

PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, 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 **PAULO PAIM**

I – RELATÓRIO

Submete-se ao exame desta Comissão, por força de aprovação de requerimento pelo plenário, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 513, de 2011, de autoria do Senador Vicentinho Alves.

Trata-se de projeto que objetiva estabelecer normas gerais de parceria público-privada (PPP), no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para a construção e administração de estabelecimentos penais no Brasil, conforme informa o seu art. 1º.

Prevê o art. 2º que a PPP para os estabelecimentos penais poderá abranger presos condenados e provisórios, submetidos a qualquer regime de pena.

Dispõe o art. 3º que a PPP é um contrato de concessão administrativa que deverá ser precedida de licitação.

O art. 4º enumera as diretrizes na contratação da PPP.

O art. 5º determina 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 – a Lei de Execução Penal.

Prevê no art. 6º que o concessionário disponibilizará e manterá para os presos serviços como assistência jurídica; acompanhamento médico, odontológico e nutricional; além de programas de ensino fundamental, de capacitação profissional e de esporte e lazer; corpo técnico para a elaboração e execução dos programas de individualização de pena; e programa de atividades laborais.

O art. 7º estabelece os requisitos que os estabelecimentos penais deverão atender quanto às suas instalações físicas e à qualificação de seu pessoal.

Por meio do art. 8º, prevê-se a possibilidade de o concessionário subcontratar serviços ou partes da obra.

O art. 9º estabelece a forma como o concessionário será remunerado.

O art. 10 garante à concessionária liberdade para explorar o trabalho dos presos e utilizar ambientes do estabelecimento penal para a comercialização de produtos e serviços oriundos desse trabalho e as regras aplicáveis aos presos quanto à remuneração e outros direitos trabalhistas e previdenciários.

Dispõe o art. 11 que a mão-de-obra do preso poderá ser explorada diretamente pelo concessionário ou ser subcontratada.

De acordo com o art. 12, o concessionário poderá apresentar ao juiz da execução proposta mais benéfica da remição em relação à prevista no art. 126 da Lei de Execução Penal.

Por sua vez, o art. 13 estabelece as atribuições do Poder Público quanto à transferência de presos, às respectivas escoltas e o transporte para tribunal, assim como para a vigilância e a segurança dos presos.

Prevê o art. 14 que o contrato de PPP poderá ser rescindido pelas partes nas hipóteses em que o desempenho da contratada não atenda aos critérios de avaliação previstos em contrato.

Por meio do art. 15 permite-se a participação de empresas ou grupos com capital estrangeiro nos contratos de que trata a Lei que decorrer do projeto em exame.

Já o art. 16 prevê que os estabelecimentos penais contratados mediante PPP serão fiscalizados pelo juízo da execução penal, pelo Ministério Público, pelo Conselho Penitenciário e pelo Departamento Penitenciário local.

De acordo com o art. 17, os art. 29, 32, 33, 36, 37, 76, 77 e *caput* do art. 88 da Lei de Execução Penal não se aplicam à contratação por meio de PPP na administração do estabelecimento penal, devendo ficar as referidas disposições a critério do que for estabelecido no contrato.

Prevê o art. 18 que se aplicam subsidiariamente as disposições da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que *institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público privada no âmbito da administração pública* e da Lei de Execução Penal.

Por último, o art. 19 do Projeto veicula a usual cláusula de vigência de entrada em vigor da lei que dele decorrer na data de sua publicação.

Em sua justificação o autor adverte que o *projeto não trata de 'privatização' do sistema prisional*. Informa que *seria mais adequado falar de terceirização; ou, ainda melhor de co-gestão dos estabelecimentos prisionais por meio de parceria entre setor público e privado, buscando otimizar a prestação dos serviços penitenciários*.

Observa também que há algumas experiências muito positivas, citando o exemplo da Penitenciária de Guarapuava, no Paraná, em que vários serviços foram terceirizados, onde a taxa de reincidência criminal é de apenas seis por cento, enquanto a média nacional está em torno de 85%.

Também enfatiza o autor que a terceirização prevista no projeto haverá de assegurar aos presos trabalho, capacitação profissional e educação, devendo a sua contratação ocorrer mediante o seu consentimento, respeitando, assim, a Convenção nº 29 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

O Projeto tramitou, inicialmente, pela Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI), onde recebeu parecer pela aprovação do Projeto, com a Emenda nº 01 – CI.

