PARECER Nº , DE 2015

SF/16271.30360-25

Da COMISSÃO ESPECIAL DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 513, de 2011, do Senador Vicentinho Alves, que *estabelece normas gerais para a contratação de parceria público-privada para a construção e administração de estabelecimentos penais*.

RELATOR: Senador **ANTONIO ANASTASIA**

I – RELATÓRIO

É submetido ao exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 513, de 2011, do Senador Vicentinho Alves, que propõe estabelecer *normas gerais para a contratação de parceria público-privada* [PPP] *para a construção e administração de estabelecimentos penais*.

A proposição data de 24 de agosto de 2011 e foi distribuída para as Comissões de Serviços de Infraestrutura (CI), de Assuntos Econômicos (CAE) e de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), cabendo decisão terminativa a esta última. Em 15 de setembro, entretanto, a presente matéria foi encaminhada para esta Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional (CEDN), a qual caberá *propor soluções que promovam o desenvolvimento nacional*, conforme o disposto no Requerimento nº 935, de 2015. O requerimento estabeleceu, ainda, que *as proposições legislativas que tratem da promoção do desenvolvimento nacional sejam encaminhadas à Comissão Especial destinada a tratar do tema, sempre que possível apensadas, para sistematização e parecer*. Já no dia 16 fui designado relator no âmbito da CEDN.

O projeto é composto por dezenove artigos. O primeiro estabelece que as normas gerais pretendidas valem para os três níveis de governo. O

segundo e o terceiro preveem que as PPPs para estabelecimentos penais poderão abranger presos condenados e provisórios, submetidos a qualquer regime de pena e que a PPP é um contrato de concessão administrativa que deverá ser precedida de licitação. O quarto lista as diretrizes a ser observadas na contratação da PPP.

O quinto e o sexto determinam que os cargos de diretor e vice-diretor do estabelecimento penal serão ocupados por servidores públicos de carreira, observado os requisitos previstos no art. 75 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), e que o concessionário disponibilizará os seguintes serviços para os presos: assistência jurídica; acompanhamento médico, odontológico e nutricional; programas de ensino fundamental, de capacitação profissional e de esporte e lazer; e programas de individualização de pena e de atividades laborais. O sétimo enumera os requisitos em termos de instalações físicas e de qualificação de pessoal que deverão ser observados pelos estabelecimentos penais. O oitavo admite a subcontratação de serviços ou de partes da obra pelo concessionário. O nono disciplina a remuneração do concessionário.

Os arts. 10 e 11 permitem que a concessionária explore o trabalho dos presos, diretamente ou mediante subcontratação, e utilize o estabelecimento penal para comercializar produtos e serviços oriundos desse trabalho, bem como contém as regras sobre remuneração e outros direitos trabalhistas e previdenciários dos presos.

Na hipótese do art. 10, assim como já o faz a Lei de Execução Penal, no § 2º do Art. 28, o trabalho do preso não está sujeito ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho.

O art. 12 autoriza que o concessionário apresente, ao juiz da execução, proposta mais benéfica de remição em relação à prevista no art. 126 da Lei de Execução Penal.

O art. 13 estabelece as atribuições do Poder Público quanto à transferência de presos, às respectivas escoltas e ao transporte para tribunal, assim como para a vigilância e a segurança dos presos envolvidos em trabalhos externos. O art. 14 prevê que o contrato poderá ser rescindido quando o desempenho da contratada não atender aos critérios de avaliação previstos em contrato.

SF/16271.30360-25

O art. 15 admite a participação de empresas ou grupos com capital estrangeiro nos contratos disciplinados pela norma decorrente do projeto em comento. O art. 16 estipula que os estabelecimentos penais serão fiscalizados pelo juízo da execução penal, pelo Ministério Público, pelo Conselho Penitenciário e pelo Departamento Penitenciário.

O art. 17 determina que os arts. 29, 32, 33, 36, 37, 76 e 77, e o *caput* do art. 88 da Lei de Execução Penal não valem automaticamente para os estabelecimentos penais administrados por meio de PPPs, prevalecendo o que constar no contrato.

