

PARECER N° , DE 2012

Da COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA, 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 **LOBÃO FILHO**

I – RELATÓRIO

Submete-se ao exame desta Comissão 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 nº 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 no 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 as disposições referidas ficarem 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 vai, em seguida, à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e à decisão terminativa da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

No quinquídio previsto regimentalmente, o projeto não recebeu emendas que lhe poderiam ser apresentadas.

II – ANÁLISE

Por força do disposto no art. 104, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cabe a esta Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI) *opinar sobre matérias pertinentes a parcerias público-privadas.*

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.

Por força dessa competência concorrente o PLS prevê a não aplicação de alguns dispositivos da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, a Lei de Execução Penal, para permitir a realização da PPP mediante a contratação de empresas privadas pela administração pública.

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.

Deixemos, no entanto, que a CCJ se manifeste sobre os aspectos constitucionais e jurídicos do PLS de modo mais apropriado em face da sua atribuição regimental, devendo esta Comissão se ater ao exame de mérito da matéria.

Corroboramos os consistentes argumentos contidos na justificação do projeto, pois entendemos que já está mais do que madura a discussão da sociedade quanto à necessidade de ampliar e melhorar o nosso sistema penitenciário.

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.

Há, no entanto, alguns exemplos bem sucedidos de administração de estabelecimentos penais no País que adotam a terceirização de serviços com elogiáveis resultados na recuperação do preso, como é o caso da Penitenciária de Guarapuava, no Paraná, citado pelo autor do projeto.

Entendemos, por conseguinte, que o projeto tem o elevado mérito de permitir que essas experiências exitosas possam ser estendidas a muitos outros estabelecimentos penais de todo o País, mediante a parceria público-privada, propiciando à administração pública melhorar sensivelmente a condição humana dos presos nos estabelecimentos penais, de modo que toda a sociedade, principalmente, os seus segmentos mais humildes, usufrua de paz e tranquilidade que caracterizam as democracias.

Entretanto, com o objetivo de contribuir para o aperfeiçoamento do projeto, propomos uma emenda para que as empresas contratadas mediante a PPP que é objeto do projeto contem com, pelo menos, dois anos de experiência no mercado de segurança. Desse modo, evita-se que sejam contratadas empresas com nenhum ou reduzido tirocínio em atividades relacionadas com essa área.

III – VOTO

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

EMENDA Nº 1 – CI

Dê-se ao § 1º do art. 3º do Projeto de Lei do Senado nº 513, de 2011, a seguinte redação:

Art. 3º

§ 1º A Administração Pública levará em conta, para a seleção do grupo ou empresa privada, entre outros critérios julgados convenientes, o mínimo de dois anos de experiência no mercado de segurança, a viabilidade prática do projeto-modelo de concepção da estrutura arquitetônica do estabelecimento penal, suas condições de segurança e a capacidade de a estrutura e a empresa atenderem aos serviços a serem exigidos contratualmente.

.....

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator