

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 4.014, DE 2012

Apensados: PL nº 6.901/2013, PL nº 7.873/2014, PL nº 2.655/2015, PL nº 2.693/2015, PL nº 35/2015, PL nº 73/2015, PL nº 873/2015, PL nº 6.471/2016, PL nº 789/2019 e PL nº 1.217/2020

Altera a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, que "Institui o Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP, e dá outras providências", para permitir aos municípios acesso aos recursos do FNSP, quando fizerem incluir, em suas licitações, dispositivo de reserva de vagas para apenados em regime aberto, semiaberto e egressos do sistema prisional.

Autor: Deputado ENIO BACCI

Relator: Deputado AUGUSTO COUTINHO

I – RELATÓRIO

A Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, resultante da conversão da Medida Provisória nº 2.120-9, de 2001, instituiu o Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP. Todavia, essa norma foi integralmente revogada pela Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018 (conforme o inciso XIV do art. 46 dessa Lei).

O FNSP tem o objetivo de garantir recursos para apoiar projetos, atividades e ações nas áreas de segurança pública e de prevenção à violência, observadas as diretrizes do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (art. 2º *caput da* Lei nº 13.756, de 2018).



O art. 5º da Lei nº 13.756, de 2018, prevê, entre outras, as seguintes destinações aos recursos do FNSP: construção, reforma, ampliação e modernização de unidades policiais, periciais, de corpos de bombeiros militares e de guardas municipais; aquisição de materiais, de equipamentos e de veículos imprescindíveis ao funcionamento da segurança pública; tecnologia e sistemas de informações e de estatísticas de segurança pública; inteligência, investigação, perícia e policiamento; capacitação de profissionais da segurança pública e de perícia técnico-científica; atividades preventivas destinadas à redução dos índices de criminalidade; ações de enfrentamento da violência contra a mulher; programas habitacionais em benefício dos profissionais da segurança pública e de melhoria da qualidade de vida dos profissionais da segurança pública.

E o § 1º do art. 6º admite a transferência de recursos do FNSP aos Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios, por meio de convênios ou de contratos de repasse, desde que obedecidos os requisitos contidos no art. 7º da Lei.

O Projeto de Lei nº 4.014, de 2012 (doravante indicado como *projeto principal*), busca alterar a Lei nº 10.201, de 2001, para permitir que recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública sejam destinados a entes da federação que reservem vagas para apenados em regimes aberto e semiaberto, bem como a egressos do sistema prisional, nas licitações públicas destinadas à contratação de serviços que incluam a prestação de mão de obra, com exceção dos serviços de segurança, vigilância ou custódia.

A Justificativa do projeto invoca o dever do Estado de promover a ressocialização de egressos do sistema carcerário, bem como aponta que a oferta de trabalho digno reduz os índices de reincidência criminal e de violência.

Após o transcurso do prazo regimental, sem que nenhuma emenda fosse apresentada ao projeto principal, a ele foram apensados os Projetos de Lei nºs 6.901/2013, 7.873/2014, 35/2015, 73/2015, 873/2015, 2.655/2015, 2.693/2015, 6.471/2016, 789/2019 e 1.217/2020.



O PL nº 6.901, de 2013, resultante da aprovação da Sugestão nº 36, de 2011, pela Comissão de Legislação Participativa, acrescenta à lei de licitações artigo determinando que, na contratação de obras e serviços pela Administração Pública, 5% das vagas sejam reservadas para egressos do sistema penitenciário e apenados em regimes semiaberto e aberto. São ressalvados de tal reserva os serviços que exijam certificação profissional específica e, apenas para os apenados em regime semiaberto e aberto, os serviços de segurança, vigilância ou custódia. O descumprimento de tal exigência autorizaria a Administração a rescindir o contrato. O objetivo da proposição seria o de restaurar a cidadania do apenado e reduzir a reincidência.

O PL nº 7.873, de 2014, acrescenta à lei de licitações parágrafo que obriga a inserção, nos editais e termos de contrato relacionados à contratação de serviços de execução contínua, ressalvados os de vigilância, segurança ou custódia e os que exijam certificação profissional específica, cláusula que reserve 5% da mão de obra para apenados em regime semiaberto e egressos do sistema penitenciário. A Justificação do projeto consigna que a reserva de vagas constitui “medida afirmativa imprescindível para restaurar a capacidade cidadã desses brasileiros e reduzir a possibilidade de reincidência criminal, em benefício de toda a sociedade”.

O PL nº 35, de 2015, faculta à Administração exigir, nas licitações para contratação de obras e serviços a serem executados em estabelecimentos prisionais, que a contratada empregue presidiários e egressos do sistema penitenciário em quantitativos, termos e condições fixados no edital e no contrato. A justificativa da proposta esclarece tratar-se de resgate do PL nº 6.808, de 2010, arquivado, e está centrada no argumento de que o trabalho é fundamental para garantir a ressocialização do presidiário e do egresso.

