

A Concessão de Prisões à Iniciativa Privada, Através de PPP's, como Concretização do Princípio da Eficiência Administrativa

The Concession of Prisons to the Private Initiative, through PPPs, as Implementation of the Principle of Administrative Efficiency

Luymar Matheus João^{*a}, Graziela Maria Casas Blanco^a

^aAnhanguera Educacional, Curso de Direito, SC, Brasil.

*E-mail: luuymar@outlook.com

Resumo

Se forem considerados os aspectos jurídicos e econômicos dos contratos de parcerias público-privada, na construção e gestão de prisões, será que tal parceria concretiza o princípio da eficiência administrativa? Assim, para responder essa pergunta e possibilitar o debate crítico sobre o assunto, a fim de que se possa solucionar o problema na sociedade com a crescente população carcerária brasileira, ano após ano, será dissertado sobre o princípio da eficiência administrativa, logo em seguida, será explorada a legislação que norteia as parcerias público-privado e, por último, será analisado o único complexo penitenciário no Brasil construído e gerenciado pela iniciativa privada, como, também as suas finalidades e seus resultados, com base em revisões bibliográficas, que será a metodologia utilizada neste trabalho, e o pensamento indutivo, como modo de abordagem, a fim de que seja analisada a eficiência, ou não, no tocante aos custos e aos benefícios que o Estado e a sociedade têm em contraprestação. O resultado da pesquisa foi que as parcerias têm muito a agregar à sociedade e ao Estado, tanto no solução de problemas da sociedade quanto para dessafogamento do Estado, mas primeiro deverão ser esclarecidos que o maior beneficiado em uma organização prisional eficiente é a sociedade e não o detento, pois é a sociedade que colherá os benefícios de tal gestão eficiente e efetiva, pois os detentos serão reeducados, a fim de que possam ser reinseridos com efetividade na sociedade, por meio de programas educacionais efetivos para a sociedade e para o detento e eficiente ao Estado, como, por exemplo, ofertar Ensino Básico, Ensino Técnico ou Ensino Superior.

Palavras-chave: Princípio da Eficiência Administrativa. Concessões. Complexo Ribeirão das Neves. Presídio Privado.

Abstract

As legal aspects and public-private contracts are taken into account in the construction and management of positions, is this materialization the principle of administration? Thus, in order to answer this question and enable a critical debate on the subject, in order to solve the problem in society with the Brazilian prison population, year after year, the principle of administration will be discussed, and afterward the last government of the republic as public-private partnerships and, therefore, the only penitentiary in Brazil built and managed by the initiative will be explored, as well as its purposes and results, with a private base in particular; which will be bibliographic methodology used in this work and inductive thinking, as the approach used, so that the efficiency is analyzed, or else, regarding the benefits and cost to which the State has. The result of the research was that partnerships have a lot to add to society and the State, so much so that there is no solution to society's problems as the State's unburdening, but, first, it must be stated that the greatest beneficiary in an efficient prison organization is society and not the detainee, because it is the society that takes advantage of the benefits and, because detainees will be created so that society can be reinserted with effective management of society, through effective education for society and for the detainee and efficient way to the State, such as, for example, the provision of basic education, technical education or higher education.

Keywords: Principle of Administrative Efficiency. Concessions. Ribeirão das Neves Complex. Private Prison.

1 Introdução

De um lado se tem o crescimento exponencial da população carcerária brasileira e, de outro surgem os esforços dos estados para combater a deficiência no sistema prisional, tanto na construção de presídios quanto em providenciar políticas eficientes de trabalho e, principalmente, para fins educacionais, a fim de que se obtenha o resultado almejado: êxito na reinserção do apenado em longo prazo.

Destaca-se que, no Brasil, há cerca de 322 encarcerados a cada 100 mil habitantes, correspondendo, segundo o Departamento Penitenciário brasileiro, aproximadamente, de 820.689 mil detentos no total, nesse número estão inclusos tanto os detentos presos provisoriamente quanto

os já condenados por sentença. Considerando esse número absoluto de presos, o país ocupa a 3ª posição no ranking de maior população carcerária do mundo, atrás somente de China e Estados Unidos. Além disso, o sistema prisional pátrio tem por volta de 467,5 mil vagas disponíveis, com um déficit de vagas de, aproximadamente, 43,03% em relação ao total de detentos. Por conta desse déficit, tal sistema é precário e superlotado e, ainda, é intitulado com muitas críticas, tanto pelos detentos, com seus direitos violados diariamente, quanto pela população.

Ademais, a relevância do tema pesquisado é verificada, pois há um impregnado conceito imposto na sociedade que somente, e exclusivamente, o lucro importa para uma empresa

da iniciativa privada. Dessa forma, delegando tal gestão a estes, não restaria como principal objetivo de tal gestão: o lucro.

