

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

HENRIQUE BARRETO DA COSTA

CONCESSÃO ADMINISTRATIVA DE ESTABELECIMENTOS PENAIIS: LIMITAÇÕES
QUANTO AO OBJETO

CURITIBA

2024

HENRIQUE BARRETO DA COSTA

CONCESSÃO ADMINISTRATIVA DE ESTABELECIMENTOS PENAIIS: LIMITAÇÕES
QUANTO AO OBJETO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, na Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Egon Bockmann Moreira

CURITIBA

2024

TERMO DE APROVAÇÃO

CONCESSÃO ADMINISTRATIVA DE ESTABELECIMENTOS PENAIS: LIMITAÇÕES QUANTO AO OBJETO

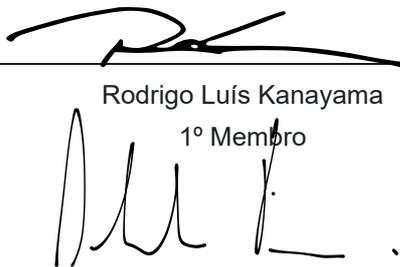
HENRIQUE BARRETO DA COSTA

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

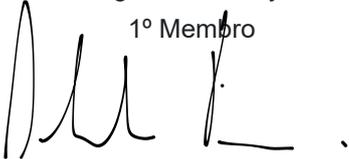


Egon Bockmann Moreira
Orientador

Coorientador



Rodrigo Luís Kanayama
1º Membro



Alexandre Ditzel Faraco
2º Membro

*Aos meus pais, ao meu irmão e ao meu amor, Mariana –
ela que se faz tão presente apesar dos 500km de distância.*

RESUMO

O presente artigo se volta à análise da concessão administrativa de estabelecimentos penais, com ênfase nos limites da delegação que pode ocorrer por meio desse tipo de contrato. A estrutura do artigo está dividida em três capítulos. No primeiro, realiza-se uma incursão sobre a concessão administrativa, verificando como essa modalidade de concessão possibilitou que a iniciativa privada construa e gerencie unidades penais. No segundo, investiga-se a evolução do debate doutrinário sobre a delegação de poder de polícia, as normas relacionadas ao tema e sistematiza-se os principais estudos que discorreram sobre as atividades que podem ser atribuídas aos privados em concessão de estabelecimentos penais. Por fim, efetua-se uma análise dos dois contratos de concessão de estabelecimentos penais em vigor no Brasil: a concessão do Complexo Penal Público-Privado de Ribeirão das Neves (MG) e o do Complexo Prisional de Erechim (RS). A análise foca na aderência da prática administrativa às lições doutrinárias.

Palavras-chave: concessão administrativa; estabelecimentos penais; delegação; poder de polícia.

RESUMEN

Este artículo se centra en el análisis de la concesión administrativa de establecimientos penitenciarios, con énfasis en los límites de delegación que pueden darse a través de este tipo de contrato. La estructura del artículo se divide en tres capítulos. En el primero se realiza una incursión en la concesión administrativa, verificando cómo este tipo de concesión posibilitó que el sector privado construyera y administrara unidades penitenciarias. En el segundo, se investiga la evolución del debate doctrinal sobre la delegación del poder policial, las normas relacionadas con el tema y se sistematizan los principales estudios que discutieron las actividades atribuibles a particulares en la concesión de establecimientos penitenciarios. Finalmente, se realiza un análisis de los dos contratos de concesión de establecimientos penitenciarios vigentes en Brasil: la concesión del Complejo Penal Público-Privado de Ribeirão das Neves (MG) y la concesión del Complejo Penitenciario de Erechim (RS). El análisis se centra en la adherencia de la práctica administrativa a las lecciones doctrinales.

Palabras clave: concesión administrativa; establecimientos penitenciarios; delegación; poder policial.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 CONCESSÃO ADMINISTRATIVA	9
2.1 POR QUE A CONCESSÃO ADMINISTRATIVA É UMA CONCESSÃO?	10
2.2 OS SERVIÇOS QUE PODEM SER CONTRATADOS	12
3 O PODER DE POLÍCIA EM ESTABELECIMENTOS PRISIONAIS.....	14
3.1 DA INDELEGABILIDADE AOS LIMITES DA DELEGAÇÃO	14
3.2 A LEGISLAÇÃO SOBRE TAREFAS DELEGÁVEIS E INDELEGÁVEIS	17
3.3 OS LIMITES PROPOSTOS PELA DOUTRINA.....	19
4 ANÁLISE DE CONTRATOS: RIBEIRÃO DAS NEVES-MG E ERECHIM-RS.....	25
5 CONCLUSÃO.....	30
REFERÊNCIAS	32

1 INTRODUÇÃO

Desde 2023, segurança pública e sistema prisional são considerados setores prioritários para o desenvolvimento de projetos de investimento¹. Com isso, concessões envolvendo esses dois setores passaram a ser elegíveis para financiamento por meio de debêntures incentivadas (art. 2º da Lei 12.431/11). Nesse mesmo movimento, abriram-se linhas de crédito do BNDES, voltadas ao financiamento de empreendimentos nesses dois setores². Essas medidas governamentais não passaram despercebidas e reacqueram o debate acerca da privatização das prisões.

Os principais argumentos contrários a essa opção são de ordem político-econômica. Os contratos favoreceriam o encarceramento em massa, agravariam o estado de coisas inconstitucional das prisões³, e as transformariam em espaços de mercantilização de pessoas privadas de liberdade. Contudo, há um argumento de ordem jurídica comumente invocado: as concessões de estabelecimentos penais envolveriam a delegação de competência estatal típica, o poder de polícia. Com isso, essas concessões não seriam só desaconselhadas diante de determinados argumentos de ordem político-econômica, mas ilegais, uma vez que nosso ordenamento jurídico, tanto em sede constitucional quanto infraconstitucional, vedaria a transferência de poder de polícia a particulares.

Desafiado por esse argumento, esse artigo propõe uma análise jurídica sobre o que pode ser objeto em concessões de estabelecimento penais. O percurso adotado será o seguinte: após a introdução, abordar-se-á a concessão administrativa, destacando como essa modalidade de concessão permitiu a delegação de unidades penais à iniciativa privada. O segundo título examinará os limites jurídicos da delegação, apresentando a visão doutrinária do assunto e sistematizando as principais posições sobre concessão de serviços no âmbito do sistema prisional. Por fim, no terceiro título serão analisados como esses contratos estão sendo modelados pela Administração Pública, com atenção especial aos contratos das duas concessões de unidades penais presente no Brasil: a concessão do Complexo Penal Público Privado de Ribeirão das Neves-MG e o do Complexo Prisional de Erechim-RS.

¹ O Decreto 11.498/2023 inclui segurança pública e sistema prisional entre projetos de investimento prioritário. O Decreto 11.964/24, que revogou a normativa anterior, também prevê esses dois setores como de investimento prioritário, *vide* art. 4º, IX, do Decreto.

² Cf. BNDES. Financiamentos para projetos de investimentos, públicos ou privados, voltados à geração e aumento de capacidade produtiva, nos diversos setores da economia. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/bndes-finem-credito-projetos-direto>. Acesso em: 16 de nov. de 2024.

³ O estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro foi reconhecido pelo STF na ADPF 347.

2 CONCESSÃO ADMINISTRATIVA

O contrato de concessão⁴, apesar das diversas formas que pode assumir, tem um núcleo que o caracteriza: o estabelecimento de um “vínculo obrigacional pelo qual o Poder Público atribui a um particular a execução de uma tarefa cuja efetivação interessa a ambos”⁵. O instituto é usualmente ligado à ideia de delegação de serviços públicos tarifáveis, o que se deve tanto a lições doutrinárias que viam na tarifa o elemento caracterizador de uma concessão quanto à previsão constitucional de que a lei geral de concessões disporá sobre “política tarifária”. Assim fez a Lei 8.987/95, conferindo envergadura jurídica a um dos aspectos do Programa Nacional de Desestatização dos anos 90: a transferência à iniciativa privada de empreendimentos constitucional ou legalmente qualificados como serviços públicos⁶.

Ao mesmo tempo que possibilitou a delegação de uma série de empreendimentos, criou-se um vácuo normativo em relação a outros: como delegar aqueles serviços de titularidade do Estado que não estão sujeitos à lógica tarifária? A Lei 11.079/04 (“Lei de PPPs”) preencheu esse vácuo com a concessão administrativa. Diferentemente da concessão patrocinada, que já era na prática admitida por força do art. 11 da Lei 8.987/95, a concessão administrativa além de não ser prevista, era vedada pela legislação⁷. A acumulação de prestações distintas em um mesmo processo licitatório - próprias a tal tipo de concessão - sempre foi uma das restrições inferidas da Lei de Licitações e Contratos Administrativos⁸.

Ao omitir deliberadamente da definição de concessão administrativa a cobrança de tarifas, sinalizando sua dispensa em comparação às outras modalidades, o art. 2º, § 2º, da Lei 11.079/04 permite a concessão de serviços de titularidade do Estado infensos à lógica tarifária:

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

[...]

§ 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.

⁴ No presente trabalho, emprega-se o conceito de “concessão” no sentido de “concessão-delegação no âmbito do direito administrativo”, (i) excluindo os usos que são dados a esse conceito no direito privado e (ii) restringindo seu alcance aos ajustes que a Administração pública trespassa uma função ou utilidade da Administração ao concessionário.

