



MNDH



CDH - LD

Centro de Direitos Humanos
de Londrina

**MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS –
MNDH-PARANÁ**

**CENTRO DE DIREITOS HUMANOS DE LONDRINA –
CDH-LD**

Ofício 35/2017

Londrina, 19 de Junho de 2017.

ENCAMINHAMENTO

SOLICITANTE: CÂMARA MUNICIPAL DE LONDRINA
ILMO. SR. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL MARIO TAKAHASHI
ASSUNTO: PROJETO DE LEI 379/2012

1. RELATÓRIO

O Movimento Nacional de Direitos Humanos – PR e o Centro de Direitos Humanos de Londrina – CDH-LD, entidades da sociedade civil organizada, vem à vossa honrosa presença apresentar encaminhamento solicitado por meio do ofício nº 616/2017-DL para análise e manifestação sobre o Projeto de Lei nº 379/2012.

O referido projeto visa estabelecer que empresas vencedoras de licitação no Município de Londrina deverão contratar e utilizar em sua mão de obra 10% (dez por cento) de sentenciados e egressos do sistema prisional.

O projeto de lei também pretende estabelecer que fique expresso em todos os editais de processos licitatórios a obrigatoriedade de contratação de sentenciados e egressos do sistema prisional, sob pena de invalidação do certame.

Conforme texto do Projeto de Lei, a obrigatoriedade da contratação de sentenciados e egressos do sistema prisional é exigível apenas para contratação de mão de obra sem necessidade de curso superior.

O texto ainda determina que a referida obrigatoriedade não se aplica aos casos de dispensa de ou inexigibilidade de licitação.

Para o cumprimento e implementação do Projeto de Lei, o texto determina ainda a criação de convênio, parceria ou termo de cooperação com a Secretaria de Justiça do Estado do Paraná.

É o relatório.

Movimento Nacional de Direitos Humanos - PR
Rua Senador Souza Naves, 771, salas 107/108, Centro, Londrina-PR – CEP 86.010-160
Telefone: (43) 3324-1536

CHL DDIN.

1507 20/07/17-16h52min



MNDH



CDH - LD

Centro de Direitos Humanos
de Londrina

**MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS –
MNDH-PARANÁ**

**CENTRO DE DIREITOS HUMANOS DE LONDRINA –
CDH-LD**

2. INTERESSE PÚBLICO

O aumento da população carcerária nos últimos anos é expressivo. Nos últimos 27 anos a população carcerária aumentou de 90.000 (noventa mil) para mais de 607 mil pessoas encarceradas no país¹.

Os números do DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional – órgão vinculado ao Ministério da Justiça, indicam que nos últimos 20 anos a população carcerária subiu 575%².

Ao mesmo período, a Secretaria Estadual da Justiça, Trabalho e Direitos Humanos do Paraná divulgou dados sobre o censo carcerário no Estado. Os números indicavam que no ano de 2012 a população carcerária do Estado do Paraná era de 28.559³.

O mesmo levantamento aponta que a região de Londrina tinha em 2012 uma população carcerária de 4.467 pessoas⁴. O estudo feito pela Secretaria Estadual de Justiça do Paraná apontou diversas conclusões e entre elas estão:

- Houve aumento significativo no encarceramento pela Lei de Drogas, o que não refletiu no aumento de repressão ao tráfico internacional, cujo índice se manteve estático: 1% da população carcerária nacional.
- A superlotação carcerária, com altos índices de encarceramento, dificultam ambientes adequados para integração social do condenado e das políticas de atenção e reinserção social.
- A rede de atendimento facilitada à saúde, profissionalização e educação formal, que devem ser coerentes as realidades locais dos Municípios, são essenciais para uma política pública sobre drogas voltada a redução de danos, redução da demanda e reinserção social⁵.

Feito este breve levantamento utilizando apenas dados oficiais do Governo Federal e do Governo do Estado do Paraná, percebe-se que o Projeto de Lei 379/2012 aborda tema de extremo interesse público.

¹ Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias INFOPEN – Junho de 2014, P.15 <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/documentos/relatorio-depen-versao-web.pdf>>.

² Ibid., p.15.

³ Dados do Portal da Transparência Carcerária do Governo do Estado do Paraná – Junho de 2014, p. 10. <<http://www.justica.pr.gov.br/arquivos/File/transpcarceraria.pdf>>.

⁴ Ibid., p. 11.

⁵ Ibid., p. 30.



**MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS –
MNDH-PARANÁ**

**CENTRO DE DIREITOS HUMANOS DE LONDRINA –
CDH-LD**

Além disso, o projeto propõe mecanismo para auxiliar a população carcerária e também os egressos do sistema penitenciário na reinserção social, uma das principais problemáticas apontadas pelo Governo do Estado do Paraná como um entrave na diminuição da população carcerária do Estado.

Contudo, é necessário elencar alguns elementos técnicos sobre o referido Projeto de Lei para que a proposta, caso aprovada, tenha efetividade e não cause contratempus interpretativos ao Município de forma a tornar complicada a aplicação da lei.

3. TERMINOLOGIA

O Art. 1 do Projeto de Lei 379/2012 dispõe que “as empresas vencedoras de licitação **no Município de Londrina** ficam obrigadas a contratar e utilizar em sua mão de obra 10% (dez por cento) de sentenciados e egressos do sistema prisional do Município de Londrina”.

O uso da preposição “no”, conforme destacado na transcrição acima, pode resultar em contratempus para aplicação e interpretação da norma, caso aprovada.

Ao dispor uma obrigatoriedade para todas as licitações realizadas “no Município de Londrina”, o texto faz-se categórico e define regra para todas as licitações realizadas dentro do território Municipal, independentemente de quais sejam os órgãos responsáveis pelo processo licitatório.

A interpretação literal da expressão “no Município de Londrina” pode conduzir ao entendimento que a norma deve ser respeitada também pelos órgãos Estaduais e Federais que promoverem licitações dentro do território do Município de Londrina.

O impasse para utilização da preposição “no” está no fato do Poder Legislativo Municipal não ter competência Constitucional para interferir na autonomia administrativa, legislativa e financeira de órgãos Estaduais e Federais.

Em contraponto, a Câmara Municipal tem amplos poderes para “legislar sobre assuntos de interesse local” e “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” (Art. 30, incisos I e II da Constituição Federal).

Para que não ocorra má interpretação da Lei o mais adequado seria ajustar trecho do Art. 1 do Projeto de Lei para que a norma fique restrita às licitações “feitas por órgãos da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Municipal e Câmara Municipal de Londrina”.



**MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS –
MNDH-PARANÁ**

**CENTRO DE DIREITOS HUMANOS DE LONDRINA –
CDH-LD**

Desta forma, a obrigatoriedade da contratação de sentenciados e egressos do sistema prisional definida pelo Projeto de Lei estaria mais precisa e de acordo com a competência dada pela Constituição Federal ao Poder Legislativo do Município, alteração que poderia evitar futuros equívocos sobre a aplicação e interpretação da Lei.

4. NOMENCLATURA AQUEDADA

O Projeto de Lei 379/2012 ora refere-se aos “sentenciados” e ora refere-se aos “sentenciados egressos”, como é possível verificar abaixo nos Arts. 4^a e 5^a do referido Projeto:

Art. 4º A Empresa vencedora do certame deverá solicitar à Secretaria de Justiça do Estado do Paraná a disponibilização dos **sentenciados**, obedecendo à ordem estabelecida no banco de dados da Secretaria, para o serviço.

Art. 5º A contratação dos **sentenciados egressos** do sistema prisional deverá obedecer, no que couber, ao disposto na Lei Federal nº 7.210, de 11 julho de 1984 (Lei de Execução Penal) e os termos do regulamento desta lei.
(negritei)

Verifica-se que os termos “sentenciados” e “sentenciados egressos” aparecem no texto de forma que podem ser interpretados como sinônimos. Porém, são dois conceitos diferentes e distintos segundo a Lei de Execuções Penais - LEP.

Para a LEP os termos **sentenciado**, **preso**, **condenado** e **interno** podem ser considerados como sinônimos, assim faz a lei federal ao longo de sua redação.

Por outro lado, o Art. 26 da mesma Lei estabelece de forma taxativa a existência de duas categorias de egresso:

Art. 26. Considera-se egresso para os efeitos desta Lei:
I - o liberado definitivo, pelo prazo de 1 (um) ano a contar da saída do estabelecimento;
II - o liberado condicional, durante o período de prova.

O Art. 5º do Projeto de Lei em análise estabelece que a contratação dos “sentenciados egressos” do sistema prisional deverá obedecer, no que couber, ao disposto na Lei de Execuções Penais.

Entretanto, como disposto no artigo acima transcrito, egresso pode ser tanto o liberado em definitivo como aquele liberado condicional.



**MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS –
MNDH-PARANÁ**

**CENTRO DE DIREITOS HUMANOS DE LONDRINA –
CDH-LD**

Para evitar possível confusão na terminologia, o mais correto seria diferenciar de forma mais delineada no texto do Projeto de Lei Municipal a diferença entre “sentenciados” e diferença entre as duas categorias de “egressos” descritas na LEP.

O mais adequado seria o uso do termo “egresso liberado condicional” no Art. 6 do projeto de Lei. Terminologia que está em pleno acordo com o texto da Lei de Execuções Penais.

Por outro lado, nos Arts. 6º e 7º são utilizadas as palavras “ex-apenados”, “ex-presos” e “egresso”. Todos os termos citados são dispostos como sinônimos ao conceito de egresso descrito no inciso I do Art. 26 da LEP.

Por esse motivo, acredita ser mais preciso nestes casos o uso do termo “egresso liberado definitivo”, como descrito pela própria Lei de Execuções Penais.

Ressalta-se que tais comentários têm como único objetivo facilitar futura interpretação da legislação municipal para evitar obscuridades e também garantir que tais disposições possam ser devidamente aplicadas e fiscalizadas pelo Poder Público Municipal.

5. LEI FEDERAL DE LICITAÇÕES 8.666/98

O Projeto de Lei 379/2012 dispõe que as empresas contratadas pela Prefeitura estariam obrigadas a empregar 10% de sua mão de obra de “sentenciados e egressos do sistema prisional do Município de Londrina”.

O Projeto estabelece que ficarão isentas desta obrigatoriedade as empresas que necessitem de mão de obra especializada com curso superior e também as empresas contratadas pelo Município com dispensa ou inexigibilidade de licitação.

Cabe destacar que todas as contratações feitas pelo Poder Público Municipal devem respeitar a Constituição Federal e também a Lei Federal 8.666/98 (Lei de Licitações).

A Lei de Licitações elenca quais as modalidades de licitação possíveis e quais seus pressupostos básicos. O Art. 22 define que as contratações feitas por órgãos públicos poderão ser feitas mediante: Concorrência; Tomada de Preços; Convite; Concurso; e Leilão.

A Lei de Licitações também define quais são os casos em que é possível a contratação de serviços, compras e obras com dispensa de licitação.



**MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS –
MNDH-PARANÁ**

**CENTRO DE DIREITOS HUMANOS DE LONDRINA –
CDH-LD**

Retiradas exceções temporais, técnicas e também as exceções de caráter personalíssimo, a Lei de Licitações permite a contratação de obras na modalidade Carta Convite com dispensa de licitação quando o valor da obra não ultrapassar a cifra de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), como estipulado no inciso I do Art. 24 da Lei de Licitações.

Além disso, o inciso II do Art. 24 da Lei de Licitações permite ao município a contratação com dispensa de licitação para os casos compras e serviços na modalidade Carta Convite que não excederem R\$ 8.000,00 (oito mil reais).