Em suma, o presente estudo tem como objetivo: analisar os aspectos jurídicos e econômicos dos contratos de parceria público-privada - PPP na gestão de prisões, sendo que se concretiza o princípio da eficiência administrativa de forma a gerar impactos positivos tanto à sociedade quanto aos cofres públicos em tal modelo de gestão? Dessa forma, há ou não eficiência nos custos e efetividade na prestação dos serviços para a sociedade na delegação à iniciativa privada na construção e gerenciamento dos complexos penitenciários? Dessa forma, diante de todo esse cenário se torna fundamental destacar o papel relevante das organizações prisionais voltadas para uma gestão mais eficiente e com relações de trabalho consistentes e dinâmicas, para que, conseqüentemente, haja a reinserção dos apenados na sociedade com efetividade.

2 Desenvolvimento

2.1 Metodologia

O modo de abordagem utilizado é o pensamento indutivo, pelo fato de que será inicialmente apresentada a definição do princípio da eficiência administrativa, para assim, então, dar início a discussão principal do artigo que, por sua vez, é a concessão de prisões à iniciativa privada, através das ppp, como concretização do princípio da eficiência administrativa.

Já no tocante as técnicas de pesquisa, essa se trata de pesquisa bibliográfica, pois como resultado transparecerá o conteúdo da legislação, jurisprudências, doutrinas, entre outras fontes.

2.2 Princípio da Eficiência Administrativa

Em definição clássica, Mello (2000. p.747) define princípio como sendo o:

mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhe o espírito e servindo de critério para a sua exata compreensão e inteligência.

Entende-se que os princípios jurídicos são as bases que o próprio sistema fornece aos intérpretes na aplicação de qualquer norma. Em suma, serve como a base fundamental de todo o ordenamento jurídico pátrio.

Em primeiro lugar se destaca que o princípio da eficiência administrativa é normatizado no art. 37, caput, da Constituição Federal do Brasil de 1988, sendo incluída em 1998 pela Emenda Constitucional nº 19. Desse modo, define-se tal princípio como:

O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e

satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. (MEIRELLES, 2015, p. 102, grifo nosso).

Meirelles (2015, p.102) traz como requisitos para que se concretize o princípio da eficiência, “indicadores de qualidade”. Assim, presteza é definida como serviço útil à sociedade, um serviço que agrega valor para a população; perfeição é trazida como as melhores técnicas para executar a “presteza”, assim, tendo os melhores equipamentos, como, por exemplo, os equipamentos tecnológicos, equipamentos da mais atual geração, entre outros; já no que concerne ao rendimento funcional, é definido por meio da presteza, um serviço de qualidade que gere resultado para a sociedade em conjunto com a perfeição, que são as melhores técnicas ofertadas ao mercado e equipamentos de ponta para redução de custos, assim, gerando um custo que faça sentido para o Estado ao mesmo tempo que gere um impacto positivo para a sociedade, tendo por consequência um rendimento funcional.

Nesse tocante, Marinela (2013, p. 44) também descreve os resultados da adoção do princípio da eficiência administrativa da seguinte forma:

A eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. Consiste na busca de resultados práticos de produtividade, economicidade, com a conseqüente redução de desperdícios do dinheiro público e rendimentos típicos da iniciativa privada, sendo que, aqui, o lucro é do povo; quem ganha é o bem comum. (MARINELA 2013, p. 44).

Dessa forma, destaca-se que o efeito esperado em uma organização prisional eficiente seja a segurança. Assim, sabe-se que o Estado, por vezes, é ineficiente em gerenciar as verbas públicas. Pensa e se engana a população, quando conclui que o Estado é eficiente em gerenciar seu patrimônio. Como destaca Carvalho Filho (2019, p.31, grifo nosso):

A inclusão do princípio, que passou a ser expresso na Constituição, suscitou numerosas e acerbas críticas por parte de alguns estudiosos. Uma delas consiste na imprecisão do termo. Ou seja: quando se pode dizer que a atividade administrativa é eficiente ou não? Por outro lado, afirma-se ainda, de nada adianta a referência expressa na Constituição se não houver por parte da Administração a efetiva intenção de melhorar a gestão da coisa pública e dos interesses da sociedade. Com efeito, nenhum órgão público se tornará eficiente por ter sido a eficiência qualificada como princípio na Constituição. O que precisa mudar, isto sim, é a mentalidade dos governantes; o que precisa haver é a busca dos reais interesses da coletividade e o afastamento dos interesses pessoais dos administradores públicos. Somente assim se poderá falar em eficiência. (CARVALHO FILHO 2019, p.31).

