

## **PARECER N° , 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 N° 1 - CDH (SUBSTITUTIVO)**

#### **PROJETO DE LEI DO SENADO N° 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