Os dois casos acima são as ocasiões mais frequentes em que o município realiza a aquisição de compras, serviços ou realiza obras com dispensa do processo licitatório. Praticamente todos os demais contratos firmados entre o Município de Londrina e Empresas do setor público ocorre por meio de outras modalidades de processo de licitação.

Apenas o orçamento da Administração Direta do Município de Londrina é de 1,22 bi (um bilhão, duzentos e vinte dois milhões de reais). São inúmeros contratos em áreas como saúde, educação, assistência social, transporte, entre outros.

Desta forma, ao impor como regra a utilização e 10% (dez por cento) de mão de obra de “sentenciados e egressos do sistema prisional” para todas as empresas vencedoras de licitação no Município de Londrina, o projeto de Lei 379/2012, caso aprovado, pode resultar em um obstáculo para que a administração pública consiga contratar bens, serviços e obras.

Os dados da Secretaria de Justiça do Governo do Estado do Paraná, já apresentados na parte inicial deste parecer, indicavam que no ano de 2012 a população carcerária de Londrina era de 4.467 pessoas.

Importante destacar que esse número representa o total de pessoas encarceradas na região de Londrina e não apenas no Município de Londrina. Além disso, esse número não representa necessariamente todos os encarcerados aptos a desempenharem atividades laborais, internas ou externas, como estipulado pela LEP.

Além disso, a Lei de Execuções Penais também estabelece que para “o preso provisório o trabalho não é obrigatório”, parágrafo único do Art.31. Com isso, o contingente carcerário apto para atender ao disposto no Projeto de Lei 379/2012 diminui consideravelmente.

Por fim, cabe ressaltar que o trabalho externo para os presos poderá ser realizado, “desde que tomadas as cautelas contra a fuga e em favor da disciplina” como descreve a LEP em seu Art. 36.



MNDH



CDH - LD

Centro de Direitos Humanos
de Londrina

**MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS –
MNDH-PARANÁ**

**CENTRO DE DIREITOS HUMANOS DE LONDRINA –
CDH-LD**

Todo esse conjunto de obrigações e disposições feitas pela LEP podem inviabilizar financeiramente que inúmeras empresas, principalmente pequenas empresas, participem dos processos licitatórios promovidos pela Prefeitura Municipal.

O Projeto de Lei em análise não faz diferenciação das modalidades de licitação existentes. Na forma como está, o Projeto de Lei torna obrigatória a contratação de mão e obra de “sentenciados ou egressos do sistema prisional” para todas as licitações.

Com isso, pequenas empresas e até mesmo empresas de fora de Londrina, podem optar por não participarem dos processos de licitação no Município devido a exigência de contratação de 10% (dez por cento) de mão de obra de “sentenciados e egressos do sistema prisional”.

Para que seja possível compreender as dificuldades elencadas acima basta analisar o exemplo hipotético de uma empresa fornecedora de medicamentos.

Imagine que o Município inicia um processo licitatório para aquisição de medicamentos e uma empresa sediada em outra cidade decide participar da concorrência, oferecendo preços mais baixos do que todas as demais participantes.

Caso aprovado o texto em análise, a empresa, mesmo situada fora de Londrina ficaria obrigada a contratar 10% (dez por cento de sua mão de obra) nos moldes definidos pelo Projeto de Lei 379/2012.

Tal exigência poderia fazer com que, no exemplo dado, a empresa deixasse de participar do processo licitatório. Por estar situada fora de Londrina tal empresa encontraria inúmeras dificuldades para conseguir contratar parcela de sua mão de obra com egressos ou sentenciados do sistema prisional de Londrina.

A mesma empresa também poderia também não encontrar na população carcerária do Município, contingente suficiente para atender ao coeficiente mínimo estabelecido pelo Projeto de Lei.

Nestas condições, principalmente no caso de licitações de pequeno valor, a empresa do exemplo hipotético utilizado poderia optar por não participar das licitações feitas pela Prefeitura de Londrina, forçando o município a adquirir os medicamentos por um preço mais elevado do que o necessário.