Nesse tanto, diante da bancarrota da Gestão Pública no alcance da eficácia, interroga-se a existência de motivos comportamentais enraizados nas características culturais dos administradores, a mentalidade destacada pelo autor, os quais justificam a ineficiência da prestação estatal.

Contudo, ressalta-se que não somente a administração

pública tem que ser eficiente, tanto em custos, quanto na qualidade prestacional dos serviços públicos, mas, todavia, em ser eficaz. A distinção entre eficiência e eficácia é que o primeiro termo se pode dizer que implica os custos e o planejamento, já o segundo termo será o resultado na implementação do projeto. Ser eficiente é o que executa uma tarefa com qualidade, competência, excelência, com nenhum ou com o mínimo de erros. Já o eficaz faz o que é certo para atingir o objetivo inicialmente planejado. O eficiente faz com qualidade, mas nem sempre atinge um objetivo, um resultado. Assim, a administração pública pode ser eficiente, mas não ser eficaz na prestação de serviços públicos, pois nem sempre o que é permitido à luz da legislação é eficaz.

Ainda, há de ressaltar, que a efetividade de toda a prestação de serviços públicos depende que exista tanto a eficiência quanto a eficácia das normas e dos atos administrativos praticados pelos agentes da lei. Todavia, a efetividade se compreende: como sendo o serviço com valor menor para os cofres públicos em referência ao benefício prestado nos serviços públicos para alcançar um objetivo, o resultado almejado, ou resolver um problema, uma solução.

A burocratização tem grande importância para que não haja a eficácia da eficiência na prestação estatal, pois o maior objetivo da burocratização é evitar fraudes e perdas para os cofres públicos, no âmbito da administração pública. Ainda, nesse contexto, Carvalho Filho (2019, p. 34) dispõe que “a burocracia, por sua vez, é um inegável entrave para a eficiência da Administração.”, o autor citado ainda traz que para tentar atenuar tal costume da burocratização, foi editada a Lei nº 13.726, de 8 de outubro de 2008, para que houvesse a supressão nas formalidades ou das exigências desnecessárias, cujo o risco de fraude seja inferior ao incômodo de tal formalidades ou exigência superposta.

2.3 Parcerias Público-Privada e sua relação com tal princípio

As parcerias público-privada (PPP) são regidas pela Lei nº 11.079/2004 e, também, pela Lei 8.987/95 que implementa sobre o regime de concessões e permissões de serviços públicos do artigo 175 da Constituição Federal, que é através das licitações, pelas modalidades de concorrência ou diálogo competitivo. Tal modalidade de diálogo competitivo foi introduzida pela nova lei das licitações (Lei nº 14.133/2021).

Dessa forma, tem se entendido como parceria público-privada um contrato de prestação de serviços de médio a longo prazo (de 5 a 35 anos) firmado pela Administração Pública, cujo valor não seja inferior a vinte milhões de reais. Vale destacar que a legislação veda uma forma de contratações por meio das PPP, a forma de celebração de contratos que tenham por objeto único, e exclusivo, o fornecimento de mão de obra ou equipamentos ou execução de obras públicas. Na PPP a implantação da infraestrutura necessária para a prestação do serviço contratado pela Administração dependerá de iniciativas de financiamento do setor privado e a remuneração

do particular será fixada com base em padrões de performance e será devida somente quando o serviço estiver à disposição do Estado ou dos usuários.

Assim, as vantagens das PPP são imensas, mas as principais são para o desafogamento do Estado, ao permitir que as empresas da iniciativa privada reduzam ao essencial a participação do Estado, fazendo com que esse não se sobrecarregue com temas considerados de menor impacto, como, por exemplo, pavimentação de vias. Há de mencionar que a execução é mais rápida também, uma vez que o Estado somente efetua o pagamento ao prestador de determinado serviço quando este é concluído, a tendência é que o processo de execução seja mais veloz, o que beneficia a população como um todo.

Destaca-se que as PPP não podem ser confundidas com privatização, sendo essas duas formas distintas, pois na privatização há a transferência permanente de um ativo para o parceiro privado, já na PPP não! Importante mencionar, ainda, que as parcerias público-privadas não se configuram como concessão comum, pois se trata de uma modalidade de concessão especial.

Ainda, cabe destacar que as PPP são diferentes de privatização, pois na privatização não existe mais qualquer relação poder público e iniciativa privada, pois há uma transferência permanente de um ativo à iniciativa privada. Já nas concessões especiais, instrumento das parcerias, existe toda a relação do parceiro público com o privado, ainda, especialmente, a fiscalização do parceiro privado na prestação do serviço ou execução da obra pública.

No tocante aos compartilhamentos dos riscos, os contratos de PPP são marcados pelo arbitramento de riscos entre as partes. A repartição objetiva de riscos é uma das diretrizes enunciadas na Lei nº 11.079/2004, sendo este um dos grandes diferenciais com relação aos contratos de concessão comum, que classicamente estabelecem que o concessionário atua no contrato “por sua conta e risco”.