O PL nº 73, de 2015, é a reapresentação do projeto principal, nos seus exatos termos.

O PL nº 873, de 2015, determina que conste dos contratos para contratação de obras e serviços, inclusive os técnicos especializados, cláusula



obrigando a contratada a reservar ao menos 10% dos postos de trabalho para reeducandos do sistema prisional que estejam cumprindo pena em regime semiaberto, ostentem bom comportamento carcerário e sejam monitorados por tornozeleira eletrônica. A Justificação do projeto é no sentido de que a reinserção no mercado de trabalho é extremamente difícil para as pessoas que sofreram condenação criminal, embora seja essencial à sua ressocialização.

O PL 2.655, de 2015, embora não altere a lei de licitações, determina que os órgãos e entidades da Administração Pública federal estabeleçam nos editais de licitações para contratação de serviços, que 5% dos postos de trabalho sejam reservados a egressos do sistema prisional.

O PL 2.693, de 2015, da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a realidade do Sistema Carcerário Brasileiro, acrescenta à lei de licitações artigo determinando que, nas licitações para execução de obras ou prestação de serviços, ressalvados os de vigilância, segurança, custódia e aqueles que exijam certificação profissional específica, 1% da mão-de-obra seja reservada para condenados e egressos do sistema penitenciário. Tal exigência seria dispensada nos contratos com quantitativo inferior a 100 trabalhadores. O eventual descumprimento daquela obrigação implicaria “proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo período de um ano”. Dispositivos equivalentes também seriam acrescentados à 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 à Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, que institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC.

O PL 6.471, de 2016, propõe a alteração da lei de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, acrescentando, entre os encargos da concessionária de serviços públicos, a incumbência de reservar em seu quadro funcional cotas para pessoas egressas do sistema prisional.

O PL nº 789, de 2019, acrescenta o art. 5º-B à Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer, em editais de licitação e contratos que



envolvam a execução de obras, reserva de vagas para apenados em regime semiaberto e egressos do sistema penitenciário.

Finalmente, o PL nº 1.217, de 2020, dispõe sobre a obrigatoriedade de contratação de adolescentes, jovens e idosos, atendidos em medidas socioeducativas, pelas empresas contratadas pelos órgãos da administração pública direta e indireta dá outras providências.

A apreciação do mérito das propostas se inicia por esta Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público e terá continuidade nas Comissões de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado e de Finanças e Tributação.

II - VOTO DO RELATOR

O projeto principal prevê a destinação de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP aos entes governamentais que, nas licitações públicas destinadas à contratação de serviços, reservarem vagas para apenados em regimes aberto e semiaberto, bem como a egressos do sistema penitenciário. A seu turno, os apensos tratam, em geral, da reserva, à mesma clientela, de percentual das vagas vinculadas às contratações de obras e serviços pela Administração Pública.

Não obstante o elevado caráter social de todas as proposições, alguns pontos devem ser observados para viabilizar a conversão de algumas dessas intenções em norma jurídica.

Dados recentes divulgados pelo IBGE¹ dão conta de que o Brasil possui cerca de 11,3 milhões de desempregados. A imensa maioria desse contingente certamente não tem antecedentes criminais e boa parte tem formação educacional compatível com o exercício de emprego nas entidades contratadas pelo Poder Público. Nesse contexto, a criação de cotas obrigatórias para apenados e egressos do sistema prisional em percentuais

1 Vide: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2022/05/31/ibge-pnad-continua-mensal-abril-2022.htm>. Acesso em 9/6/2022.



elevados (um dos PLs apensados sugere 10%) pode gerar situação um tanto injusta: retirar grande quantidade de vagas de trabalho que estariam disponíveis para as pessoas que não têm antecedentes criminais.

Por tais razões, entendemos que o percentual de vagas em licitações, para egressos do sistema prisional, é bem-vindo, desde que num patamar menor.

O PL nº 35, de 2015, ao facultar à Administração a exigência de que, nas licitações para contratação de obras e serviços a serem executados em estabelecimentos prisionais, a empresa contratada empregue presidiários e egressos do sistema penitenciário, está em sintonia com o projeto principal e com a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos). Por isso, recomenda-se a sua aprovação, na forma do substitutivo abaixo.

O PL nº 2.655, de 2015, propõe que os órgãos e entidades da Administração federal estabeleçam nos editais de licitações para contratação de serviços, que 5% dos postos de trabalho sejam reservados a egressos do sistema prisional. Tal percentual nos parece elevado, considerando o que dissemos acima em relação ao desemprego no País. Isso nos levou a pensar numa diminuição do percentual para 2% (dois por cento). Assim, recomendamos a aprovação do PL nº 2.655, de 2015, na forma do substitutivo.

Raciocínio semelhante podemos aplicar aos PL nºs 6.901, de 2013, 7.873, de 2014, e 873, de 2015, que também preveem a inserção de percentual de contratação para os egressos do sistema penitenciário.