Mesmo com essas peculiaridades, é importante salientar que a doutrina jurídica é majoritária ao apontar que a Lei Federal de Licitações pode ser amplamente complementada pelos municípios para atender necessidades específicas de cada localidade.

Por esse motivo, não há vício formal ou material na proposta do Projeto de Lei.



MNDH



CDH - LD

Centro de Direitos Humanos
de Londrina

**MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS –
MNDH-PARANÁ**

**CENTRO DE DIREITOS HUMANOS DE LONDRINA –
CDH-LD**

Para que tal medida, porém, não cause imprevistos nas contratações feitas pelo Município, seria mais apropriado ajustar o Projeto de Lei para que a obrigatoriedade da contratação de “sentenciados e egressos do sistema prisional” fosse restrita apenas a determinadas licitações cujo objeto e valor da contratação não causasse limitação na participação dos interessados na licitação.

Ressalte-se aqui que o CDH-LD e o MNDH-PR se colocam à disposição para discussão sobre objetos e valores de licitação que seriam interessantes para a boa execução da lei a ser aprovada, inclusive indicando para esta mesma discussão o Observatório de Gestão Pública de Londrina, entidade da sociedade que acompanha licitações no município de Londrina.

De imediato entende que contratação de obras e serviços seriam contemplados no projeto e que o valor deve ser uma variável da lei.

6. OFENSA AO PRINCÍPIO DA LIBERDADE DE CONTRATAÇÃO

Em anexo ao ofício nº616/2017 – DL que solicitou o presente parecer, está um estudo elaborado pela Assessoria Jurídica da Câmara Municipal que, em dezembro de 2012, emitiu parecer contrário ao PL379/2012 com a justificativa de que a proposta colide com o a Liberdade de Iniciativa presente do texto Constitucional.

Porém, é preciso destacar que o Projeto de Lei 379/2012 não é conflituoso com a Constituição Federal neste aspecto por um único motivo: nenhuma empresa tem como dever ou obrigação firmar contratos com o Poder Público.

A Livre Iniciativa é princípio Constitucional que assegura às empresas e pessoas jurídicas o direito de desempenhar suas atividades livremente, desde que devidamente registradas e em conformidade com a legislação civil e trabalhista. É mera liberalidade das empresas privadas firmar ou não contratos com o Poder Público.

Em todos os contratos feitos entre o poder público e empresas privadas estão presentes regras e normas gerais, além de especificidades pré-definidas em edital de licitação. Cabe às empresas interessadas aceitar ou não as normas definidas em edital para escolher participar ou não dos processos licitatórios.

Portanto, a Livre Iniciativa não é ferida pelo Projeto de Lei 379/2012, pois o texto não impõe qualquer tipo de obrigação para as empresas privadas, exceto para aquelas que optem deliberadamente em participar de processos de licitação com o Poder Público.

É importante considerar ainda que até mesmo fora do âmbito público e das contratações por meio de licitações, a Livre Iniciativa conta com restrições definidas pela Lei.



MNDH



CDH - LD

Centro de Direitos Humanos
de Londrina

**MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS –
MNDH-PARANÁ**

**CENTRO DE DIREITOS HUMANOS DE LONDRINA –
CDH-LD**

Empresas privadas, ainda que sob a égide do Princípio Constitucional da Livre Iniciativa, são obrigados a respeitar normas trabalhistas e atender aos coeficientes mínimos para contratação de deficientes físicos estipulados Art. 93 da Lei Federal 8.213/91.

Inclusive, no Art. 3º da Lei Federal de Licitações estão expressos dispositivos que concedem margem de preferência para as empresas que ao participarem de processos licitatórios atenderem os seguintes preceitos:

§ 6º A margem de preferência de que trata o § 5º será estabelecida com base em estudos revistos periodicamente, em prazo não superior a 5 (cinco) anos, que levem em consideração:

- I - geração de emprego e renda;
- II - efeito na arrecadação de tributos federais, estaduais e municipais;
- III - desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País;
- IV - custo adicional dos produtos e serviços; e

V - em suas revisões, análise retrospectiva de resultados

A Lei de Licitações ainda estabelece que no caso de condições de igualdade, terá preferência a empresa que comprove “cumprimento de reserva de cargos prevista em lei para pessoas com deficiência ou para reabilitado da Previdência Social e que atendam às regras de acessibilidade previstas na legislação”, Art. 3º, §2º, inciso V.

