev. 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 7 jul. 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9074cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9074cons.htm)>. Acesso em: 23 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 9 set. 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9491.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9491.htm)>. Acesso em: 20 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 maio 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm)>. Acesso em: 23 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 mar. 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm)>. Acesso em: 23 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 dez. 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 1995.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. **Sistema Integrado de Informações Penitenciárias (INFOPEN)**: dados estatísticos. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?View=%7BD574E9CE-3C7D-437A-A5B6-22166AD2E896%7D&Team=&params=itemID=%7B2627128E-D69E-45C6-8198-CAE6815E88D0%7D;&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D>>. Acesso em: 15 mar. 2014.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; PACHECO, R. S. Instituições, bom estado e reforma da gestão pública. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, BA, n. 3, set/nov. 2005. Disponível em: [HTTP://www.direitodoestado.com.br](http://www.direitodoestado.com.br)>. Acesso em: 15 maio. 2013.

CABRAL, S.; AZEVEDO, P. F. The modes of provision of prison services in corporative perspective. **Brazilian Administration Review**, Curitiba, v. 5, n. 1, p. 53-69, jan./mar. 2008.

CABRAL, S.; LAZZARINI, S. G. Impactos da participação privada no sistema prisional: evidências a partir da terceirização de prisões no Paraná. **RAC**, Curitiba, v. 14, n. 3, p. 395-423, maio/jun. 2010.

CAMPOMAR, M. C. Do uso de “estudos de caso” em pesquisas para dissertações e teses em administração. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 26. n. 3. p. 95-97, jun./set. 1991.

CARRERA, M. B. M. **Parceria público-privada na saúde no Brasil**: estudo de caso do Hospital do Subúrbio de Salvador - Bahia. 103 p. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) - Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo: FGV, 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9387/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Mariana%20Carrera.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 22 abr. 2013.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 5, p. 829-874, 2008.

COUTINHO, D. R. Parcerias público-privadas: relatos de algumas experiências internacionais. In: SUNDFELD, C. A. (Coord.). **Parcerias público-privadas**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 47-81.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. A disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. Porto Alegre: Artmed, 2006. p. 15-41.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

D'URSO, L. F. B. **Direito criminal na atualidade**. São Paulo: Atlas, 1999.

\_\_\_\_\_. Privatização dos presídios: entregar à iniciativa privada é mais eficiente e garante os direitos dos internos. **Revista Super Interessante**, n. 174, abr. 2002. Disponível em: <<http://super.abril.com.br/ciencia/privatizacao-presidios-442830.shtml>>. Acesso em: 02 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. Terceirização de presídios precisa ser ampliada. **Revista Consultor Jurídico**, 02 maio 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-mai-02/luiz-durso-politica-terceirizacao-presidios-ampliada>>. Acesso em: 25 jan. 2014.

FACHIM, O. **Fundamentos de metodologia**. São Paulo: Atlas, 1993.

GASPARINI, D. **Direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GELINSKI NETO, F.; FRANZ, G. **A crise carcerária e a privatização do sistema prisional**. [2011]. Disponível em: <[http://www.apec.unesc.net/V\\_EEC/sessoes\\_tematicas/Temas%20Especiais/A%20CRISE%20CARCER%C3%81RIA%20E%20A%20PRIVATIZA%C3%87%C3%83O%20DO%20SISTEMA%20PRISONAL.pdf](http://www.apec.unesc.net/V_EEC/sessoes_tematicas/Temas%20Especiais/A%20CRISE%20CARCER%C3%81RIA%20E%20A%20PRIVATIZA%C3%87%C3%83O%20DO%20SISTEMA%20PRISONAL.pdf)>. Acesso em: 25 jan. 2014.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, maio/jun. 1995.

GOMES, L. F. População carcerária cresceu 6,8% em seis meses. **Revista Consultor Jurídico**, 23 jan. 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-jan-23/luiz-flavio-gomes-populacao-carceraria-cresceu-68-seis-meses>>. Acesso em: 15 mar. 2014.

GOVERNO de MG é condenado por terceirização ilícita em presídio privado de Ribeirão das Neves. **Hoje em Dia**, Belo Horizonte, 03 abr. 2014. Disponível em: <<http://www.hojeemdia.com.br/minas/governo-de-mg-e-condenado-por-terceirizac-o-ilicita-em-presidio-privado-de-ribeir-o-das-neves-1.231915>>. Acesso em: 20 abr. 2014.

KUEHNE, M. Privatização dos presídios: algumas reflexões. **Mundo jurídico**, mar. 2002. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/12563-12564-1-PB.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2014.

MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MINAS GERAIS. Lei nº 14.868, de 16 de dezembro de 2003. Dispõe sobre o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas. **DOEMG**, Belo Horizonte, MG, 16 dez. 2003. Disponível em: <[http://www.ipism.mg.gov.br/arquivos/legislacoes/legislacao/leis/lei\\_14868.pdf](http://www.ipism.mg.gov.br/arquivos/legislacoes/legislacao/leis/lei_14868.pdf)>. Acesso em: 30 de set. 2013.