⁵ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Concessões**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 111.

⁶ Cf. MOREIRA, Egon Bockmann. **Direito das concessões de serviço público**: concessões, parcerias, permissões e autorizações. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024. p. 20.

⁷ Cf. GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Parceria público-privada**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 166.

⁸ Cf. Guimarães, 2012, p. 166. A antiga Lei 8.666/93 e hoje a Lei 14.133/21.

A definição legal nos fornece três elementos que caracterizam uma concessão administrativa: primeiro, é um “tipo concessório”; segundo, a Administração será usuária direta ou indireta dos serviços contratados; e terceiro, o objeto poderá abarcar a execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. Para compreender o instituto é necessário entender o que essas afirmativas implicam.

2.1 POR QUE A CONCESSÃO ADMINISTRATIVA É UMA CONCESSÃO?

Classificar a concessão administrativa como uma modalidade de concessão significa dizer que entre ela e as outras duas modalidades (a comum e a patrocinada) há uma raiz comum. Um conceito de concessão que ao mesmo tempo abarque essas três modalidades não pode utilizar critérios classicamente vinculados às concessões, como a delegação de serviço público ou sua “tarifabilidade”, porque eles não constituem uma característica necessária da concessão administrativa. Por não os contemplar, Celso Antônio Bandeira de Mello se refere à concessão administrativa como “falsa concessão”, tratando-a como um “contrato de prestação de serviço em regime especial”⁹.

Contudo, conforme defende Vera Monteiro, podemos traçar essa raiz comum, que identifica a concessão administrativa como espécie do “gênero concessão”, se atentarmos para o “ambiente contratual” que é comum às três modalidades¹⁰. Essa proposta baseia-se na teorização de Pedro Gonçalves, para quem “se não é mais possível identificar o contrato quando se tem em mira seu destinatário”¹¹ - o que também é verdade quando se leva em conta o seu objeto e forma de remuneração -, é preciso considerar o nível de colaboração do privado que se institui em contratos de concessão.

O autor português aponta que o contrato de concessão dá origem a uma relação de *colaboração primária*, enquanto os contratos de prestação de serviço uma colaboração secundária. Na relação de colaboração primária o “interesse funcional da concessão é o de proceder à alienação, ou à disposição da gestão de serviço público, enquanto atividade ‘própria’ da Administração”¹². Já nos de mera prestação de serviço não se altera a responsabilidade pela

⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 771-772. Também críticos à denominação “concessão administrativa” da Lei de PPPs: POZZO, A. N.; VALIM, R.; AURÉLIO, B.; FREIRE, A. L. *Parcerias público-privadas: teoria geral e aplicação nos setores de infraestrutura*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 42/43.

¹⁰ Cf. MONTEIRO, Vera. **Concessão**. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 178 e 179.

¹¹ GONÇALVES, Pedro. **A concessão de serviços públicos**. Coimbra: Almedina, 1999. p. 169.

¹² Gonçalves, 1999, p. 170.

gestão, que se mantém com a Administração, apenas se institui a colaboração na execução de determinadas atividades para a realização do serviço. Por viabilizar uma relação jurídica onde o particular assume o dever específico de desempenhar uma tarefa que a lei confia inicialmente à Administração, e os arranjos contratuais que aí estão implicados, é que se atribui à concessão o título de relação de colaboração primária¹³.

Como expôs Vera Monteiro, a “concessão administrativa é uma espécie do gênero ‘concessão’ porque os mecanismos que a legislação lhe atribui promovem um ambiente contratual”¹⁴ de colaboração primária. Esse ambiente que caracteriza as concessões, formados por mecanismos contratuais próprios, está na concessão comum, patrocinada e administrativa, o que nos permite falar em um “gênero concessão”.

Esse mesmo raciocínio, ainda que não utilize da mesma terminologia, é compartilhado por Fernando Vernalha Guimarães. Para o autor, a concessão administrativa é um “tipo concessório” porque “aproveita certas características da técnica concessória”; “empresta-se-lhes a engenharia financeira complexa da concessão”; e importam o “modelo organizacional” próprio das concessões de serviço público¹⁵. Todos esses predicados à concessão administrativa conversam, em maior ou menor medida, com a noção de que essa modalidade é um “tipo concessório” em razão do ambiente contratual que a caracteriza: o ambiente de colaboração primária, na locução de Pedro Gonçalves.

Carlos Ari Sundfeld bem sintetiza esse entendimento ao enunciar que a opção por qualificar as PPPs como concessões não foi meramente terminológica, mas “o que se quis foi empregar em novos objetos a estrutura contratual e a lógica econômica dos contratos regidos pela Lei de Concessões”¹⁶. Justamente essa estrutura contratual é o elemento comum as três modalidades de concessão, o que responde o porquê de a concessão administrativa ser uma concessão.

Esse ambiente contratual, típico das concessões, está presente nos projetos que delegaram unidades penais à iniciativa privada. São eles que em grande parte contribuem para a atratividade de tais empreendimentos. Mais à frente, analisaremos de forma concreta a aplicação desse modelo às concessões administrativas no âmbito do sistema carcerário.

¹³ Gonçalves, 1999, p. 170.

¹⁴ Monteiro, 2014, p. 179.

¹⁵ Guimarães, 2012, p. 166 e 169.

¹⁶ SUNDFELD, Carlos Ari. Guia jurídica das parcerias público-privadas. p. 35. In Sundfeld, Carlos Ari (org.). **Parceria público-privadas**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 17-46. Nesse mesmo sentido Floriano Azevedo Marques Neto conclui que entre os elementos comuns à concessão está o “vínculo de natureza contratual caracterizável como um contrato relacional, contendo, além do vínculo obrigacional concedente-concessionário, disciplina normativa de caráter processual e que se projeta sobre direitos de terceiros”, 2022, p. 172.

2.2 OS SERVIÇOS QUE PODEM SER CONTRATADOS

A definição legal de concessão administrativa se preocupou em identificar os serviços que podem ser contratados por meio dela: aqueles que a Administração é usuária direta ou indireta, que poderão abarcar a execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. Mas essa definição nos interessa mais pelo que nela está ausente: a qualificação do serviço como *público*. Essa ausência possibilitou que ampla gama de serviços atribuídos legalmente ao Poder Público fossem delegados a privados por essa modalidade de concessão. A partir da concessão administrativa, por exemplo, foram viabilizadas concessões para delegação de estabelecimento penais.

Os serviços delegáveis por meio da concessão administrativa dividem-se entre aqueles que a Administração é usuária direta e indireta. Naqueles que são prestados indiretamente à Administração, o usuário direito é o próprio cidadão, que usufrui dos serviços prestados pelo concessionário. Na classificação de Carlos Ari Sundfeld, essas são concessões administrativas de serviços públicos, pois contam com uma prestação positiva direta ao cidadão. Quanto às que oferecem utilidades diretamente ao Poder Público, o autor as classifica como concessão administrativa de serviços de Estado¹⁷. Sobre a rubrica do primeiro estão: concessões administrativas de iluminação pública, de coleta e manejo de resíduos sólidos, de hospitais¹⁸; enquanto na segunda está, por exemplo, uma concessão de recuperação, manutenção e operação de prédios públicos¹⁹.

A concessão administrativa de unidades penais se enquadra nessa segunda categoria, pois, como explica Fernando Vernalha Guimarães, os serviços prestados no âmbito de tais estabelecimentos “não pode(m) ser considerados fruíveis pelos administrados, os presidiários, *in casu*, se põem na condição de custodiados do Estado”²⁰. Assim, a atividade é prestada diretamente à Administração, que dela usufrui para promover segurança pública. Há de se observar que esse enquadramento jurídico da Administração como usuária direta das concessões de presídios não está imune a críticas, pois entre o concessionário e o presidiário

¹⁷ Sundfeld, 2011, p. 31/32.

¹⁸ O exemplo é fornecido por Marques Neto, 2022, p. 257/258.

¹⁹ O exemplo é fornecido por RIBEIRO, M. P.; PRADO, L. N. **Comentários à Lei de PPP – Fundamentos econômico-jurídicos**. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 70.

²⁰ Guimarães, 2012, p. 170. Nesse mesmo sentido MÂNICA, F. B.; BRUSTOLIN, R. **Gestão de Presídios por Parcerias Público-Privadas: uma análise das atividades passíveis de delegação**. Revista Brasileira Políticas Públicas (Online), Brasília, v. 7, nº 1, 2017 p. 304-320.

existe algum grau de relacionamento, que não nos permite excluí-lo ou considerá-lo como mero objeto na equação jurídica da concessão.

O último elemento que compõe a definição legal de concessão administrativa também versa sobre o objeto do contrato. O legislador optou por indicá-lo via ressalva: “*ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens*” (art. 2º, § 3º, da Lei 11.079/04). A opção tem uma razão, com ela destaca-se que é permitido a cumulação de prestações (ex.: serviço + obra) em uma mesma concessão administrativa.

A ressalva disposta quanto às concessões administrativas no § 3º do art. 2º da Lei de PPPs antecipa a proibição contida no inc. III do § 4º do mesmo artigo: a vedação de PPPs que tenham “objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública”. Assim, a ressalva do § 3º passa a condição de celebração de PPPs²¹, a cumulação de objetos é mandatória. Na locução de Fernando Vernalha Guimarães, “acolhe-se a complexidade do objeto como regra”²².