O PL nº 2.693, de 2015, além de buscar alterações na Lei nº 8.666, de 1993, também prevê reserva de vagas na lei das parcerias público-privadas (Lei nº 11.079/2004) e na Lei do Regime Diferenciado de Contratações (Lei nº 12.462/2011). Dentro da linha de raciocínio aqui defendida, somos pela sua aprovação parcial, na forma do substitutivo.

O PL nº 789, de 2019, ao prever, para a execução de obras públicas, a reserva de vagas de trabalho para apenados em regime semiaberto



e egressos do sistema penitenciário, está em sintonia com o projeto principal e com a Nova Lei de Licitações e Contratos. Por isso, recomenda-se a sua aprovação, na forma do substitutivo.

Dentro da compreensão acima defendida, entendemos que a cota para egressos deve ser criada com parcimônia, a fim de não gerar situação injusta com os demais desempregados, que jamais agiram em conflito com a lei. Por isso, além de equalizar o percentual sugerido nos apensados para apenas 2%, entendemos, no que se refere à cota, que esta deve ficar restrita às licitações tratadas pela Lei nº 8.666, de 1993, e Lei nº 14.133, de 2021, sem que seja replicada em outras normas e nem que seja criada norma autônoma criando outras cotas.

Assim, recomendamos a rejeição dos Projetos de Lei nºs 6.471, de 2016 (altera a Lei de Concessões), e 1.217, de 2020 (propõe norma autônoma, criando obrigatoriedade de contratação de adolescentes, jovens e idosos, atendidos em medidas socioeducativas, pelas empresas contratadas pelos órgãos da administração pública direta e indireta).

O projeto principal (e o PL nº 73, de 2015, que o repete) é meritório. Não podemos ignorar o preconceito que a sociedade demonstra em relação aos apenados dos regimes aberto e semiaberto e aos egressos, muitas vezes pela descrença em relação à possibilidade de ressocialização do indivíduo que tenha cumprido ou esteja cumprindo pena. Essa percepção negativa, é preciso reconhecer, encontra amparo na realidade de nossas prisões, o que levou o Supremo Tribunal Federal a declarar que o sistema carcerário brasileiro vive num *estado de coisas inconstitucional*².

Entendemos que o melhor caminho para enfrentamento dessa situação reside numa postura equilibrada do legislador, na criação de política pública para a contratação dos apenados e egressos. Nesse sentido, no substitutivo, sugerimos a inserção de um inciso III no art. 7º da Lei nº 13.756, de 2018, a fim de estimular os entes federados a darem guarida àquele público-alvo nas terceirizações que fizerem, tendo como recompensa o recebimento de verbas do Fundo Nacional de Segurança Pública.

2 STF: ADPF nº 347 MC/DF, rel. Min. Marco Aurélio, 9.9.2015. (ADPF-347).



A cota na lei de licitações e a nova destinação de parte do Fundo Nacional de Segurança Pública constituem, a nosso ver, medidas suficientes para mitigar a chaga social que é o desemprego vivido por pessoas que, por alguma contingência da vida, cometeram crimes.

Como a Lei nº 10.201, de 2001, foi revogada, fizemos no substitutivo a devida adaptação, para que o PL nº 4.014, de 2012, busque alterar a Lei nº 13.756, de 2018, norma que rege o Fundo Nacional de Segurança Pública atualmente.

Pelo exposto, votamos pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 4.014, de 2012, e dos Projetos de Lei nºs 6.901/2013, 7.873/2014, 35/2015, 73/2015, 873/2015, 2.655/2015, 2.693/2015 e 789/2019, apensados, na forma do substitutivo abaixo; pela rejeição dos Projetos de Lei nºs 6.471/2016 e 1.217/2020.

Sala da Comissão, em de de 2022.

Deputado AUGUSTO COUTINHO
Relator



COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 4.014, DE 2012

Apensados: PL nº 6.901/2013, PL nº 7.873/2014, PL nº 2.655/2015, PL nº 2.693/2015, PL nº 35/2015, PL nº 73/2015, PL nº 873/2015, PL nº 6.471/2016, PL nº 789/2019 e PL nº 1.217/2020

Altera a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, para incluir nova destinação e nova hipótese de acesso aos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 5º

.....

XIII – programas de reinserção social dos egressos do sistema prisional. (NR)

.....”

“Art. 7º.....

.....

III – aos entes federativos que incluïrem nas licitações que promoverem a obrigatoriedade de contratação de mão de obra que reserve vagas em até 2% (dois por cento) dos respectivos postos de trabalho para os egressos do sistema prisional, para apenados em regimes aberto e semiaberto, ou que observem o disposto no inciso II do §9º do art. 25 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, excluïdas as licitações para os serviços de segurança, vigilância ou custódia.

.....”(NR)



Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2022.

Deputado AUGUSTO COUTINHO
Relator