Em geral, o Poder Público se responsabiliza pela remuneração, o que não necessariamente significa que o Estado remunere pela atividade prestada. Já o parceiro privado tende a se responsabilizar pela concepção, execução e viabilização do empreendimento pelo prazo da parceria. Todavia, a alocação de riscos entre as partes não é pacífica, sendo objeto de grandes debates doutrinários. A Lei nº 11.079/2004 apresenta algumas linhas de entendimento. Do texto da Lei se depreende, com base no artigo 5º, inciso III, que a repartição de riscos é ampla, no que envolve caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária, tradicionalmente, ficando à cargo ora do Poder Público contratante, ora do contratado. Dessa forma, o arranjo dos riscos entre as partes é variável, sendo este um dos fatores de sucesso do empreendimento público via PPP.

Assim, a fim de pacificar tal entendimento quanto ao compartilhamento dos riscos, segundo o Superior Tribunal de Justiça (STJ), no Brasil, a delegação de serviços está

regulamentada pela Lei nº 8.987/95, na qual fica expresso que essas empresas prestam o serviço por sua conta e risco, e em caso de danos assumem a responsabilidade objetiva de repará-los. Com base na lei, o Estado responde por eventuais danos causados pelas concessionárias de forma subsidiária. A responsabilização do Estado também pode ser solidária, todavia, majoritariamente se entende como subsidiária, pois surge quando é comprovada que a concessionária não tem como arcar com a reparação devida. Nesses casos, o Poder Público assume a obrigação principal de indenizar ou reparar o dano.

Em resumo, a PPP é a promoção de obras e serviços públicos com ajuda dos empresários. São as companhias que elaboram, constroem e financiam um projeto que tem interesse direto da população enquanto o governo apenas atua como comprador do serviço já pronto.

Nesse tanto:

Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§ 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

§ 3º Não constitui parceria público-privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. (BRASIL, 2004).

O referido artigo da Lei nº 11.079/2004 traz as modalidades de concessões de serviço público que um contrato administrativo precedido da licitação poderá ter, assim, as modalidades são: patrocinada, administrativa ou comum.

A modalidade patrocinada ocorre quando os valores que são pagos pelos usuários do serviço não são suficientes para financiar o projeto, ou seja, assim, é necessário que o Poder Público complete a remuneração ao parceiro privado por meio de subsídios regulares, contraprestações do governo. Essa é, na realidade, uma forma de concessão comum, só que com requisitos próprios como a contraprestação do parceiro público ao privado, uma combinação de recursos públicos e tarifas cobradas dos cidadãos que utilizarão o serviço.

A modalidade administrativa é uma modalidade muito criticada pela doutrina brasileira, pois ocorre quando a própria Administração é a usuária do serviço, direta ou indiretamente, ainda pode haver a construção (execução), por exemplo, de um presídio (obra) ou não. A título de exemplo, os presídios, a prerrogativa é da administração pública em fornecer o serviço de segurança, que é a função administrativa de poder de polícia, assim, o poder público delega ao parceiro privado, uma empresa, que irá construir esse presídio e gerenciá-lo.

Dessa forma, a Administração é usuária indireta do serviço, pois são os presos que vão usufruir. Assim, os detentos são chamados de usuários diretos. Vale destacar que um contrato de concessão administrativa não exige a prestação de serviço público, mas sim uma administração

Já as concessões comuns de serviço público são contratos formados entre empresas privadas e a Administração Pública, cujo objeto é a prestação de serviços públicos que são usufruídos diretamente pelos usuários. Na concessão comum, a empresa concessionária se encarrega de prover toda a infraestrutura necessária para a disponibilização do serviço público, remunerando-se das tarifas que são pagas pelos usuários por sua fruição. Assim, é considerada um contrato autossustentável financeiramente, pois não depende de subsídios da Administração Pública. As fontes de remuneração do concessionário serão a receita tarifária e (eventualmente) receitas acessórias ou alternativas, decorrentes de negócios acessórios que possam ser relacionados à concessão, mas que não se constituem na prestação do serviço público propriamente dito (por exemplo: exploração de espaço publicitários e de centros comerciais nas margens de uma rodovia concedida).

Como requisitos para a contratação de parcerias público-privada, conforme a legislação pertinente, Lei nº 11.079, de 30 de Dezembro de 2004, dispõe-se sobre a eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade para que haja tal parceria.

Além disso, a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que expressa sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dispõe de outras providências, traz em seu art. 6º, § 1º, que as concessões, tanto especial quanto comum, terão que ser submetidas à prestação de serviço adequado e ao pleno atendimento dos usuários, e o referido dispositivo traz como serviço adequado: o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência e demais outros. Dessa forma, também se entende que a eficiência é um dos princípios dos serviços públicos.

