

# COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO

## PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 329, DE 2023

Susta os efeitos do inciso X do Decreto nº 8.874/2016, inserido pelo Decreto nº 11.498, de 25 de abril de 2023, que inclui a segurança pública e o sistema prisional na lista de setores prioritários elegíveis para a emissão de debêntures incentivadas sob a Lei nº 12.431, de 24 de junho de 2011.

**Autor:** Deputado GLAUBER BRAGA E OUTROS

**Relator:** Deputado JUNIO AMARAL

### I – RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo nº 329, de 2023, de autoria do Deputado Glauber Braga e outros, visa sustar os efeitos do inciso X do Decreto nº 8.874/2016, inserido pelo Decreto nº 11.498, de 25 de abril de 2023, que inclui a segurança pública e o sistema prisional na lista de setores prioritários elegíveis para a emissão de debêntures incentivadas sob a Lei nº 12.431, de 24 de junho de 2011.

Na sua justificação, os Autores trazem a seguinte argumentação:

Em julho de 2023, o Ministério da Fazenda propôs um conjunto de medidas para fomentar as parcerias público-privadas (PPPs) em níveis estaduais e municipais. Dentre estas medidas, destaca-se a expansão dos setores considerados prioritários para a emissão de debêntures incentivadas, conforme a Lei nº 12.431, de 24 de junho de 2011, incluindo, entre outros, o sistema prisional - que é o foco deste Projeto de Decreto Legislativo.

[...]

Outras medidas além das previstas no Decreto nº 11.498/2023



foram anunciadas. Segundo o Ministério da Fazenda, agora, o ente federado (Estado ou município) que estruturar uma PPP poderá contar com a garantia da União para financiar a operação, seja com uma instituição financeira interna ou externa. Esse modelo visa a reduzir significativamente o risco para as empresas, utilizando recursos públicos.

A inclusão da segurança pública e do sistema prisional entre os setores prioritários para a emissão de debêntures incentivadas implica na concessão de benefícios fiscais a empresas que desejam operar neste setor. Isso abre o caminho para a privatização de prisões.

Apresentada em 21 de setembro de 2023, a proposição, em 08 de novembro do mesmo ano, foi distribuída à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, para análise de mérito, bem como para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para análise de mérito e conforme o art. 54, do RICD, em regime de tramitação ordinário e sujeita à apreciação do Plenário.

Em 09 de novembro de 2023, a proposição foi recebida pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado e, no dia 22 do mesmo mês, fui designado relator.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

O Projeto de Decreto Legislativo nº 329, de 2023, foi distribuído a esta Comissão por tratar de matéria relativa ao sistema penitenciário e às políticas de segurança pública, nos termos do art. 32, XVI, alíneas “f” e “g”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Em seu texto, a proposição analisada trata da inclusão da segurança pública e do sistema prisional na lista de setores prioritários elegíveis para a emissão de debêntures incentivadas no âmbito da Lei nº 12.431, de 2011.

A partir dessa modificação, trazida pelo Decreto nº 11.498, de 2023, a segurança pública e o sistema prisional passam a ser considerados prioritários diante dos projetos de investimento que visam à implantação,



ampliação, manutenção, recuperação, adequação ou modernização de empreendimentos em infraestrutura.

Como argumenta os próprios Autores da proposição, de maneira explicativa, “as debêntures incentivadas são instrumentos de renúncia fiscal que visam estimular, entre outras coisas, as PPPs”, de maneira que tais títulos permitem às empresas captarem recursos no mercado para financiar projetos de infraestrutura. Ainda, os investidores contariam com isenção ou redução de Imposto de Renda sobre os lucros obtidos, nos termos da Lei nº 12.431, de 2011.

De maneira exemplificativa, mencionamos captações bilionárias por meio das debêntures incentivadas<sup>1</sup>: i) em 2021, no setor de saneamento básico, as captações foram superiores a R\$ 5 bilhões no mercado de capitais; e ii) também em 2021, no setor de mobilidade urbana, foram autorizados a busca de mais de R\$ 2 bilhões em investimentos para Rio de Janeiro, São Paulo e Bahia.

No ano de 2023, apenas entre maio e julho, as debêntures incentivadas no setor de saneamento básico já captaram mais de R\$ 5,75 bilhões<sup>2</sup>.

Portanto, vemos como positiva a medida de expandir a lista de setores prioritários para debêntures incentivadas, permitindo que a segurança pública e o sistema prisional também sejam alcançados, como pretendido pelo Decreto nº 11.498, de 2023.

E, diferente da posição dos Autores do Projeto de Decreto Legislativo, acreditamos que o Poder Público deve ter à disposição o modelo de Parceria Público-Privada no âmbito do sistema prisional, vez que é uma alternativa possível no que tange à eficácia, eficiência e economicidade, bem como legalidade, para o gestor público.