O art. 18 define que as disposições da Lei de Execução Penal e da Lei nº 11.079, de 2004, que *institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público privada no âmbito da administração pública*, aplicam-se subsidiariamente aos contratos ora considerados. O art. 19, por fim, contém a cláusula de vigência, com a norma resultante entrando em vigor na data da sua publicação.

Em 31 de outubro de 2012, a CI aprovou relatório favorável ao projeto em questão, com a Emenda nº 1 – CI, redigida pelo Senador Lobão Filho. A modificação introduzida no § 1º do art. 3º prevê que as empresas contratadas deverão contar com pelo menos cinco anos de experiência no mercado de segurança. Argumenta-se que isso excluirá dos certames firmas com nenhum ou pouco conhecimento das atividades requeridas pela área.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão, nos termos do art. 97 do Regimento Interno do Senado Federal, estudar e emitir parecer sobre os assuntos submetidos ao seu exame.

Como destacado pelo relatório do Senador Lobão Filho, a matéria tratada no PLS nº 513, de 2011, está inserida na competência privativa da União para:

a) estabelecer *normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais, da União, Estados, Distrito Federal e Municípios*, conforme o art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal;

SF/16271.30360-25

b) tratar, de maneira concorrente, de direito penitenciário, limitada à fixação de normas gerais, conforme determina o art. 24, inciso I e § 1º, da Lei Maior.

SF/16271.30360-25

Portanto, a presente proposta encontra amparo no nosso ordenamento constitucional.

No entanto, divergindo do parecer da CI, consideramos que o art. 5º atenta contra o princípio da livre iniciativa, consagrado no art. 1º, inciso IV, da Carta Magna, ao exigir que os cargos de diretor e vice-diretor do estabelecimento penal sejam ocupados por servidores públicos de carreira, pois impõe a uma empresa privada a obrigação de ter a sua direção operacional ocupada por servidores públicos. Dessa forma, proporemos emenda suprimindo esse dispositivo.

Nesse ponto, vale destacar que o projeto veda expressamente a delegação de funções de natureza jurisdicional ou disciplinares, mantendo-as como exclusivas de Estado, de sorte que essas funções ainda serão exercidas pelos órgãos imbuídos dessas atribuições.

Com relação ao art. 4º, sugerimos emenda no sentido de privilegiar o mandamento constitucional de individualização da pena, para que as atividades a serem exercidas estejam adequadas ao perfil e aptidões dos custodiados.

Cumpre também adequar o projeto ao art. 134 da Constituição da República, no que diz respeito ao papel indispensável da Defensoria Pública, notadamente após a Emenda Constitucional nº 80 de 2014. Daí porque é necessário alterar o art. 6º para garantira a atuação da Defensoria Pública.

Também propomos duas emendas aos artigos 10 e 11 do projeto, por merecerem, ao nosso ver, alterações para adequá-los ao disposto na Lei Complementar nº 95/90.

Especificamente acerca da Emenda nº 1 – CI, consideremos acertada a preocupação do Senador Lobão Filho. É importante que as empresas contratadas contem com, pelo menos, cinco anos de experiência no mercado de segurança. Dessa forma, evitar-se-á que sejam contratadas empresas com nenhuma ou reduzida capacidade operacional e administrativa nessa área tão sensível.

No mais, o presente projeto é uma inegável contribuição para a melhoria das condições dos estabelecimentos prisionais, o que poderá contribuir para a redução da reincidência na prática de crime e, por extensão, para o aprimoramento da segurança pública, dever basilar do Estado brasileiro, como atestado pelo *caput* do art. 5º da Constituição Federal.

SF/16271.30360-25

Destaque-se, além do mais, que as despesas geradas pelos novos contratos para construção e administração de estabelecimentos penais não representam despesas de caráter continuado, como tipificado pelo art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000). São despesas que resultarão de processos licitatórios específicos, com as dotações orçamentárias requeridas constando das leis orçamentárias correspondentes.