Essa complexidade estrutural dos objetos de PPPs torna evidente que expressão a “concessões de estabelecimentos penais” simplifica seu objeto, e como toda simplificação perde-se precisão ao se utilizá-la. Caso se preze pela precisão, o mais adequado seria falar em “concessão de construção, manutenção e gestão de estabelecimentos penais”, o que dá conta do real objeto e de sua complexidade. Na expressão utilizada pelas Nações Unidas, tais projetos utilizam a modelagem BOT (*build, operate and transfer*), onde o privado constrói o empreendimento, opera-o e, após a amortização dos custos, a construção passa ao Estado²³.

A conjugação dessa modelagem e o financiamento do empreendimento pela iniciativa privada, que será remunerado diretamente pela Administração em prestações diluídas no tempo, possibilita a conformação de novas concessões até então inéditas na prática brasileira. Entre elas está a concessão de unidades penais.

Com isso, um serviço historicamente negligenciado, que pouco realiza seu fim legalmente declarado (“proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado” – art. 1º da Lei 7.210/84), torna-se passível de delegação à iniciativa privada.

²¹ Carlos Ari Sundfeld explica o motivo da disposição: “Ao impedir que, nos contratos PPP, a prestação de limitasse à execução de obras ou fornecimento de equipamentos (art. 2º, § 4º, III), a Lei das PPPs fez com que a remuneração dos parceiros privado ficasse diretamente vinculada à fruição dos serviços pela Administração ou pelos administrados (art. 7) e viabilizou sua variação de acordo com o desempenho do parceiro privados, conforme metas e padrões de qualidade e disponibilidade fixadas (art. 6º, parágrafo único)” Sundfeld, 2011, p. 36/37.

²² Guimarães, 2012, p. 170.

²³ United Nations Economic Commission For Europe. **Guidebook on promoting good governance in public-private partnerships**. New York and Genova: United Nations, 2008. ISBN 978-92-1-116979-9, p. 2.

Contudo, ao mesmo que tempo em que se inicia a discussão sobre a viabilidade técnica-econômica de tais projetos, existe uma frente jurídica que contesta a legalidade de tais concessões. O principal ponto: a delegação de poder de polícia a entidades privadas.

3 O PODER DE POLÍCIA EM ESTABELECIMENTOS PRISIONAIS

3.1 DA INDELEGABILIDADE AOS LIMITES DA DELEGAÇÃO

A indelegabilidade do poder de polícia é um tema clássico de direito administrativo. Na doutrina, essa característica está inscrita na própria definição de poder de polícia: “*atividade estatal* de condicionar a liberdade e a propriedade ajustando-as aos interesses coletivos”²⁴ ou “*faculdade de que dispõe a Administração Pública* para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado”²⁵.

Essa premissa é justificada com base pelo menos em três argumentos²⁶. Primeiro, na ideia de que o Estado, ao delegar essa função, estaria negando a sua autoridade porque o exercício do poder de polícia envolveria a realização do *ius imperium*. Segundo, a de que a delegação violaria o princípio democrático, uma vez que somente ao Estado caberia utilizar da violência para impor obrigações a particulares (monopólio estatal da coerção). E terceiro, na compreensão que o exercício poder de polícia por particulares conduziria a uma inafastável conflito de interesses (particular x público).

Como observa José Vicente Santos de Mendonça, os dois primeiros argumentos são ontológicos, apelam “para a essência das coisas”²⁷. Fundam-se no raciocínio de que somente o Estado poderia exercer o poder de polícia porque isso é de sua natureza (“a realização do *ius imperium*” ou o “princípio democrático e o monopólio estatal da força”). Os argumentos se enfraquecem ao se notar que não há “uma relação necessária, no rigor do termo, entre pessoas de direito público e exercício de autoridade pública”²⁸. Mendonça recorre a exemplos históricos para demonstrar isso, mas pode-se pensar em situações contemporâneas, como a gestão de

²⁴ Mello, 2015, p. 751 (grifo nosso).

²⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 44. ed. São Paulo: Malheiros, 2020, p. 136 (grifo nosso).

²⁶ Esses três argumentos são explanados por BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 248.

²⁷ MENDONÇA, José Vicente Santos de. Estatais com poder de polícia: por que não?. **Revista de Direito Administrativo**, v. 252, p. 101-103, 2009. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/7958>.

²⁸ Mendonça, 2009, p. 101.

presídios por agentes privados. Na França e nos Estados Unidos é possível que presídios sejam geridos por pessoas privadas (incluindo atividades de segurança), nem por isso há quem defenda que nesses países o princípio democrático foi violado, o monopólio da violência deixou de existir ou que esses Estados deixaram de exercer o *ius imperium*²⁹.

Já o último argumento tem nítido teor consequencialista³⁰. Parte-se dos possíveis efeitos da delegação do poder de polícia, para então rejeitá-la. Esse raciocínio foi utilizado na ADI 2.310/DF³¹, onde o relator defendeu que a submissão dos agentes que exercem poder de polícia ao regime privado “provavelmente fará com que se torne mais frágeis diante de pressões externas, circunstância de todo indesejada; assim o regime celetista é incompatível com o exercício de atividades como a regulação ou o poder de polícia”³². Nesse ponto, sem discorrer sobre a validade da utilização desse racional consequencialista pelo Poder Judiciário, pode-se afirmar que a juridicidade da delegação dependeria da atribuição de garantias aos privados para que não sejam suscetíveis a pressões externas, ou se mitigue essa suscetibilidade. Assim, o argumento é superável, pois caso se modele projetos onde os efeitos indesejados sejam suprimidos ou ao menos mitigados, o argumento já não tem onde se apoiar.

À refutação desses argumentos, somam-se outros dois problemas expostos por Floriano Marques Neto que fragilizam ainda mais o dogma da indelegabilidade: “delimitar o que é exatamente, hoje em dia, poder de polícia e compreender os diversos aspectos envolvidos no exercício desse tipo de função pública”³³. A complexidade da realidade impõe a adaptação e renovação da doutrina sobre a temática. É o que almeja realizar Diogo de Figueiredo Moreira Neto com a construção do ciclo de polícia³⁴.

Para o doutrinador, a *função de polícia* se desenvolve em quatro fases correspondendo a seus quatro modos de atuação: a ordem de polícia, o consentimento de polícia, a fiscalização de polícia e a sanção de polícia. A ordem é o “preceito legal básico”, que prevê que “se não faça aquilo que possa prejudicar o interesse geral ou para que se não deixe de fazer alguma

²⁹ Para a compreensão do modelo francês e estadunidense: FONTES, Giulia. Como funciona a gestão privada de presídios nos EUA e na França. **Gazeta do Povo**. Paraná, 14 jun. 2010. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/parana/presidios-privados-modelos-internacionais/>. Acesso em: 12 nov. 2024.

³⁰ Mendonça, 2009, p. 103-110.

³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.310/DF, Relator: Min. Carlos Velloso. Brasília, DF: STF, julgado em 26 fev. 2003. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1847216>>. Acesso em: 10 nov. 2024.

³² Mendonça, 2009, p. 106.

³³ Marques Neto, 2022, p. 377.

³⁴ MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutório, parte geral e parte especial. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 444 e ss.

coisa que poderá evitar ulterior prejuízo público”³⁵. O consentimento de polícia se dá naquelas ocasiões pela qual o “legislador exige um controle administrativo prévio da efetiva compatibilização do uso de certo bem ou do exercício de certa atividade com o interesse público”³⁶. A fiscalização de polícia e a sanção de polícia são as duas últimas fases do ciclo, e seus nomes são autoexplicativos.

Essa concepção analítica do poder de polícia foi utilizada pelo Supremo Tribunal Federal, por exemplo, para decidir se sociedade de economia mista de transporte público poderia exercer a poder de polícia sobre os usuários. Os ministros, no julgamento do RE 633.782³⁷, fixaram o entendimento de que é constitucional a delegação do poder de polícia, por meio de lei, a sociedades de economia mista, desde que prestem exclusivamente serviço público de atuação própria do Estado em regime não concorrencial. A corte constitucional reverteu a tese propugnada pelo STJ, cujo entendimento foi a de que a delegação do poder de polícia estaria restrita a segunda e terceira fase do ciclo (o consentimento e a fiscalização).

Essa breve introdução demonstra como o dogma da exclusividade estatal da função de polícia já não é algo que se apregoa no Direito Administrativo nacional. O real foco de atenção são os limites da delegação dessa função administrativa. Apesar da crescente discussão sobre esses limites, ainda pouco se discute sobre a delegação dessa função no âmbito de transferência de gestão de estabelecimentos penais a parceiros privados. E nesse ponto diversos problemas se colocam: há exercício de poder de polícia nas unidades penais, ou fenômeno que ali ocorre demanda outra qualificação jurídica? Caso se considere que há o exercício, as teorizações, por exemplo, de ciclo de polícia, pensadas com vistas em outras manifestações da função de polícia, são úteis?

Essas duas reflexões e as que seguem são perguntas que encontrarão respostas na interseção entre o Direito Administrativo e o Direito da Execução Penal. Como indica Diego Figueiredo Moreira Neto, ao propor a ideia de um “Direito Administrativo da Segurança”, as reflexões que se aproximam de tal maneira de duas ou três matérias “paradoxalmente terminam por dar espaço a vazios interdisciplinares”³⁸.