Por fim, a Lei nº 11.079/04, em seu art. 5º, prevê as cláusulas dos contratos de parcerias público-privada, obedecendo tanto o que couber a Lei nº 8.987/95 quanto o próprio dispositivo.

2.4 Complexo Penitenciário Ribeirão das Neves e sua Relação com tal Princípio

O complexo Penitenciário Público Privado de Ribeirão das Neves, localizado na região Metropolitana de Belo Horizonte (MG), teve seu contrato assinado em 2009, entre a Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) e a Concessionária Gestores Prisionais Associados S/A – GPA, tendo como interveniente-anuente a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE), teve seu contrato de concessão de obra e serviço público assinado em 2009, com prazo de vigência de 27 anos ainda podendo ser prorrogado até o limite de 35 anos, como dispõe a legislação aplicável.

A GPA é uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) criada com o objetivo de implantar e administrar o Complexo Penitenciário Público-Privado (CPPP). O CPPP é a primeira iniciativa brasileira em modelo de PPP no sistema prisional. Essa sociedade funciona desde janeiro de 2013, em Ribeirão das Neves, Região Metropolitana de Belo Horizonte. O trabalho transformador da GPA, que tem total ênfase na reinserção do preso à sociedade, se baseia em alguns pilares como respeito pelo preso e seus familiares desde o primeiro momento na unidade prisional, alto grau de segurança e tecnologia de ponta.

O modelo do presídio instalado na cidade de Ribeirão das Neves, por meio das PPP, é inédito no Brasil, pois é pioneiro nesse modelo de parceria. A empresa vencedora do certame é responsável pela construção e a operação dos serviços de manutenção e de assistência ao apenado, enquanto cabe ao Estado a fiscalização de seus serviços e da segurança das unidades.

O presídio acomoda 3.360 presos, entre regime fechado e aberto. Alguns dos serviços prestados pelo parceiro privado é atenção médica de baixa complexidade interna ao complexo, Educação Básica e Média; treinamento profissional e cursos; recreação esportiva; alimentação; assistência jurídica e psicológica; vigilância interna; gestão do trabalho de preso.

Cabe destacar que, segundo a Associação Mineira do Ministério Público (AMMP), único complexo carcerário em operação, por meio das PPP é o complexo penitenciário de Minas Gerais, e gera uma economia ao Poder Público de 8% nos custos.

Dessa forma, tal parceria é polêmica, mas invariavelmente citada como alternativa viável para o colapso atual das prisões públicas brasileiras, os projetos de Parcerias Público-Privada (PPP) no sistema prisional do país ainda são raros. Até hoje há apenas um presídio em operação construído e gerido pela iniciativa privada no Brasil, com desembolsos mensais despendidos pelo governo. Em Pernambuco, com atraso no cronograma de obras, causado pela falência da empresa vencedora da licitação da PPP, está previsto para entrar em operação, no prazo de 90 dias, o Centro Integrado de Ressocialização (CIR) de Itaquitinga, situado na região da Zona da Mata, Norte do estado. Goiás, Ceará, São Paulo e Alagoas chegaram a lançar documentos de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) de projetos, mas até hoje nenhum desses avançou até a fase de consulta pública.

Desse modo, com uma população carcerária formada por cerca de 550 mil detentos e um déficit de 240 mil vagas, as cadeias públicas se tornaram sinônimo de superlotação e de violação dos direitos humanos. Segundo dados consolidados do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), em 2012 foram registrados 110 mortos nos presídios brasileiros, mas se estima que no ano passado este número tenha aumentado, ultrapassando as 200 ocorrências em todo país. Somente o presídio de Pedrinhas, no Maranhão, foram

registradas 60 mortes em 2013.

Da mesma forma se acredita, com base no pensamento jurídico e no senso comum, em 2021, que 70% dos crimes cometidos no Brasil são praticados por reincidentes do sistema prisional.

Destarte, a Organização não Governamental (ONG) Conectas Direitos Humanos é uma das entidades que se opõe aos projetos de PPP nas prisões brasileiras. “Consideramos inaceitável a privatização do sistema prisional, acreditamos que o principal problema do Brasil é a política equivocada de encarceramento em massa. Há várias pessoas detidas por causa de crimes de menor poder ofensivo que poderiam cumprir penas alternativas. Cerca de 40% da população carcerária, que superlota as cadeias do país, são presos provisórios detidos irregularmente”, afirma Marcos Fuchs, diretor adjunto da Conectas. Ele admite que os presídios geridos em regime de PPP são mais organizados, sem superlotação e acredita que é possível que seus índices de ressocialização sejam melhores. “Somos favoráveis a ideia de o preso trabalhar enquanto cumpre pena, isso contribui para diminuição de pena e seu processo de ressocialização. Contudo, tememos que nessas prisões privadas os presos sejam explorados como mão de obra barata e tratados como meras commodities na geração de lucros das empresas concessionárias”, diz.