Por fim, julgamos necessário fornecer instrumentos adicionais aos entes federativos para que otimizem os processos licitatórios e os contratos necessários à implantação de suas políticas na área de segurança pública. É premente a construção de alternativas normativas que possibilitem aos gestores responsáveis formas diferenciadas de enfrentamento da grave crise que todos vivemos nessa área.

Ora, o sistema de cogestão da execução penal, por meio dos contratos de PPP, é medida que se alinha perfeitamente com esse objetivo. E o estímulo ao seu uso passa pela não inclusão das contrapartidas devidas pelo ente público ao parceiro privado no cômputo do limite máximo de comprometimento da receita corrente líquida com essa modalidade de contratação, tal como disciplinado na Lei das PPPs (Lei nº 11.079, de 2004). Este será o objeto da nossa segunda emenda.

III – VOTO

Em face do exposto, voto pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 513, de 2011, com a Emenda nº 1 – CI e as seguintes emendas:

EMENDA Nº – CEDN

(ao PLS nº 513, de 2011)

Atribua-se ao inciso V, do art. 4º do Projeto de Lei do Senado nº 513, de 2011 a seguinte redação:

"Art. 4º .....

V – obrigatoriedade do trabalho do preso, na medida de suas aptidões e capacidades;

....." (NR)

SF/16271.30360-25

EMENDA Nº – CEDN
(ao PLS nº 513, de 2011)

Suprima-se o art. 5º do Projeto de Lei do Senado nº 513, de 2011.

EMENDA Nº – CEDN
(ao PLS nº 513, de 2011)

Suprima-se o inciso I, do art. 6º do Projeto de Lei do Senado nº 513, de 2011, renumerando-se os demais, bem como, inclua-se novo parágrafo único com a seguinte redação:

"Art. 6º .....

Parágrafo único. O concessionário garantirá ao preso assistência jurídica através de advogado constituído ou da Defensoria Pública;

....." (NR)

EMENDA Nº – CEDN
(ao PLS nº 513, de 2011)

Atribua-se ao art. 10 do Projeto de Lei do Senado nº 513, de 2011 a seguinte redação:

"Art. 10 O concessionário terá liberdade para dirigir e remunerar o trabalho dos presos, assim como utilizar ambientes do estabelecimento penal para a comercialização de produtos e serviços oriundos desse trabalho, e dos lucros advindos será deduzida a remuneração devida, observado o disposto neste artigo." (NR)

EMENDA Nº– CEDN
(ao PLS nº 513, de 2011)

SF/16271.30360-25

Atribua-se ao art. 11 do Projeto de Lei do Senado nº 513, de 2011 a seguinte redação:

"Art. 11 O concessionário poderá subcontratar a mão-de-obra dos presos observadas as seguintes condições:

....." (NR)

EMENDA Nº– CEDN
(ao PLS nº 513, de 2011)

Atribua-se ao art. 13 do Projeto de Lei do Senado nº 513, de 2011 a seguinte redação:

"Art. 13 São atribuições do Poder Público:

I - a direção do estabelecimento penal;

II - a segurança armada nas áreas externas dos estabelecimentos penais;

III - a supervisão, controle e monitoramento de todas as atividades relacionadas à execução penal, inclusive os padrões de segurança do estabelecimento penal, bem como a aplicação de sanções administrativas;

IV - o transporte de internos relacionados ao estabelecimento penal." (NR)

EMENDA Nº – CEDN
(ao PLS nº 513, de 2011)

Acrescente-se o seguinte art. 18 ao PLS nº 513, de 2011, renumerando-se os seguintes:

"**Art. 18.** Não serão consideradas, para fins de aplicação do limite previsto no *caput* do art. 28 da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, as despesas derivadas de contratos de parceria

celebrados para obras e serviços de engenharia para construção, ampliação, manutenção e reforma de estabelecimentos penais e unidades de atendimento socioeducativo. ” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/16271.30360-25