

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 234, DE 2017

Altera o inciso X do art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados para incluir o requisito de análise dos aspectos financeiros e orçamentários públicos quaisquer proposições legislativas que tratem da criação de novos tipos penais, aumentem a pena cominada ou tornem mais rigorosa a execução da pena, considerando a quantidade de vagas necessárias no sistema prisional.

Autores: Deputados JEAN WYLLYS E WADIH DAMOUS

Relator: Deputado CHICO ALENCAR

I - RELATÓRIO

O Projeto de Resolução nº 234, de 2017, de autoria dos Deputados Jean Wyllys e Wadih Damous, busca alterar o Regimento Interno da Câmara dos Deputados para incluir, entre as competências da Comissão de Finanças e Tributação, a análise dos aspectos financeiros e orçamentários públicos de quaisquer proposições legislativas que tratem da criação de novos tipos penais, aumentem a pena cominada ou tornem mais rigorosa a execução da pena, considerando a quantidade de vagas necessárias no sistema prisional.

A proposição, que se sujeita à apreciação do Plenário e segue em tramitação sob o regime de prioridade (art. 151, II, do RICD), foi distribuída a esta Comissão de Constituição e Justiça para exame e parecer, nos termos do art. 216, § 2º, inc. I, do RICD.

O prazo estabelecido pelo § 1º do art. 216 do Regimento Interno transcorreu *in albis*, sem a apresentação de qualquer emenda.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se manifestar sobre a constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e o mérito da proposição em análise.

Sob o enfoque da constitucionalidade formal, o projeto não apresenta vícios, porquanto observadas as disposições constitucionais pertinentes à competência privativa da Câmara dos Deputados para dispor sobre seu regimento interno (art. 51, III). Ademais, o assunto tratado não está reservado à iniciativa legislativa privativa de nenhum outro agente político, revelando-se legítima, portanto, a autoria parlamentar da proposição.

No tocante à constitucionalidade material, não existem discrepâncias entre o conteúdo da proposição e a Constituição Federal. No que guarda pertinência com a juridicidade, o projeto também não apresenta vícios.

Em relação à técnica legislativa, a proposição se encontra afinadas aos ditames da Lei Complementar nº 95, de 1998.

No mérito, entendemos que a matéria deve ser aprovada.

Os argumentos apresentados pelos nobres autores da proposição (que corresponde a uma das 16 medidas contra o encarceramento em massa elaboradas pelo Instituto Brasileiro de Ciências Criminais – IBCCRIM, em conjunto com a Pastoral Carcerária Nacional - CNBB, a Associação Juízes para a Democracia - AJD, e o Centro de Estudos em Desigualdade e Discriminação - CEDD/UnB), já demonstram, de forma incontestável, a pertinência da alteração proposta:

“O presente Projeto de Resolução pretende regular a matéria por meio de alteração do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, determinando que seja feita a análise do impacto financeiro e orçamentário de alterações legislativas de cunho penal pelo do corpo técnico e dos membros da já existente Comissão de Finanças e Tributação.

A análise de impacto legislativo é uma prática reconhecida internacionalmente e recomendada pela Comissão Europeia para produção de legislações mais eficientes. Em seu programa *Better Regulation* (“Melhor Regulação”), a Comissão instituiu uma ferramenta chamada *Impact Assessment* (“Avaliação de Impacto”), que inclui uma série de perguntas a serem respondidas para que o legislador pense de forma mais aprofundada nas consequências das alterações legislativas propostas ou aprovadas por eles.

Um estudo realizado pela Associação Latino-americana de Direito Penal e Criminologia identificou, até o ano de 2015, 1.688 hipóteses de criminalização primária distribuídas pelo Código Penal e dezenas de outras leis especiais. Desde a promulgação da Constituição da República de 1988 até o mês de agosto de 2015, foram editadas 77 leis ordinárias e complementares criando novos tipos penais.