Segundo a opinião do advogado Bruno Pereira, coordenador do portal PPP Brasil, não é possível afirmar que as parcerias entre governos e empresas sejam a solução para a crise no sistema prisional, mas seria um bom instrumento para canalizar recursos. “Seria uma boa alternativa para equacionar o atual problema de déficit de vagas”. De acordo com ele, é possível evitar possíveis abusos de direitos humanos nos presídios geridos pelas PPP estabelecendo indicadores de desempenho. Ainda, ressalta que “o contrato prevê valores mensais que podem ser abatidos nos casos de rebelião, superlotação, maus-tratos e fugas, basta que o governo estabeleça seus critérios e fiscalize”.

Contudo é o que vem acontecendo no Complexo Penitenciário Público-Privado de Minas Gerais. O funcionamento do presídio é avaliado por 380 indicadores de desempenho que têm impacto direto na remuneração desembolsada pelo governo à Gestores Prisionais Associados (GPA). Cada detento mineiro custa R\$ 2.800 reais ao governo. “Esse valor representa uma economia de 8% nos custos que o Estado teria na construção de uma unidade prisional do mesmo porte”, afirma Marcos Siqueira, gerente do Programa das PPP do Governo de Minas Gerais. Segundo ele, a obra do Complexo está orçada em R\$ 330 milhões e deve abrigar futuramente 3.300 presos em cinco unidades prisionais. Cada presídio do complexo possui oito salas de aula e uma biblioteca.

Em resumo, o primeiro presídio construído e gerido pela iniciativa privada no Brasil é o Complexo Penitenciário Público Privado de Ribeirão das Neves, em Minas Gerais. O

empreendimento foi orçado em R\$ 330 milhões e tem cinco unidades prisionais com capacidade para 3.330 detentos. Cada um desses representa um custo médio de R\$ 2.800 desembolsados pelo governo à GPA, empresa parceira. Empresa precisa cumprir 380 indicadores de desempenho para atingir teto da remuneração, como, por exemplo, com base no monitoramento do Poder Público, a qualidade do serviço prestado pela parceira privada; fiscalização do valor da contraprestação pecuniária mensal; fiscalização do valor da parcela anual de desempenho; fiscalização do valor da parcela referente ao parâmetro de excelência; penalidades previstas em contrato, quando houver desempenho abaixo dos parâmetros mínimos estabelecidos em contrato, por meio do sistema de mensuração de desempenho e disponibilidade e; também, por meio de índices previstos em contrato, sendo o índice de desempenho e o índice composto de qualidade da disponibilidade (com base no documento de pré-qualificação da empresa na fase de habilitação do processo licitatório).

Destaca-se, que, em 2019, de acordo com a concessionária, o custo efetivo de cada um dos internos, por mês, foi de R\$ 1,9 reais. O Estado, entretanto, repassa R\$ 3,8 mil, por preso, à empresa. A diferença é para pagar a estrutura construída que, ao final do contrato, ficará como propriedade pública. Ao longo dos 30 anos de operação é a concessionária que deve trocar tudo o que sofrer eventuais danos, seja pela utilização ou em possíveis motins de presos. Assim, nas unidades geridas pelo Estado, segundo informações da Secretaria de Administração Prisional (Seap) de Minas Gerais, o custo por preso fica em uma média de R\$ 2,8 mil por mês, “variando segundo a lotação da unidade”. A conta inclui gastos com alimentação, estudo, trabalho, higiene, água, luz e pagamento de servidores, por exemplo.

No que compete aos tipos de detentos enviados ao CPPP é: só homens já condenados por sentença transitado e julgado que podem ir para o complexo. Com isso, não é excluída a possibilidade de que presos integrantes de facções sejam recebidos na PPP. “O sistema prisional é pensado pelo Estado como um todo. As unidades de Ribeirão das Neves estão inseridas nesse contexto”, diz Luciana Lott, da Secretaria de Administração Prisional. Minas Gerais, dispõe que conta com 197 unidades prisionais, com 73.923 presos.

Por último, nas penitenciárias sob responsabilidade da GPA, é a empresa que deve fazer a segurança no interior das unidades. Assim, os funcionários da empresa podem, apenas, utilizar cassetetes e algemas. Para casos mais graves, como rebeliões, o Estado deixa à disposição uma equipe de 12 a 14 agentes com poder de polícia.