Com o intuito de preencher um pequeno espaço desse vazio que se coloca entre o Direito Administrativo e o Direito da Execução Penal, a análise inicialmente atentará às disposições

³⁵ Moreira Neto, 2014, p. 444.

³⁶ Moreira Neto, 2014, p. 445.

³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 633.782. Relator: Luiz Fux. Brasília, DF: STF, julgado em 26 out. 2020. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4005451L>>. Acesso em: 10 nov. 2024.

³⁸ Moreira Neto, 2014, p. 459.

legislativas que versam sobre o assunto, observando, principalmente, em que medida normas da Lei de Execução Penal e a Lei de PPPs se complementam, para, posteriormente, analisar as principais posições já exaradas sobre o tema, com foco especial na concessão de estabelecimentos penais.

3.2 A LEGISLAÇÃO SOBRE TAREFAS DELEGÁVEIS E INDELEGÁVEIS

A questão da delegação de poder de polícia no âmbito de concessões administrativas de estabelecimentos penais obriga-nos a analisar duas leis que raramente são tratadas de maneira conjunta: a Lei de Execução Penal (“LEP” – Lei 7.210/84) e a Lei de PPPs. Ambas contêm disposições que formam a moldura do que pode e o que não pode ser delegado à iniciativa privada.

Conforme registra a Exposição de Motivos n. 213, a LEP foi criada a partir do reconhecimento da autonomia científica do Direito da Execução Penal, cujas disposições abrangem o “conjunto das normas jurídicas relativas à execução das penas e das medidas de segurança”³⁹. Essa autonomia é reconhecida a partir da superação da crença de que o direito regulador da execução é de índole predominantemente administrativa ou de que estaria contido nos domínios do Direito Penal e do Direito Processual Penal.

Nada obstante o diploma jurisdicionalize a execução penal, com a instituição, por exemplo, dos incidentes que dependem de atos de juiz para sua implementação (progressão de regime, livramento condicional etc.), é incontestável a presença de normas de direito administrativo na lei. Nela órgãos são criados, competências atribuídas, procedimentos administrativos sancionadores disciplinados. Há na lei um conjunto de normas “materialmente administrativas”.

Entre elas pode-se arrolar os arts. 83-A e 83-B, acrescentados à LEP pela Lei 13.190/15. Esses dois artigos fornecem as balizas daquilo que poderá ser objeto de execução indireta em estabelecimentos penais e aquilo que é indelegável no seu âmbito. Vale aqui a transcrição de ambos os artigos:

Art. 83-A. Poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares desenvolvidas em estabelecimentos penais, e notadamente:

³⁹ BRASIL. Ministério da Justiça. Exposição de Motivos n. 213 de 9 de maio 1983. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7210-11-julho-1984-356938-exposicaodemotivos-149285-pl.html>. Ponto 9.

- I - serviços de conservação, limpeza, informática, copeiragem, portaria, recepção, reprografia, telecomunicações, lavanderia e manutenção de prédios, instalações e equipamentos internos e externos;
- II - serviços relacionados à execução de trabalho pelo preso.

[...]

Art. 83-B. São indelegáveis as funções de direção, chefia e coordenação no âmbito do sistema penal, bem como todas as atividades que exijam o exercício do poder de polícia, e notadamente:

- I - classificação de condenados;
- II - aplicação de sanções disciplinares;
- III - controle de rebeliões;
- IV - transporte de presos para órgãos do Poder Judiciário, hospitais e outros locais externos aos estabelecimentos penais.

Conforme será analisado no próximo tópico, o art. 83-A fixa algo que já lecionava a doutrina e era admitido na prática administrativa: a possibilidade da execução indireta dos “serviços de hotelaria” nos estabelecimentos penais. A norma faculta ao Estado o poder de contratar particulares para limpar o presídio, fornecer refeições, lavar roupas etc. Os incisos I e II são exemplificativos, é possível, portanto, que outras “atividades materiais”, desde que “acessórias, instrumentais ou complementares” sejam prestadas por particulares em estabelecimentos penais.

Por sua vez, o art. 83-B apresenta duas ordens de tarefas indelegáveis: *i)* as funções de direção, chefia e coordenação no âmbito do sistema penal *ii)* e as atividades que exijam o exercício de poder de polícia. As tarefas indicadas nos incisos I e II decorrem da primeira ordem de funções indelegáveis, porque a classificação e a aplicação de sanções disciplinares são tarefas acometidas exclusivamente ao diretor do estabelecimento (art. 7º e art. 54 da LEP). Já os incisos III e IV são tarefas próprias de policiais penais, responsáveis pela segurança dos estabelecimentos, (art. 144, § 5º-A, da CF) e de policiais militares, a quem compete o transporte externo de presos (art. 144, § 5º, da CF).

A Lei de PPPs complementa o descrito na LEP. O inciso III do art. 4º da Lei 11.079/04 determina que uma das diretrizes na contratação de parceria público-privada é a “indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado”. A diretriz prescreve uma orientação básica para todas as PPPs, guardando muita mais em generalidade do que as prescrições da LEP, eis que regula as três modalidades de concessão, nos quais os objetos podem ser dos mais variados.

O enquadramento normativo da questão tomado isoladamente pouco responde à questão central do presente trabalho. Isso em boa parte porque as leis usam a expressão “exercício de poder de polícia” – locução longe de ser unívoca na doutrina – para se referir às

atividades que seriam indelegáveis. Com o fim de identificar o que está contido nessa expressão, recorre-se ao que a literatura jurídica já produziu sobre a questão. Apesar dos posicionamentos em alguma medida díspares, eles nos auxiliarão a preencher o sentido da locução “exercício de poder de polícia” e, por consequência, responder o que pode ser objeto nas concessões administrativas de estabelecimentos penais.

3.3 OS LIMITES PROPOSTOS PELA DOUTRINA

Os primeiros textos produzidos sobre a concessão de estabelecimentos penais foram publicados tão logo a Lei de PPPs possibilitou tal ordem de contratos via concessão administrativa. Por isso, o enquadramento normativo que se apresentava é distinto do que atualmente se coloca, uma vez que os arts. 83-A e 83-B somente foram acrescentados à LEP em 2015. Nada obstante, a vedação expressa da indelegabilidade do exercício do poder de polícia foi considerada desde as primeiras análises, sendo tema central de preocupação, visto que a diretriz do inciso III do art. 4º está na redação original da Lei de PPPs.

Fernando Vernalha Guimarães, ao analisar a questão da concessão administrativa de estabelecimentos prisionais, constrói um raciocínio para viabilizar o trespasse de atividades de suporte a competências envolvidas com a coerção⁴⁰. Na sua visão essas atividades de suporte não estão contidas naquilo que é designado pela lei como poder de polícia. Como pressuposto da análise, adota um conceito amplo de polícia, relacionando-o com o “uso de poderes imperativos e coercitivos destinados a assegurar a manutenção da ordem pública e a realização de direitos fundamentais”⁴¹. Essa ressalva tem uma razão de ser, há uma vertente da doutrina que enquadra a relação entre a pessoa privada de liberdade e o Estado como de “sujeição especial”, a qual seria distinta da sujeição genérica, essa sim enquadrada como poder de polícia⁴².

⁴⁰ GUIMARÃES, Fernando Vernalha. As parcerias público-privadas e a transferência de atividades de suporte ao poder de polícia – em especial, a questão dos contratos de gestão privada de serviços em estabelecimentos prisionais. p. 410. In Sundfeld, Carlos Ari (org.). **Parceria público-privadas**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

⁴¹ Guimarães, 2011, p. 410.

⁴² Sobre relação de sujeição especial: WIMMER, Miriam. As relações de sujeição especial na Administração Pública. **Direito Público**, [S. l.], v. 4, n. 18, 2010. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1291>. Acesso em: 10 nov. 2024; Moreira, 2024, p. 189/190; NIETO, Alejandro. **Derecho Administrativo sancionador**. 3. ed. Madrid: Tecnos, 2002. p. 22; FLEINER, Fritz. **Instituciones de Derecho Administrativo**. Tradução de S. A. Gendin. Barcelona: Editorial Labor, 1933, p. 134/135.

Para identificar o que estaria compreendido nessas “atividades de suporte”, o autor divide as atividades envolvidas no funcionamento de estabelecimentos prisionais em três: atividade assistencial, atividade disciplinar e atividade judicial. Sob o signo da primeira estão: a assistência material (alimentação, vestuário e limpeza), à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa (art. 11 da LEP). Já a disciplinar perfaz o controle da ordem, emanção de determinações para sua manutenção e a aplicação de sanções e recompensas aos custodiados (art. 44 da LEP). Por fim, a atividade judicial é aquela em que há o controle da execução da penal pelo juiz (art. 66 da LEP).

A despeito de todas essas atividades estarem envolvidas com a aplicação da pena, Guimarães defende que nem todas detêm um “vínculo imediato com a manifestação do poder coercitivo do Estado e a com a individualização da pena”⁴³ – óbice oponível à delegação para privados. Inicialmente, o autor destaca que as atividades com vínculo imediato, como a atividade jurisdicional e disciplinar, são de exercício exclusivo do Estado, uma vez que implicam a manifestação de autoridade pública. Mas haveria atividades que não estariam relacionadas com o poder coercitivo ou com a individualização da pena. Essas importariam somente “a realização material de algumas tarefas de apoio à custódia do preso”⁴⁴.