Desta forma, verifica-se que tanto na Lei de Licitações como na legislação trabalhista, existem normas que impõe benefícios, regras ou coeficientes mínimos de contratação sem configurar qualquer tipo de atrito com o Princípio da Livre Iniciativa.

Conforme se observa dos dados contidos no item 2. acima, a pretensão da lei é de extrema relevância social, assim como são todos os demais temas de inclusão social às quais as legislações mundiais e nacionais tem se atentado, não havendo impedimento constitucional ou legal à pretensão da norma em análise, tanto que o parecer elaborado pela da Comissão de Direitos Humanos desta Colenda Câmara, demonstra a existência de normas estimuladoras congêneres no CNJ – recomendação nº 29 - e no estado de Minas Gerais – Lei 18.401/2009.

7. CONCLUSÃO

O Projeto de Lei 379/2012 é de amplo interesse público, principalmente por proporcionar uma possibilidade de mitigar graves problemas existentes em nossa sociedade como a segurança pública e a acesso ao trabalho digno.



MNDH



CDH-LD

Centro de Direitos Humanos
de Londrina

**MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS –
MNDH-PARANÁ**

**CENTRO DE DIREITOS HUMANOS DE LONDRINA –
CDH-LD**

Entretanto, é oportuno ponderar ajustes na nomenclatura do termo egresso e na delimitação de quais órgãos públicos deveriam respeitar o que dispõe o Projeto de Lei. As alterações seriam cabíveis para evitar equívoco futuro para, caso aprovado o projeto, seja feita aplicação e fiscalização efetiva da Lei.

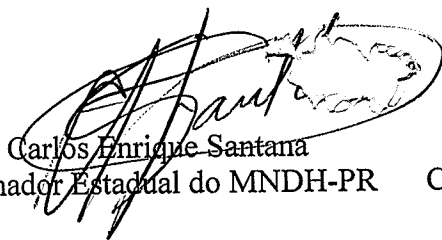
A proposta ainda está em fase de discussão e por isso salienta-se a possibilidade do Projeto Lei levar em consideração a existência de diferentes modalidades de licitação. Com isso, o objetivo seria o ajuste pleno da propositura para que alcance maior grau de efetividade social e econômica possível.

Independentemente das considerações feitas, o Projeto de Lei 379/2012 é louvável, pois ao permitir que sentenciados e egressos do sistema prisional possam vislumbrar uma colocação do mercado de trabalho, a medida visa facilitar a reinserção social da população carcerária e também visa diminuição dos índices de reincidência criminal.

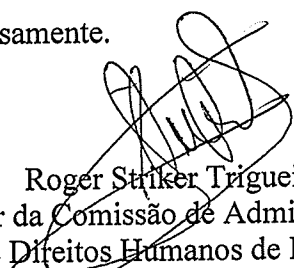
O resultado de uma norma neste sentido é um efeito que atinge não apenas a pessoa sentenciada ou egressa, mas atinge uma consciência coletiva e demonstra que o Poder Público está preocupado e possibilitando a todas as camadas sociais acesso à cidadania, haja vista que a população carcerária em sua grande maioria é proveniente de pessoas em situação de maior vulnerabilidade social onde o poder público não disponibiliza a contento os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal.

O CDH-LD e o MNDH-PR se colocam à disposição para discussão dos pontos pendentes no presente projeto bem como destacam a importância de convidar o Observatório de Gestão Pública de Londrina para análise do mesmo face o tema licitação.

Atenciosamente.



Carlos Enrique Santana
Coordenador Estadual do MNDH-PR



Roger Striker Trigueiros
Coordenador da Comissão de Administração Pública
Centro de Direitos Humanos de Londrina-PR