MINHOTO, J. L. D. **Privatização de presídios e criminalidade**. São Paulo: Max Limonad, 2000.

\_\_\_\_\_. As prisões de mercado. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, São Paulo, v. 55-56, p. 133-153, 2002.

MIRABETE, J. F. A privatização dos estabelecimentos penais diante da lei de execução penal. **Revista do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**, Brasília, DF, n. 1, jan./jul., 1993.

MODESTO, P. O direito administrativo do terceiro setor: a aplicação do direito público às entidades privadas sem fins lucrativos. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, ed. especial, p. 237-259, 2012.

MONTEIRO, V. Legislação de parceria público-privada no Brasil: competência legislativa em matéria de concessão. In: SUNDFELD, C. A. (Coord.). **Parcerias público-privadas**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 82-109.

MOREIRA, R. A. **A privatização das prisões**. [2009]. Disponível em: <<http://www.bu.ufsc.br/privatizacao.html>>. Acesso em: 25 jan. 2014.

MOREIRA, L. C. et al. As parcerias público-privadas no estado de São Paulo: a contribuição ao processo de descentralização da administração pública. **Revista Gestão e Regionalidade**, v. 28, n. 84, p. 33-47, set./dez. 2012.

MOZZATO, A. R.; GRZYBOVSKI, D. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios. **RAC**, Curitiba, v. 15, n. 4, p. 731-747, jul./ago. 2011.

NEDER, G. **Discurso jurídico e ordem burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora da UFF, 2012.

NOHARA, I. P. **Direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

PIAIA, A.; DAMBROS, J; STEFENETI, R. C. G. **A terceirização dos presídios no Brasil**: uma análise sob a ótica da criminologia crítica. 2009. Disponível em: <[file:///C:/Users/Jasalfenas/Downloads/4598-16781-1-PB%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Jasalfenas/Downloads/4598-16781-1-PB%20(2).pdf)>. Acesso em: 21 abr. 2014.

PORTO, R. **Crime organizado e sistema prisional**. São Paulo: Atlas, 2007.

PINHO, J. A. G. de. Reforma do aparelho do estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. **Revista O&S**, v. 5, n. 12, p. 59-79, 1998.

QUADROS, V. Vinte anos após Carandiru, prisões estão caóticas e déficit de vagas é recorde. **Último Segundo**, São Paulo, 14 abr. 2013. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/sp/2013-04-14/vinte-anos-apos-carandiru-prises-estao-caoticas-e-deficit-de-vaga-e-recorde.html>>. Acesso em: 15 mar. 2014.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 1, n. 1, jul. 2009.

SANTOS, A. C. A. A. **Privatização do sistema prisional brasileiro**. 2008. Disponível em: <[HTTP://www.gfaa.com.br/visualizar\\_artigos\\_3](http://www.gfaa.com.br/visualizar_artigos_3)>. Acesso em: 23 mar. 2014.

SILVA, A. R. D. A privatização de presídios como mecanismo garante dos direitos fundamentais constitucionais na execução penal: uma tendência factível ou falaciosa. **DireitoNet**, 9 abr. 2010. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/5667/A-privatizacao-de-presidios-como-mecanismo-garante-dos-direitos-fundamentais-constitucionais-na-execucao-penal-uma-tendencia-factivel-ou-falaciosa>>. Acesso em: 21 abr. 2014.

SILVA, C.R.; GOBBI, B. C.; SIMÃO, A. A. O uso da análise de conteúdo como uma ferramenta para a pesquisa qualitativa: descrição e aplicação do método. **Revista Organizações Rurais e Agroindustriais**, Lavras, v. 7, n. 1, p. 70-81, 2005

SCHELP, D. **Nem parece presídio**. 2009. Disponível em: <[HTTP://veja.abril.com.br/250209/p\\_084.shtml](http://veja.abril.com.br/250209/p_084.shtml)>. Acesso em: 23 mar. 2014.

SUNDFELD, C. A. Guia jurídico das parcerias público-privadas. In: SUNDFELD, C. A. (Coord.). **Parcerias público-privadas**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 17-46.

\_\_\_\_\_; SOUZA, R. P. As modernas parcerias públicas com o terceiro setor. **A&C: revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, v. 11, n. 43, p. 57-89, 2011.

TAYLOR, S.; BOGDAN, T. C. **Introduction to qualitative research methods**. 3rd ed. New York: J. Wiley, 1998.



TOURINHO, R. A terceirização do sistema carcerário no Brasil. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, BA, n. 11, jul./set. 2007.

VENTURA, M. M. O estudo de caso como metodologia de pesquisa. **Revista SOCERJ**, v. 20, n. 5, p. 383-386, set./out. 2007.

WACQUANT, L. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001, 174p.