Assim, no tocante ao contrato de concessão de obra e serviços do complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves, tem como celebrado pelos parceiros o valor estimado de R\$ 2.111.476.080 (dois bilhões, cento e onze milhões, quatrocentos e setenta e seis mil e oitenta reais) – não é o valor que a empresa vai receber de fato, mas sim, o teto que poderá ser gasto até a vigência do contrato - calculado com base na

soma dos valores nominais, constante daquela época (2008), da contraprestação pecuniária mensal e da parcela anual de desempenho.

O cálculo do teto é feito, pelas vagas totais disponibilizadas em regime fechado, como previsto pelo edital de concorrência nº 01/2008 – SEDS, assim foi usado como critério, o preço de referência de cada preso um valor de R\$ 75,00 (setenta e cinco reais), assim, a vencedora do certame teve um valor dia por cada vaga de R\$ 74,63 (setenta e quatro reais e sessenta e três centavos), com base na proposta na data base (2008).

Dessa forma, um preso custa em média, aos cofres dos Estados, o valor de R\$ 1.800 por mês. A diferença no custo per capita, porém, chega a 340% na comparação entre as unidades da federação. O documento foi elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em parceria com o Departamento Penitenciário Nacional (Depen) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). O valor de R\$ 1.800 reais é uma média ponderada levando em conta a população carcerária de todos os Estados. Há, no entanto, diferenças gritantes: enquanto em Pernambuco o custo é de R\$ 955 reais por preso por mês, no Tocantins esse valor chega a R\$ 4.200 reais (2021).

Assim, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) lista como custos as despesas com pessoal (salários dos agentes e outros encargos), transporte, material de limpeza, água, luz, telefone, lixo, esgoto, itens de higiene, alimentação, atividades educacionais, recursos de saúde, entre outros.

A remuneração da empresa vencedora, conforme o contrato estabelecido entre as partes, será de três formas distintas: a primeira, sendo como contraprestação pecuniária mensal; a segunda, sendo da parcela anual de desempenho e; a terceira, a parcela referente ao parâmetro de excelência.

Referente aos custos para a manutenção de um preso, segundo o CNJ (Conselho Nacional de Justiça), em 2016, o custo médio por preso, no Brasil, é de R\$ 2.400,00 reais - R\$ 80,00 reais por dia, no mês de 30 dias, incluindo todos os custos, inclusive com as construções de novas unidade. Já, nas penitenciárias federais, administrados pelo DEPEN (Departamento Penitenciário Nacional), o governo tem um custo de R\$ 3.472,22 reais por detento (R\$ 115,74 por dia, no mês de 30 dias). Vale destacar, por óbvio, que esses valores são altamente variáveis. As penitenciárias do Estado de São Paulo tem os menores custos do país, sendo de, em média, R\$ 1.450,00 reais, total de R\$ 48,33 reais por dia, considerando um mês de 30 dias, ainda se destaca que é o estado com maior população carcerária do país, acabando dessa forma diluindo os custos pela quantidade de detentos (2016).

Os valores repassados pelo Estado à empresa por cada um dos detentos é de R\$ 1,9 mil (mil e novecentos reais), todavia, no que compete a construção do presídio, é repassado mais R\$ 1.9 mil (mil e novecentos reais), assim, totalizando o montante de R\$ 3,8 mil, por preso, repassado ao parceiro privado (2019).

Foi visto que os valores dos contratos pelas PPP são de grande valia para o parceiro público, pois os custos ficam na média de custos que o Brasil detém. É válido lembrar que, em comparação ao estado de Minas Gerais, que detinha um valor de 2,8 mil por mês por detento, segundo informações da Secretaria de Administração Prisional (Seap) de MG, em 2019, o custo pelo CPPP, sem incluir os gastos com a construção do presídio, era menor do que a média do custo por detento que o estado detinha.

3 Conclusão

Neste presente estudo ocorreu início dissertando sobre o princípio da eficiência administrativa, seus aspectos, indicadores e demais informações. Foi visto que há divergência quanto ao entendimento sobre o que é eficiência frente a muitos doutrinadores renomados, pois é um assunto delicado e subjetivo, o que pode ser eficiente na teoria com certos “indicadores” quantitativos de eficiência, na prática, pode ser que não funcione, é como se fosse um jogo, de tentativa e erro, pois dependerá do caráter do administrador, por conta da discricionariedade que a legislação traz aos demais variados atos administrativos. Há inúmeras formas para que se obtenha eficiência, eficácia e, a fim de que chegue ao objetivo, a efetividade, como houve um doutrinador, como mencionado, que usou o termo “mentalidade” que deverá ser mudada pelos administradores em geral do governo.

Em seguida, foi visto que, no tocante as Parcerias Público-Privada (PPP), a sua formação ocorre por meio das sociedades de propósito específico (SPE), formada entre o parceiro público e o privado. Foram demonstradas as modalidades de concessão especial, e as diferenças entre os tipos de concessões, comum e especial, e a diferença entre privatização e concessões, e seus benefícios com ênfase na eficiência para o poder público.