Para delinear essas últimas, que são as atividades de suporte trespassáveis à iniciativa privada, é proposta uma classificação bipartite em “serviços acessórios mediante relacionados à manipulação de competências estatais típicas”⁴⁵ e serviços instrumentais imediatamente relacionados à estas. A primeira categoria vincula-se diretamente com a atividade assistencial, e nesse ponto Guimarães antecipa o que a LEP passou a prever expressamente no art. 83-A: a possibilidade de delegação de “atividades matérias acessórias”, notadamente “serviços de conservação, limpeza, informática, copeiragem, portaria, recepção etc”. É sob a segunda categoria que recaem com mais intensidade controvérsias: a possibilidade de se delegar serviços “imediatamente instrumentais à manifestação de competência dotadas de coação administrativa”⁴⁶. Nessa categoria, estariam inseridos, por exemplo, o suporte à segurança interna e o monitoramento eletrônico do presídio.

Na visão do autor esses serviços, apesar de serem instrumentos para realização da disciplina, seriam trespassáveis à iniciativa privada dentro de certos limites. Ele defende que quando importem apenas a realização material e acessória das atividades envolvidas com a

⁴³ Guimarães, 2011, p. 418.

⁴⁴ Guimarães, 2011, p. 419.

⁴⁵ Guimarães, 2011, p. 419.

⁴⁶ Guimarães, 2011, p. 420.

coerção e a individualização da pena a transferência é constitucional e legalmente aceita⁴⁷. Nesse ponto, apoia-se na doutrina que defende a possibilidade de a iniciativa privada assumir a realização de atos materiais e instrumentais à manifestação de competências estatais exclusivas⁴⁸. No contexto dos presídios, entende que entre as atividades de suporte à segurança que podem ser geridas por privados está o monitoramento eletrônico por captação imagens, pois este serviço consistiria em mero apoio técnico, não compreendendo atividades de gestão ou direção na disciplina da unidade prisional⁴⁹.

Contudo, o próprio autor reconhece a deficiência dessas classificações, visto que na prática é difícil categorizar onde há mera ação de execução/suporte e onde se exerce poder de decisão. Por isso, ele indica que a gradação do que é ou não trespassável fica reconduzida ao contrato de concessão, onde o nível de densidade normativa permite uma taxonomia adequada das atividades⁵⁰.

Apresenta uma visão distinta José Roberto Pimenta Oliveira, para quem a função administrativa desenvolvida no sistema penitenciário “não integra o conjunto de atividades de ordenação administrativa de direitos fundamentais”⁵¹. Nos estabelecimentos penais, cumprir-se-iam a execução de provimentos editados no “exercício de poder jurisdicional na área criminal”⁵². Por isso as atividades desenvolvidas nesse âmbito seriam de função administrativa penitenciária, e não de poder de polícia. Apesar de partir de pressupostos visivelmente distintos, o método utilizado para desenvolver sua investigação se aproxima ao de Guimarães.

Oliveira de início delimita o conjunto de atividades que se vinculam à execução da pena. Apesar de sua conceituação que vincula a execução penal diretamente a atos jurisdicionais, ele entende que nesse âmbito existem atos de jurisdição e atos de administração. Essa divisão é baseada em um critério subjetivo, o qual diz respeito a pessoa que exerce o ato. Assim, o juiz, por meio de atos de jurisdição, pode exercer tanto atos de natureza jurisdicional (art. 66, I a V, da LEP) quanto administrativa (art. 66, VI a X, da LEP). Em relação aos atos de administração, realizados por órgãos administrativos, o autor também os divide em duas espécies: atos

⁴⁷ Guimarães, 2011, p. 420.

⁴⁸ Parte da doutrina filia-se à ideia de que os atos materiais podem ser exercidos por particulares, uma vez que não emanariam determinações jurídicas, nesse sentido: Mello, 2015, p. 388. CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 826-827.

⁴⁹ Guimarães, 2011, p. 422.

⁵⁰ Guimarães, 2011, p. 422.

⁵¹ OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Parcerias público-privadas: indelegabilidade no exercício da atividade administrativa de polícia e na atividade administrativa penitenciária. p. 454-455. In Sundfeld, Carlos Ari (org.). **Parceria público-privadas**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

⁵² Oliveira, 2011, p. 455.

jurídicos e atos materiais. Os jurídicos são externados, por exemplo, no exercício da função disciplinar, que pode, após a realização de um processo administrativo, sancionar o preso – agravando sua situação jurídica na execução da pena. De outro lado, estariam os atos materiais, que tanto podem incidir sobre a liberdade do custodiado ou serem meros atos de gestão penitenciárias⁵³.

Os atos materiais que incidem sobre a liberdade do custodiado englobam toda a atividade que se orienta a assegurar a manutenção da ordem: serviço de vigilância do estabelecimento, segurança interna etc. Por sua vez, a atividade material de gestão penitenciária inclui todo aquele rol de atividades que assistem e mantêm o custodiado durante o cumprimento da pena (alimentação, vestuário, instalações higiênicas, assistência jurídica etc.)⁵⁴.

Quando comparada à conclusão de Guimarães, a taxonomia proposta por Oliveira caminha para uma conclusão restritiva: somente atividades materiais de gestão prisional podem ser realizadas por agentes privados. Isso porque atos jurídicos e materiais coercitivos exercidos pelos órgãos administrativos afetariam a esfera jurídica titularizada pelos custodiados. Se não encontra barreira na diretriz do art. 4º, III, da Lei 11.079, por não serem consideradas poder de polícia, o trespasse é impedido diretamente pela Constituição, que, na visão do autor, “pressupõe o monopólio do poder de autoridade nas mãos de agentes públicos quando se trata de restringir direitos fundamentais através do aparelho administrativo”⁵⁵.

Há uma contraposição direta entre as conclusões de Guimarães e as de Oliveira, enquanto para o primeiro algumas atividades vinculadas à segurança seriam passíveis de gestão pelo concessionário, para o segundo isso importaria em violação à Constituição. Oliveira inclusive contrapõem-se diretamente à possibilidade de terceirização das atividades de vigilância, pois na execução penal o monitoramento das pessoas presas para o cumprimento de seus deveres comumente implica o uso de coerção, o que desautoriza a substituição de agentes públicos por privados⁵⁶.

Outra visão do assunto é oferecida por Aline Lícia Klein, que, renunciando a uma visão classificatória, propõe critérios para identificar atividades passíveis de gestão por concessionários em estabelecimentos penais⁵⁷. A explicação da autora parte de uma

⁵³ Oliveira, 2011, p. 456-457.

⁵⁴ O sentido de atividade material encontra equivalência com o que Guimarães designa como atividade assistencial.

⁵⁵ Oliveira, 2011, p. 458.

⁵⁶ Oliveira, 2011, p. 459.

⁵⁷ KLEIN, Aline Lícia. A utilização de parcerias público-privadas para a gestão de estabelecimentos prisionais. p. 677-701. Justen Filho, Marçal; Schwind, Rafael Wallbach. **Parcerias público-privadas: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004**. 1. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

interpretação do art. 4º, III, da Lei de PPPs que dá ênfase a locução final do dispositivo. Para ela, o legislador ao finalizar o inciso com a locução “e de outras atividades exclusivas do Estado” propugna que a indelegabilidade do exercício do poder de polícia se caracteriza somente quando externalizar atividade exclusiva do Estado. Portanto, a indelegabilidade não se daria de forma ampla e irrestrita⁵⁸.

No que toca as concessões, Klein destaca que a atribuição de poderes públicos a concessionários não é algo inovador no ordenamento jurídico, razão pela qual não se pode opor um óbice absoluto à delegação quando se discute a concessão de presídios. A linha do delegável-indelegável nessas concessões é traçada pela autora nas atividades de polícia que implicam o uso de coerção⁵⁹. Assim o faz baseando-se em diversos fundamentos já defendidos pela doutrina, mas uma merece especial atenção: as atividades de coerção raramente permitem alguma forma de programação prévia para o seu exercício a partir de critérios objetivos⁶⁰. Considerando que o poder decisório acerca do uso de violência deve permanecer nas mãos do Estado, e verificando a impossibilidade de o Estado prever situações em que este deve ser exercido, o poder de polícia nessa sua faceta mais extrema (o uso de coerção) não poderia ser gerido por um privado.

Essas considerações conduzem a uma primeira conclusão que é uníssona entre os juristas – tanto que passou a ser prevista expressamente no art. 83-A da LEP –, a possibilidade de se projetar uma concessão onde sejam transferidos a gestão privada os serviços envolvidos com a assistência material do preso e a manutenção do estabelecimento penal – portanto, serviços que não implicam o uso de coerção. A conclusão que sucede essa é que está dotada de maiores controvérsias, a autora defende a possibilidade de particulares desempenharem atividades de segurança se observado determinados critérios.

Sem a pretensão de realizar uma taxonomia dos atos, são propostos três critérios para a identificação de atividades de segurança que podem ter sua execução trespassada a particulares. O primeiro é a “vedação de delegação de atividades que impliquem o exercício amplo poder decisório”⁶¹. Para Klein não se pode atribuir ao particular ampla margem para determinar em quais hipóteses deve ser exercido o poder de polícia. Esse primeiro critério conecta-se diretamente com os outros dois, de índole positiva, que propugnam *i*) a necessidade de programação prévia das atividades a serem desempenhadas pelo concessionário, de modo a *ii*)

⁵⁸ Klein, 2015, p. 679.