Para responder ao problema da expansão do direito penal, alguns autores já chamaram a atenção à necessidade de uma Análise de Impacto Prisional, ou, nas palavras de Salo de Carvalho, um Estudo Prévio de Impacto Político-Criminal, senão vejamos:

‘Em termos macropolíticos, portanto, importante apontar para a exigência de Estudo Prévio de Impacto Político-Criminal nos projetos de lei que versem sobre matéria penal, mormente daqueles criminalizadores ou diversificadores. O Estudo Prévio de Impacto Político-Criminal não apenas vincularia o projeto à necessidade de investigação das consequências da nova lei no âmbito da administração da Justiça Criminal (esferas Judiciais e Executivas), mas exigiria exposição da dotação orçamentária para sua implementação.’ (CARVALHO, Salo de. Em defesa da Lei de Responsabilidade Político-Criminal. In Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, ano 16, nº 193. São Paulo: RT/IBCCRIM, 2008, p.8.)

O criminólogo holandês Louk Hulsman ressalta a importância dessa análise para estimar o impacto econômico das novas legislações penais, observando que em outras matérias essa prática já é recorrente e bem estabelecida:

‘Quando se introduzem novas medidas legislativas, deve-se geralmente indicar os meios que serão utilizados para financiá-los. [...] Na medida em que as dificuldades orçamentárias se tornam mais graves, a pressão para maior criminalização se torna mais forte. Porque a criminalização permite adiar os custos’. (‘Descriminalização’, in Revista de Direito Penal, nº 9/1973).

Carolina Costa Ferreira, em sua recente tese de doutorado sobre o tema, concluiu, analisando a tramitação de propostas legislativas de cunho penal no Congresso Nacional, que há ‘pouco uso de argumentos econômicos e orçamentários para a discussão de alterações estruturais na execução penal brasileira’.”

Soma-se a todos esses argumentos o fato de que o Supremo Tribunal Federal reconheceu, no bojo da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347/DF, interposta pelo PSOL, que “*presente o quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária, deve o sistema penitenciário nacional ser caracterizado como ‘estado de coisas inconstitucional’*”.

A situação calamitosa em que se encontra o sistema penitenciário brasileiro foi confirmada pelo Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias divulgado recentemente pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública. Segundo esse levantamento, a população carcerária brasileira ultrapassou, em 2016, o patamar de 726 mil presos¹. O Brasil atingiu, com isso, **o terceiro lugar no ranking dos países que mais prendem no mundo**, ultrapassando a Rússia e ficando atrás apenas dos Estados Unidos e da China.

¹ http://www.justica.gov.br/news/ha-726-712-pessoas-presas-no-brasil/relatorio_2016_junho.pdf

Em relação ao número de vagas, o levantamento observou “*um déficit total de 358.663 mil vagas e uma taxa de ocupação média de 197,4% em todo o país, cenário também agravado em relação ao último levantamento disponível*”.

Mesmo com essa realidade alarmante, continuam sendo aprovadas leis que tipificam novas condutas, aumentam as penas dos crimes já existentes ou criam óbices para a progressão de regime de cumprimento de pena, **sem que se analise o impacto que tais medidas podem acarretar, sobretudo no já falido sistema penitenciário.**

Ressalte-se, ademais, que, como foi assentado na inicial da já citada ADPF, “*existe um custo significativo envolvido na manutenção do preso. Estimativas apontam para um custo médio mensal de cada preso de cerca de R\$ 2 mil, além daquele envolvido na construção de nova vaga, que ultrapassa R\$ 40 mil, no regime fechado, e R\$ 20 mil no semiaberto*”. Ou seja, a expansão – muitas vezes irracional – do direito penal também acarreta gastos significativos para o Estado.

Portanto, a análise do impacto legislativo das proposições legislativas que tratem da criação de novos tipos penais, aumentem a pena cominada ou tornem mais rigorosa a execução da pena **é medida que, sem qualquer dúvida, enriquecerá bastante o processo legislativo brasileiro.**

Diante do exposto, nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Resolução nº 234, de 2017.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado CHICO ALENCAR
Relator