Por último, foi dissertado sobre o complexo penitenciário de Ribeirão das Neves, situado em Minas Gerais, que é o único presídio construído e gerido por meio das parcerias público-privado. Foi demonstrado a eficiência nos custos para a construção do presídio em 8% e a melhor qualificação para a execução do serviço prestado pelo parceiro privado. Assim, ficou evidente que tal parceria pode não ser uma alternativa eficiente em alguns casos, quando, por exemplo, se tratar de apenas a execução do serviço em alguns casos específicos, mas foi vista como uma ótima alternativa para o desafogamento do sistema carcerário, que cada vez mais vem aumentando na sociedade brasileira, e uma ótima alternativa para as construções de presídios, por conta da expertise do setor privado, e ofertando uma infraestrutura de qualidade ao Poder Público, principalmente, com durabilidade, por conta do interesse do parceiro privado em diminuir custos por conta da longa duração que os contratos de concessões têm, pois será administrado pelos mesmos, assim, acarará com os custos de eventuais prejuízos que poderá ter. Da mesma forma, foi visto que o principal objetivo da GPA – Gestores

Prisionais Associados é a reinserção do apenado à sociedade, por meio de investimentos em políticas internas educacionais e, tanto importante quanto em ofertas de trabalho. Além disso, as parcerias privadas oferecem ao detento condições dignas de habitação, ao contrário da realidade de muitos presídios públicos no Brasil.

Referências

- ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. Direito Administrativo Descomplicado. Rio de Janeiro: Método, 2010.
- ARAUJO, T.M.O. As modalidades de concessão do serviço público. Conteúdo Jurídico, 2014. Disponível em: <https://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/38595/as-modalidades-de-concessao-do-servico-publico#:~:text=A%20concess%C3%A3o%20comum%20de%20servi%C3%A7o,transfere%20somente%20a%20execu%C3%A7%C3%A3o%20do>. Acesso em: 17 abr. 2022.
- BLUME, B.A. 4 tipos de unidades prisionais no Brasil. Politize, 2017. Disponível em: <https://www.politize.com.br/unidades-prisionais-brasil-tipos/>. Acesso: 20/04/2022.
- BRASIL. 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. Brasília, 1995.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 1988.
- BRASIL. 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. Brasília, 2004.
- CARVALHO, J.S. Manual de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- CASTRO, J.A.D.; TIMM, L.B. Estudos sobre as parcerias público-privadas. São Paulo: IOB Thomson, 2006.
- COMPLEXO penal, Unidade PPP Minas Gerais Concessões e Parcerias, Unidade PPP Minas Gerais Concessões e Parcerias, 2018. Disponível em: <http://www.ppp.mg.gov.br/projetos/contratos-assinados/complexo-penal>. Acesso em: 8 out. 2021.
- CONTRATO de Concessão da PPP, Unidade PPP Minas Gerais Concessões e Parcerias, Unidade PPP Minas Gerais Concessões e Parcerias, 2018. Disponível em: <http://www.ppp.mg.gov.br/images/2020/Penal/Contrato%20e%20Extrato%20Publica%C3%A7%C3%A3o%20PPP%20Complexo%20Penal.pdf>. Acesso em: 8 out. 2021.
- CONCESSÃO Administrativa e Concessão Patrocinada. Radar PPP, 2021. Disponível em: <https://radarppp.com/blog/o-que-sao-concessao-administrativa-e-concessao-patrocinada/>. Acesso em: 15 abr. 2022.
- GPA. GPA. Disponível em: <https://www.gpppp.com.br/>. Acesso em: 21 abr. 2022.
- MARINELA, F. Direito Administrativo. Niterói: Impetus, 2013.
- MEIRELLES, H.L. Direito Administrativo brasileiro. São Paulo: Medialheiros, 2015.
- MELLO, C.A.B. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 2000.
- PARCERIA Público-Privada (PPP). Plataforma +Brasil, [s.d.]. Disponível em: <https://antigo.plataformamaisbrasil.gov.br/ajuda/glossario/parceria-publico-privada-ppp>. Acesso em: 05 de abril de 2022.

POLÍTICA, Politize Educação. Quanto custa um preso no Brasil? 2016. Disponível em: <https://politize.jusbrasil.com.br/artigos/431281471/quanto-custa-um-preso-no-brasil>. Acesso em: 24/10/2021.

PPPS de presídios ainda são muito raras no Brasil. Associação Mineira do Ministério Público, c2022. Disponível em: <https://ammp.org.br/ppps-de-presidios-ainda-sao-muito-raras-no-brasil/>. Acesso em: 20/04/2022.