⁵⁹ Klein, 2015, p. 684.

⁶⁰ Klein, 2015, p. 686.

⁶¹ Klein, 2015, p. 694.

assegurar a necessária objetividade e a impessoalidade na execução das atividades de segurança⁶².

Nesse ponto, a autora se filia ao raciocínio de Pedro Gonçalves, para quem:

Desde que se torne viável determinar antecipadamente, em termos rigorosos, o âmbito da intervenção agressiva, a possibilidade de delegação não se encontra liminarmente excluída. Alguma doutrina refere-se, neste domínio, **a viabilidade da delegação que tenha por objeto a adoção de medidas coativas enumeradas, estandarizadas, e de aplicação rotineira** assim sucede, por ex., com o controle e a revista de pessoas nos aeroportos ou noutros locais públicos de acesso condicionado. Com efeito, nesta hipótese, a intensidade da ingerência que representa a ação pública encontra-se predefinida e legalmente balizada, dando origem a uma atuação esperada, com contornos definidos e que se manifesta através de medida que se aplicam, nos mesmos termos, a todos cidadãos abrangidos⁶³.

Da aplicação desses critérios, resulta o entendimento de que funções desempenhadas por diretores de presídios ou outros agentes no exercício de gestão são indelegáveis, por contarem com amplo poder decisório⁶⁴. Também indelegáveis as atividades disciplinares, cujo desempenho depende de forte poder coercitivo, infensos à prévia programação.

Sobre as atividades de segurança delegáveis, a autora entende que particulares poderiam ser responsáveis por admitir ingresso de visitantes no estabelecimento penal, desde que para tanto estejam previstos procedimentos predeterminados, de modo a garantir a impessoalidade e objetividade no tratamento de terceiros. Outra atividade que estaria nesse rol seria aquelas que se utilizam de sistemas automatizados, onde é baixa ou ausente a interferência humana⁶⁵. Toma-se como exemplo sistemas de monitoramento por “tornozeleira eletrônica”, nos quais a informação da ocorrência de infração (rompimento do equipamento, evasão do perímetro determinado) se dá por meio de verificação automatizada, cuja comunicação pode se dar sem ou com mínima interferência humana – a garantir objetividade no desempenho da atividade.

A despeito da exemplificação realizada, Klein reconhece que a avaliação está reconduzida ao “grau de programação prévia a que se sujeitam [as atividades de segurança] e da margem de autonomia conferida ao particular na sua operação”⁶⁶. Os critérios autonomamente tomados não conseguem definir com precisão a linha entre delegável e

⁶² Klein, 2015, p. 694/696.

⁶³ GONÇALVES, Pedro. **Entidades privadas com poderes públicos**: o exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas. Reimp. Coimbra; Almedina, 2008, p. 965 (grifo nosso).

⁶⁴ Nesse ponto, a aplicação dos critérios propostos pela autora antecipa a previsão constante no art. 84-A da LEP, que veda a delegação de atividades de direção, chefia e coordenação.

⁶⁵ Klein, 2015, p. 699/700.

⁶⁶ Klein, 2015, p. 700.

indelegável. Esse ponto de chegada se aproxima do que alcançou Guimarães: a catalogação abstrata das atividades que poderão ser geridas por privados é de difícil realização; contudo, no contrato de concessão, onde o nível de densidade normativa permite um delineamento maior, a análise poderá ser mais bem realizada – quer seja recorrendo às classificações (Vernalha e Pimenta) ou à aplicação de critérios (Klein).

Essa conclusão combinada com as disposições normativas expostas estimulam a realização da análise de contratos de concessão de estabelecimentos penais. É o que se passa a realizar em relação aos dois únicos vigentes no Brasil. Primeiro do contrato de concessão do Complexo Penitenciário Público Privado (CPPP), em Ribeirão das Neves-MG, assinado em 2009 – projeto pioneiro da espécie. Depois do contrato de Parceria Público-Privada (PPP) do novo Presídio de Erechim, assinado em 5 de abril de 2024 – o mais recente projeto dessa espécie no Brasil.

4 ANÁLISE DE CONTRATOS: RIBEIRÃO DAS NEVES-MG E ERECHIM-RS

O contrato de concessão do Complexo Penitenciário Público Privado (CPPP), em Ribeirão das Neves-MG, foi a primeira parceria público-privada destinada a transferir para um particular a construção e a operação de serviços em estabelecimentos penais⁶⁷. Assinado em 2009 entre a Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) e a Concessionária Gestores Prisionais Associados S.A. (GPA), contando com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE) como interveniente, o complexo penal recebe sentenciados desde 2013, em três unidades distintas – duas de regime fechado e uma de regime semiaberto⁶⁸.

A cláusula que dispõe sobre o objeto do contrato é genérica, de modo a abarcar a integralidade das obrigações da contratada:

5.1. O objeto do presente CONTRATO é a CONCESSÃO ADMINISTRATIVA para a **construção e gestão de COMPLEXO PENAL**, em conformidade com os requisitos contidos neste CONTRATO, no EDITAL e respectivos ANEXOS, e nas

⁶⁷ MINAS GERAIS. **Complexo Penal**. 2018. Disponível em: <https://www.ppp.mg.gov.br/projetos/contratos-assinados/complexo-penal>. Acesso em: 10 nov. 2024.

⁶⁸ Para um panorama geral das atividades desenvolvidas nas unidades penais: FONTES, Giulia. Como funciona o complexo de Ribeirão das Neves, única PPP penitenciária do país. **Gazeta do Povo**, Paraná, 14 jun. 2019. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/parana/ribeirao-das-neves-unica-ppp-penitenciaria-do-brasil/>. Acesso em: 10 nov. 2024.

propostas e demais documentos apresentados pela CONCESSIONÁRIA na LICITAÇÃO⁶⁹.

A contratação escolhida foi a de uma concessão administrativa, na qual o privado responsabiliza-se pela construção de uma obra (“COMPLEXO PENAL”), pela gestão dos serviços e, ao final, transfere a infraestrutura à Administração Pública, que remunerou a concessionária durante a execução do contrato. Nota-se que a cláusula 5.1 preconiza a complexidade do objeto (obra + serviço), regra para as concessões administrativas conforme prescrito pelo art. 2º, § 4º, da Lei 11.079/04.

Se sob a possibilidade de o privado construir obra pública não recai dúvidas, o mesmo não se pode dizer sobre a gestão do Complexo Penal. O tópico 2.3 demonstrou as divergências doutrinárias que se colocam e a dificuldade de delinear abstratamente as atividades passíveis de transferência a privados. No Complexo Penitenciário Público Privado-MG, a ordem de atividades sob responsabilidade da concedente e da concessionária estão definidas no contrato; os deveres dessa última são delineados com maior precisão no Caderno de Encargo da Concessionária.

A Cláusula 17.2 do contrato lista as obrigações da Administração, entre as quais estão a de “nomear servidores para ocuparem os cargos de Diretor Público de Segurança”; “garantir a transferência e transporte de sentenciados para o complexo penal [...] e [desse] para outra localidade no Estado de Minas Gerais”; assim como de “responsabilizar-se pela segurança externa” das unidades⁷⁰. Esse conjunto de obrigações alinha-se ao que dispõe o art. 84-A da LEP e ao que leciona a doutrina sobre a indelegabilidade das atividades que concentrem poder decisório⁷¹.

As obrigações da concessionária são elencadas na Cláusula 17.3, entre elas está a de prestar aos sentenciados serviços nas áreas jurídica, psicológica, médica, odontológica, psiquiátrica, assistencial, pedagógica, esportiva, social e religiosa, conforme dispõe o art. 11 da LEP. Além disso, toda a assistência material dos presos é dever da concessionária, que deverá prover, por exemplo: alimentação, roupa de cama, itens de higiene pessoal, vestuário, garantir a limpeza da unidade penal – os chamados “serviços de hotelaria”. Sob essa parcela de

⁶⁹ MINAS GERAIS. **Contrato de Concessão Administrativa n. 336039.54.1338.09**. 2009a, p. 16. Disponível em:

<https://www.ppp.mg.gov.br/images/2020/Penal/Contrato%20e%20Extrato%20Publica%C3%A7%C3%A3o%20PPP%20Complexo%20Penal.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2024.

⁷⁰ Minas Gerais, 2009a, p. 35.

⁷¹ Cf. Klein, 2015, p. 694.

atribuições designada por Oliveira como “atividade material de gestão penitenciária”⁷² ou por Guimarães como “serviços acessórios mediamente relacionados à competência estatais típicas”⁷³ a doutrina é uníssona sobre a possibilidade de o privado assumir a gestão – entendimento positivado com o art. 83-A da LEP.