Mencionamos, para tanto, informações do Relatório Final do Grupo de Trabalho para Estudo e Análise de Alternativas para Administração Penitenciária pelos Sistemas de Cogestão, Privatização e Parceria Público-

<sup>1</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/carteira-de-projetos/debentures-incentivadas-1#:~:text=As%20deb%C3%AAs%20incentivadas%20permitem%20%C3%A0s,Renda%20sobre%20os%20lucros%20obtidos.>

<sup>2</sup> Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/onde-investir/debentures-de-saneamento-vale-a-ena-para-voce/>



Privada, publicado em 2021<sup>3</sup>, no âmbito do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, vinculado ao Ministério da Justiça e da Segurança Pública.

Em uma primeira análise, o Relatório traz a pacificação quanto à constitucionalidade da matéria, considerando que a Constituição delegou ao legislador infraconstitucional a competência para a configuração de diversos tipos concessórios. Dessa forma, os contratos administrativos de prestação de serviços respaldam-se na Lei nº 8.666, de 1993, a qual está em fase de transição para a total vigência da Lei nº 14.133, de 2021 – Nova Lei de Licitações. E, quanto às Parcerias Público-Privadas, estas se fundamentam na Lei nº 11.079, de 2004.

E, pelo próprio inciso III, do art. 4º, da Lei nº 11.079, as contratações de Parcerias Público-Privadas observarão a “indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado”, razão pela qual é falacioso o argumento dos Autores da proposição de que o Decreto mencionado “abre o caminho para a privatização das prisões”.

Ato contínuo, o Relatório é assertivo quanto à viabilidade do modelo de Parceria Público-Privada:

Portanto, acreditamos que, seguidos os ditames previstos nas leis de regência (Lei n. 11.079/04 e Lei n. 7.210/84), respeitadas as restrições legais impostas pela Lei n. 13.190/15 que deu nova redação aos artigos 83-A e B da Lei n. 7.210/84, bem como atendidas as previsões constitucionais descritas no artigo 37, já que se trata de contrato envolvendo o Poder Público, a Parceria Público-Privada mostra-se alternativa viável de implementação no sistema penitenciário brasileiro.

De maneira complementar, os ministros do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347, a qual tratou de questões referentes ao sistema prisional brasileiro, reforçaram a importância de se terem disponíveis modelos alternativos, como as Parcerias Público-Privadas.

<sup>3</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/composicao/cnppc/noticias/conselho-aprova-relatorio-final-do-grupo-de-trabalho-constituído-para-estudo-de-alternativas-para-administracao-penitenciaria-pelos-sistemas-de-cogestao-privatizacao-e-parceria-publico-privada-assim-como-a-roposta-de-decreto-presidencial-de-indulto-de>



Nesse ínterim, o ministro Gilmar Mendes afirmou:

Indo além, a instituição das parcerias público-privadas pode surgir como alternativa de financiamento de infraestrutura carcerária. A ministra Cármen já falou, aqui, da boa experiência de Minas com as APAC. Também, há registro, em Minas Gerais, de um modelo de construção de PPP no Complexo Penal de Ribeirão das Neves. O modelo tem vantagem expressiva, especialmente no âmbito da redução e da estimativa de custos. E, aí, faço algumas considerações sobre essa temática e, portanto, tendo em vista os impasses que se verificam, acho extremamente importante que se considerem modelos alternativos a enfrentar essa situação. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF nº 347. 09 de setembro de 2015.)

Além disso, em visita técnica ao Complexo Prisional Público Privado de Ribeirão das Neves, o Grupo de Trabalho responsável pelo Relatório citado colheu dados referentes a presos entrevistados: foram ouvidos 100 detentos, em uma margem de erro de 7,62% e grau de confiança de 90%, mediante pesquisa estimulada e com uma única pergunta feita – se o detento sentia melhor tratado na CPPP ou em outro estabelecimento público -, resultando em 81% dos respondentes dizendo que a CPPP tem o melhor tratamento.

Nos últimos anos, diversos Estados têm adotado o modelo da Parceria Público-Privada para a implantação de novos presídios, a mencionar leilão realizado pelo Governo do Rio Grande do Sul em outubro desse ano, em um contrato com previsão de investimento de R\$ 149 milhões, e outro leilão realizado no final de 2022, pelo Estado de Santa Catarina, para construção, manutenção e apoio à operação de um novo complexo prisional em Blumenau, com investimento previsto de R\$ 250 milhões.

Em ambos os casos, as empresas ficarão responsáveis pelas partes de logística e manutenção das unidades carcerárias, enquanto o Poder Público continua a cargo da segurança dentro das unidades.

E, suplementarmente a isso, a inclusão da segurança pública e do sistema prisional na lista prioritária de projetos de investimentos, possibilitando a emissão de debêntures incentivadas, ampliaria os meios de



captação de recursos e implantação de novos complexos prisionais por meio do modelo de Parceria Público-Privada.

Assim, em face de todo o exposto, no MÉRITO, votamos pela rejeição do Projeto de Decreto Legislativo nº 329, de 2023.

Sala da Comissão, em 29 de novembro de 2023.

Deputado JUNIO AMARAL – PL/MG  
Relator