O PLS foi encaminhado, em seguida, ao exame da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), tendo sido designada a Senadora Lúcia Vânia, que não chegou a apresentar relatório sobre a matéria.

Em face do Requerimento nº 935, de 2015 – aprovado na sessão plenária do dia 19 de agosto de 2015, que criou comissão especial para propor soluções que promovam o desenvolvimento nacional e estabeleceu 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” –, o PLS em exame foi, então, encaminhado à decisão terminativa da Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional (CEDN).

Contudo, antes de sua apreciação pela CEDN, foi aprovado requerimento para que, *além da apreciação pela Comissão Especial de Desenvolvimento Nacional – CEDN, sejam ouvidas, também, as Comissões de Direitos Humanos e Legislação Participativa – CDH; de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ; e de Assuntos Sociais – CAS, respectivamente.*

Ademais, em atendimento ao Ofício s/nº do Senador Vicentinho Alves, autor do Projeto, ocorreu a republicação do PLS contendo ajustes no

texto da sua justificação, retornando a matéria ao exame da CDH, CCJ e CAS, seguindo posteriormente à decisão terminativa da CEDN.

Por último, coube a mim, Presidente desta CDH, avocar a relatoria da matéria.

II – ANÁLISE

Incorporamos a este nosso relatório a análise do PLS nº 513, de 2011, que consta do parecer exarado pela CI, exceto quanto à sua conclusão, haja vista a nossa decisão de apresentar emenda substitutiva integral ao PLS nº 513, de 2011.

A matéria de que trata o PLS em exame, a teor do disposto no art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal, insere-se na competência legislativa privativa da União, para 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*, objetivando à União, no caso deste projeto, a contratação público-privada para a construção e administração de estabelecimentos penais.

Em face da citada competência privativa sobre o assunto, a União editou a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que *institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público privada no âmbito da administração pública*, a qual deve ser observada na contratação e administração público-privada, de acordo com o proposto no *caput* do art. 3º do PLS em exame.

O PLS também vai ao encontro da competência legislativa concorrente da União ao tratar de direito penitenciário, nos termos do art. 24, inciso I, da Constituição Federal, mas limitando-se a estabelecer normas gerais, conforme determina o § 1º do mencionado artigo.

Quanto ao aspecto de mérito, concordamos com o referido parecer da CI, na parte que ora reproduzimos:

A melhoria das condições dos estabelecimentos prisionais, conforme objetiva o PLS, constitui inegável instrumento para assegurar o respeito à dignidade da pessoa humana, que é princípio fundamental do Estado brasileiro, conforme o artigo inicial da nossa Lei Fundamental.

Pode resultar também do projeto a melhoria da segurança pública, que é obrigação do Estado para com todos os brasileiros, conforme determina o *caput* do art. 5º da Lei Maior, ao propiciar meios para que os presos cumpram penas em instalações adequadas e possam ter trabalho digno, contribuindo, assim, para reduzir a reincidência na prática de crime.

(...)

A construção e administração de estabelecimentos penais constituem assunto sobre o qual os nossos governantes não costumam dar a devida atenção nos seus planos de governo. Não obstante os avanços da nossa democracia, o Brasil ainda é objeto de vexaminosas condenações de organismos internacionais que acompanham a situação dos direitos humanos em todo o mundo, haja vista as péssimas condições da maioria dos presídios brasileiros.

Entretanto, com o objetivo de contribuir para o aperfeiçoamento do projeto, propomos emenda substitutiva integral para promover alterações tanto nos aspectos formais quanto no seu conteúdo propositivo, destacando-se os seguintes pontos:

a) especificação dos serviços em estabelecimentos penais que poderão ser objeto de prestação pelos concessionários, conforme relacionados nos incisos I a VIII do *caput* do art. 3º (manutenção e conservação, alimentação, limpeza, lavanderia, entre outros);

b) especificação, no edital de contratação, de critérios e requisitos a serem observados, obrigatoriamente, pelo poder concedente e pela contratada, conforme relacionados nos incisos I a V do *caput* do art. 4º;

c) definição das funções que serão exercidas exclusivamente por servidores públicos penitenciários de carreira, sendo, portanto, indelegáveis, conforme proposto mediante o art. 5º;

d) exclusão da participação de empresas ou grupos com capital estrangeiro nos contratos de que trata o projeto;

e) exclusão de alguns dispositivos que tratam de aspectos administrativos dos estabelecimentos penais, da utilização da mão de obra de presos e outras previsões normativas, resultando em detalhamento que deve ser objeto de regras regulamentadoras ou contratuais, tais como os arts. 2º, 3º (*caput*), 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 (exceto § 2º), 11, 12, 13 e 17.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 513, de 2011, com a seguinte Emenda Substitutiva:

EMENDA Nº 1 - CDH (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 513, DE 2011

Estabelece normas e procedimentos gerais para construção de estabelecimentos penais e prestação de serviços nesses estabelecimentos sob a forma de contratação de parceria público-privada.

Art. 1º Esta Lei institui normas e procedimentos gerais para construção de estabelecimentos penais e prestação de serviços nesses estabelecimentos sob a forma de contratação de parceria público-privada, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. As concessões administrativas regem-se por esta Lei, aplicando-lhes subsidiariamente a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.

Art. 2º Não poderão fazer parte da sociedade de propósito específico de que trata o art. 9º da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, as pessoas que tiverem sido condenadas por crime contra a Administração Pública ou por improbidade administrativa e empresas ou grupos com capital estrangeiro nos contratos de que trata esta Lei.

Art. 3º Poderão ser objeto de prestação pelo concessionário os serviços materiais acessórios, instrumentais ou complementares desenvolvidos em estabelecimentos penais, especificamente:

I – manutenção e conservação;

II – alimentação;

III – limpeza;

IV – lavanderia;

V – fornecimento de materiais de consumo dos presos e para a administração;

VI – copeiragem;

VII – aluguel e manutenção de veículos; e

VIII – aluguel e manutenção de equipamentos.

Art. 4º O edital de contratação da parceria público-privada indicará, obrigatoriamente:

I – os serviços a serem oferecidos, observado o disposto no art. 3º, bem como os critérios pelos quais eles serão avaliados;

II – os requisitos mínimos a serem atendidos, em termos da concepção da estrutura arquitetônica do estabelecimento penal, respeitadas as regras sobre a arquitetura e construção de estabelecimentos penais do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária;

III – a base e os critérios para a remuneração do concessionário, que devem considerar todas as receitas por ele obtidas;

IV – as condições e os prazos para a plena transferência dos serviços ao poder público, visando a evitar sua descontinuidade; e

V – a oferta de trabalho aos presos em atividades econômicas, inclusive na prestação dos serviços previstos no art. 3º, incisos, I, III, IV e VI.

§ 1º Ficam asseguradas a remuneração e as condições adequadas e seguras de trabalho, conforme o disposto na Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, bem como:

I – remuneração mínima correspondente a 1 salário mínimo, para uma jornada de trabalho de até 40 horas semanais, que será depositada em conta bancária ou caderneta de poupança;

II – previdência social;

III – equipamento de proteção individual contra acidentes do trabalho, obedecidas as normas relativas a higiene e segurança do trabalho, fixadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego;

IV – treinamento profissional;

V – seguro contra acidente de trabalho.

§ 2º O concessionário poderá capacitar e remunerar os presos de forma diferenciada, além da remuneração mínima, com base em critério de produtividade ou conforme seus interesses econômicos e as circunstâncias do mercado.

Art. 5º São funções indelegáveis do Poder Público, exercidas exclusivamente por servidores públicos penitenciários de carreira, essenciais à execução da pena e ao poder de polícia no âmbito do sistema prisional, as atribuições de segurança externa e interna dos estabelecimentos penais, custódia, disciplina, escoltas, vigilância, recaptura de presos, vistorias manuais ou com equipamentos, monitoramento eletrônico, controle de motins e rebeliões, identificação e qualificação de pessoas, assim como as de assistência social, jurídica e à saúde dos presos.

Art. 6º O contrato poderá ser rescindido pelo Poder Público na hipótese de desempenho que não atenda aos critérios de avaliação previstos em contrato.

Art. 7º Os estabelecimentos penais sob contratação de parceria público-privada serão fiscalizados pelos órgãos da execução penal, conforme previsto na Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, e outras entidades autorizadas por lei.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, 09 de novembro de 2016.

Senador Hélio José, Presidente Eventual

Senador Paulo Paim, Relator