Mas a Cláusula 17.3 também prevê que é dever da concessionária:

n1) **prover o monitoramento interno de cada unidade penal**, efetuando o controle e a inspeção nos postos de vigilância e mantendo o monitoramento dos sentenciados nos termos das respectivas sentenças condenatórias;⁷⁴

A gestão realizada pelo concessionário contempla, portanto, atividades de segurança, as quais se relacionem diretamente com a manutenção da ordem no interior da unidade penal e com a individualização da pena. O Caderno de Encargos da Concessionária define com maior precisão no que consiste a promoção do monitoramento interno:

Os serviços de monitoramento interno são de responsabilidade da Contratada. Compreendem **a manutenção da guarda e do monitoramento para a custódia e para a segurança dos sentenciados no interior de cada Unidade Penal**, e devem ser executados conforme disposições legais e regulamentares, observadas as orientações e determinações do Diretor Público de Segurança do Complexo Penal, ouvido o Subdiretor Público de Segurança da Unidade Penal⁷⁵.

Essa atividade é exercida por meio de agentes de monitoramento interno contratados pela concessionária e sujeitos às determinações do Diretor Público de Segurança do Complexo Penal. Conforme especificado no caderno de encargos, eles não poderão portar armas de fogo ou armas brancas, mas poderão portar objetos contundentes como tonfas – popularmente conhecidos como “cassetetes”.

Conforme disposto no contrato, o agente de monitoramento de uma unidade penal desempenha diversas funções essenciais para a organização e segurança do estabelecimento. Entre suas responsabilidades está o controle da movimentação dos sentenciados dentro da unidade, garantindo que sejam cumpridos os horários para atividades como banhos de sol, refeições, estudos, trabalho e lazer. Também está entre suas funções o monitoramento constante no interior da unidade para evitar a posse de bens ou produtos não autorizados, em

⁷² Oliveira, 2011, p. 456-457.

⁷³ Guimarães, 2011, p. 419.

⁷⁴ Minas Gerais, 2009a, p. 43.

⁷⁵ MINAS GERAIS. **Anexo IX - Caderno de Encargos da Concessionária**. 2009b. Disponível em: <https://www.ppp.mg.gov.br/projetos/contratos-assinados/complexo-penal>. Acesso em: 10 nov. 2024.

conformidade com as normas estabelecidas pela Administração e pela legislação vigente. Durante as visitas, o agente deve assegurar a ordem e a segurança tanto dos visitantes quanto dos sentenciados, além de adotar medidas para prevenir situações como fugas, rebeliões, motins e tumultos⁷⁶.

Tais funcionários ainda realizam inspeções diárias nas celas, corredores, pátios e demais áreas de circulação, com a finalidade de garantir condições de segurança e salubridade, bem como para a busca e apreensão de materiais não permitidos. Caso encontrem algo em desconformidade das normativas, devem registrar a ocorrência, assim como aquelas relacionadas à indisciplina de sentenciados. Além disso, o agente de monitoramento responsabiliza-se pelo recolhimento dos sentenciados às suas celas e pela execução de medidas que assegurem a organização do cotidiano na unidade, garantindo a obediência aos horários e o funcionamento das rotinas estabelecidas. Por fim, também devem cumprir os mandados de soltura, após exame e autorização do Diretor Público de Segurança da unidade⁷⁷.

Nota-se, de pronto, o contraste entre o que é indicado pela doutrina como atividades de segurança trespassáveis à gestão do particular e aquilo proposto e desempenhado no âmbito do Complexo Penal Público Privado (CPPP) de Ribeirão das Neves. Enquanto Pimenta apresenta uma visão onde somente atividades materiais de assistência ao sentenciado poderiam ser objeto dessas concessões administrativas, no contrato do CPPP um conjunto de atividades diretamente relacionadas com a segurança são atribuídos a funcionários contratados pela concessionária. Até mesmo o monitoramento eletrônico por captação de imagens ou o controle da portaria⁷⁸, atividades propostas como delegáveis por Guimarães e Klein, mostram-se tímidas perto das acima descritas.

A responsabilidade da concessionária sob atividades de segurança interna é evidenciada sobretudo quando indicadores de desempenho, que determinarão o *quantum* da contraprestação devida pela Administração Pública ao privado, adotam critérios como “indisciplina”, “pessoa gravemente ferida”, “fuga”, “tomada de reféns” e “objetos/materiais não autorizados”⁷⁹. Assim, caso haja uma rebelião em uma das unidades penais a nota de desempenho será menor e, conseqüentemente, a remuneração da concessionária também será. De igual forma, caso haja sucessivas tentativas de fuga ou sejam encontrados objetos não

⁷⁶ Minas Gerais, 2009b, p. 31-34.

⁷⁷ Minas Gerais, 2009b, p. 31-37.

⁷⁸ Ambas as atividades também são de responsabilidade da concessionária no contrato ora analisado.

⁷⁹ MINAS GERAIS. **Anexo X – Sistema de mensuração de desempenho de disponibilidade**. 2009c. Disponível em: <https://www.ppp.mg.gov.br/projetos/contratos-assinados/complexo-penal>. Acesso em: 10 nov. 2024.

autorizados em celas de sentenciados a nota de desempenho irá baixar. Essa metodologia para se aferir a contraprestação demonstra o interesse direto que a concessionária tem sob atividades de monitoramento interno e sob sua boa realização.

Infere-se das disposições contratuais que a justificativa jurídica para delegação de tais atividades é a de que seriam meramente execução de disposições legais, regulamentares e “determinações do Diretor Público de Segurança do Complexo Penal”⁸⁰. Não se estaria atribuindo a particulares poder de polícia ou poder de coerção por meio do contrato, mas apenas deveres de monitoramento da unidade penal, os quais, em sua execução, deverão seguir determinações de autoridades públicas. Nesse contexto, as tonfas (cassetetes) que portam os agentes de monitoramento interno só poderiam ser utilizadas contra os sentenciados nas hipóteses em que um particular pode utilizar violência contra outro, isto é, em casos de legítima defesa (art. 25 do Código Penal). Fora dessa hipótese os monitores internos não podem fazer uso de qualquer meio coercitivo para ver respeitada a sua determinação. No caso de insubordinação, deverão comunicar o fato a agente de segurança do Estado, que poderá utilizar da força para que o sentenciado respeite a determinação do agente de monitoramento.

O caso do Complexo Penal de Ribeirão das Neves não é o único que adota esse modelo no Brasil, outro que se assemelha em muito a ele é a concessão administrativa do complexo prisional de Erechim-RS. Estruturado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), o leilão dessa concessão, ocorrido em 2023, sagrou a empresa Soluções Serviços Terceirizados Ltda como vencedora⁸¹.

Nos contratos e seus anexos também são atribuídos a concessionária “serviços de controle interno e logística prisional”, os quais serão exercidos por meio de Monitores de Ressocialização, qualificados para exercer “atividades de controle de acesso, inspeção, monitoramento interno e manutenção da ordem, segurança e disciplina”, sem que isso implique qualquer atividade que exija o poder de polícia – conforme disposto no item 4.1, IV, do contrato⁸². As competências desses são em muito assemelhadas aos Monitores Internos do CPPP de Ribeirão das Neves, devendo realizar movimentações internados dos presos, alocar e

⁸⁰ Cf. Minas Gerais, 2009b, p. 35.

⁸¹ Cf. BNDES. **Governo do Rio Grande do Sul conclui leilão do novo complexo prisional de Erechim**. 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/detalhe/noticia/Governo-do-Rio-Grande-do-Sul-conclui-leilao-do-novo-complexo-prisional-de-Erechim/>. Acesso em: 10 nov. 2024.

⁸² RIO GRANDE DO SUL. **Concorrência Pública Internacional n. 0011/2023 – Minuta de contrato de concessão administrativa**. 2023a. Disponível em: http://antigo.celic.rs.gov.br/uploads/1682429740Anexo_3_Edital_Minuta_Contrato_PPP_Presidio_Erechim_2_023.pdf. Acesso em: 11 nov. 2024.

organizá-los, realizar a vigilância ininterrupta, fazer cumprir horários das refeições, banhos de sol etc. Todas essas atividades devem ser realizadas de acordo com as normativas aplicáveis e em conformidade com os procedimentos aprovados pela Direção do Complexo Prisional – cargo preenchido por agente público.

Diferencia-se do contrato da CPPP-MG, a previsão de a concessionária do complexo prisional de Erechim-RS apresentar um “Plano de Procedimento de Apoio Operacional Padrão (PAOP)” que tratará, inclusive, dos procedimentos envolvidos com os serviços de vigilância interna. Esse plano tem a finalidade de “estruturar um conjunto de procedimentos de apoio operacional e documentos padronizados com o objetivo de padronizar os serviços e atividades da concessionária”⁸³, os quais deverão ser aprovados pela Administração. Nessa previsão se identifica o cuidado do contrato em propor a padronização de ações que serão adotadas pelo privado ao desenvolver as atividades de gestão prisional. A racionalidade do mecanismo é garantir a impessoalidade e a objetividade do desempenho da atividade mediante a estandardização de ações, na linha do proposto por Klein⁸⁴ e Gonçalves⁸⁵.

A rápida investigação desses contratos demonstra como a prática administrativa foi além do que previa a doutrina. Enquanto essa, nas visões menos restritivas, exemplificava os serviços de monitoramento por vídeo e de portaria como trespassáveis à iniciativa privada, nos contratos ora analisados, não só essas, mas uma diversidade de outras tarefas relacionadas com à vigilância, disciplina, segurança e logística prisional são alocadas à concessionária.

5 CONCLUSÃO

Ante o estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário e a insuficiência de recursos estatais, as concessões de estabelecimentos penais apresentam-se como uma alternativa para se tentar cumprir o objetivo declarado da execução penal: “proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado” (art. 1º da LEP). Pela modelagem contratual que oferecem, possibilitam que a Administração pague de forma diferida, ao longo de até 35 anos, pelas obras construídas – que serão transferidas à Administração ao final do contrato – e pelos serviços associados que a concessionária prestou.

⁸³ RIO GRANDE DO SUL. **Concorrência Pública Internacional n. 0011/2023 - Caderno de encargos. 2023b**. Disponível em: http://antigo.celic.rs.gov.br/uploads/1682429740Anexo_3_Edital_Minuta_Contrato_PPP_Presidio_Erechim_2023.pdf. Acesso em: 11 nov. 2024.

⁸⁴ Klein, 2015, p. 694/696.

⁸⁵ Gonçalves, 2008, p. 965.

Ao mesmo tempo em que se coloca a questão sobre a viabilidade econômica de tais empreendimentos – principalmente em torno do debate “custo por preso” –, a viabilidade jurídica é questionada. Insiste-se sobretudo nessa última, pois caso se constate a inviabilidade jurídica de tais contratos, as concessões envolvendo o sistema carcerário não estarão mais no rol de opções políticas legítimas do administrador público.

Focado nessa investigação jurídica, o presente trabalho buscou delinear o que pode ser objeto de concessões de estabelecimentos penais. Para tanto constatou-se que não encontra guarida a posição que se opõe em absoluto a delegação de atividades exercidas em presídios. As atividades materiais (serviço de hotelaria) e assistenciais (jurídica, social, médica etc.) são incontestavelmente passíveis de delegação ao privados por tal ordem de contratos. A questão se torna mais espinhosa quando realizada a investigação daquelas atividades relacionadas com a segurança dos estabelecimentos penais.

Nesse ponto, a doutrina contribuiu significativamente ao propor uma taxonomia das atividades realizadas em unidades penais e critérios para definir o que pode ser objeto de gestão privada. Contudo, essas classificações enfrentam limitações, pois a complexidade das atividades nem sempre se encaixa perfeitamente em uma lógica binária de “é ou não é” ou de “segue ou não segue” determinado critério. Trata-se, em verdade, de uma questão de gradação: há atividades claramente indelegáveis ou delegáveis, mas também aquelas que ocupam uma zona intermediária, gerando maiores controvérsias.

Analisar essa zona intermediária em abstrato tem suas limitações, por isso tornou-se necessário a análise de contratos vigentes, como forma de captar a complexidade da realidade prática e como a Administração lidou com ela. Observou-se que a prática administrativa foi além do previsto pela doutrina, delegando atividades diretamente relacionadas ao monitoramento interno, à disciplina e à logística prisional. Embora os contratos demonstrem a aplicação de racionais doutrinários (transferência de atividades de execução, sem poder decisório, padronização de ações etc.), a validade jurídica dessas delegações permanece com algum grau de incerteza, que para sua verificação demandaria uma análise *in loco* para verificar como o contrato se operacionaliza. Mas isso é tema para outra investigação.

REFERÊNCIAS

BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação**: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BNDES. **Financiamentos para projetos de investimentos, públicos ou privados, voltados à geração e aumento de capacidade produtiva, nos diversos setores da economia**. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/bndes-finem-credito-projetos-direto>. Acesso em: 16 de nov. de 2024.

BNDES. **Governo do Rio Grande do Sul conclui leilão do novo complexo prisional de Erechim. 2023.** Disponível em: <https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/detalhe/noticia/Governo-do-Rio-Grande-do-Sul-conclui-leilao-do-novo-complexo-prisional-de-Erechim/>. Acesso em: 10 nov. 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Exposição de Motivos n. 213 de 9 de maio 1983**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7210-11-julho-1984-356938-exposicao-demotivos-149285-pl.html>. Ponto 9.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.310/DF**, Relator: Min. Carlos Velloso. Brasília, DF: STF, julgado em 26 fev. 2003. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1847216>>. Acesso em: 10 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 633.782**. Relator: Luiz Fux. Brasília, DF: STF, julgado em 26 out. 2020. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4005451L>>. Acesso em: 10 nov. 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

FLEINER, Fritz. **Instituciones de Derecho Administrativo**. Tradução de S. A. Gendin. Barcelona: Editorial Labor, 1933.

FONTES, Giulia. Como funciona a gestão privada de presídios nos EUA e na França. **Gazeta do Povo**. Paraná, 14 jun. 2010. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/parana/presidios-privados-modelos-internacionais/>. Acesso em: 12 nov. 2024.

FONTES, Giulia. Como funciona o complexo de Ribeirão das Neves, única PPP penitenciária do país. **Gazeta do Povo**, Paraná, 14 jun. 2019. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/parana/ribeirao-das-neves-unica-ppp-penitenciaria-do-brasil/>. Acesso em: 10 nov. 2024.

GONÇALVES, Pedro. **A concessão de serviços públicos**. Coimbra: Almedina, 1999.

GONÇALVES, Pedro. **Entidades privadas com poderes públicos: o exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas**. Reimp. Coimbra; Almedina, 2008.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. As parcerias público-privadas e a transferência de atividades de suporte ao poder de polícia – em especial, a questão dos contratos de gestão privada de serviços em estabelecimentos prisionais. p. 410. *In* Sundfeld, Carlos Ari (org.). **Parceria público-privadas**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Parceria público-privada**. São Paulo: Saraiva, 2012.

KLEIN, Aline Lícia. A utilização de parcerias público-privadas para a gestão de estabelecimentos prisionais. p. 677-701. Justen Filho, Marçal; Schwind, Rafael Wallbach. **Parcerias público-privadas: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004**. 1. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

MÂNICA, F. B.; BRUSTOLIN, R. **Gestão de Presídios por Parcerias Público-Privadas: uma análise das atividades passíveis de delegação**. Revista Brasileira Políticas Públicas (Online), Brasília, v. 7, nº 1, 2017 p. 304-320.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Concessões**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 44. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. Estatais com poder de polícia: por que não? **Revista de Direito Administrativo**, v. 252, p. 101-103, 2009. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/7958>.

MINAS GERAIS. **Anexo IX - Caderno de Encargos da Concessionária**. 2009b. Disponível em: <https://www.ppp.mg.gov.br/projetos/contratos-assinados/complexo-penal>. Acesso em: 10 nov. 2024.

MINAS GERAIS. **Anexo X – Sistema de mensuração de desempenho de disponibilidade**. 2009c. Disponível em: <https://www.ppp.mg.gov.br/projetos/contratos-assinados/complexo-penal>. Acesso em: 10 nov. 2024.

MINAS GERAIS. **Complexo Penal**. 2018. Disponível em: <https://www.ppp.mg.gov.br/projetos/contratos-assinados/complexo-penal>. Acesso em: 10 nov. 2024.

MINAS GERAIS. **Contrato de Concessão Administrativa n. 336039.54.1338.09**. 2009a, p. 16. Disponível em: <https://www.ppp.mg.gov.br/images/2020/ Penal/Contrato%20e%20Extrato%20Publica%C3%A7%C3%A3o%20PPP%20Complexo%20Penal.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2024.

MONTEIRO, Vera. **Concessão**. São Paulo: Malheiros, 2010.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutório, parte geral e parte especial. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Direito das concessões de serviço público**: concessões, parcerias, permissões e autorizações. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

NIETO, Alejandro. **Derecho Administrativo sancionador**. 3. ed. Madrid: Tecnos, 2002.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Parcerias público-privadas: indelegabilidade no exercício da atividade administrativa de polícia e na atividade administrativa penitenciária. p. 454-455. *In* Sundfeld, Carlos Ari (org.). **Parceria público-privadas**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

POZZO, A. N.; VALIM, R.; AURÉLIO, B.; FREIRE, A. L. **Parcerias público-privadas**: teoria geral e aplicação nos setores de infraestrutura. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

RIBEIRO, M. P.; PRADO, L. N. **Comentários à Lei de PPP** – Fundamentos econômico-jurídicos. São Paulo: Malheiros, 2007.

RIO GRANDE DO SUL. **Concorrência Pública Internacional n. 0011/2023 – Minuta de contrato de concessão administrativa**. 2023a. Disponível em: http://antigo.celic.rs.gov.br/uploads/1682429740Anexo_3_Edital_Minuta_Contrato_PPP_P_residio_Erechim_2023.pdf. Acesso em: 11 nov. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. **Concorrência Pública Internacional n. 0011/2023 - Caderno de encargos**. 2023b. Disponível em: http://antigo.celic.rs.gov.br/uploads/1682429740Anexo_3_Edital_Minuta_Contrato_PP_P_Presidio_Erechim_2023.pdf. Acesso em: 11 nov. 2024.

SUNDFELD, Carlos Ari. Guia jurídica das parcerias público-privadas. p. 35. *In* Sundfeld, Carlos Ari (org.). **Parceria público-privadas**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

UNITED NATIONS ECONOMIC COMISSION FOR EUROPE. **Guidebook on promoting good governance in public-Private partnerships**. New York and Genova: United Nations, 2008. ISBN 978-92-1-116979-9.

WIMMER, Miriam. As relações de sujeição especial na Administração Pública. **Direito Público**, [S. l.], v. 4, n. 18, 2010. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1291>. Acesso em: 10 nov. 2024.