

COMISSÃO MISTA DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.082, DE 2021

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.082, DE 2021

Altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, para dispor sobre o percentual mínimo do repasse obrigatório da União aos fundos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios

Autor: PODER EXECUTIVO

Relatora: Deputada BIA KICIS

I – RELATÓRIO

Por meio da Medida Provisória nº 1.082, de 2021, o Poder Executivo pretende dispor sobre o percentual mínimo do repasse obrigatório da União aos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, relativos ao Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN).

Especificamente, a MP altera o inc. IV do art. 3º-A da Lei Complementar nº 79, de 1994. Pela redação anterior do referido dispositivo, o repasse da União aos Estados e Municípios relativos ao FUNPEN se limitavam a um percentual fixo de 40% (quarenta por cento) da dotação orçamentária do fundo, nem mais, nem menos. Com a nova redação, os 40% tornam-se um limite mínimo de repasse, que pode eventualmente ser excedido se houver necessidade.

Aberto e encerrado o prazo regimental, foram apresentadas 02 emendas, com o seguinte teor:



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Bia Kicis
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD220001200200>



– Emenda nº 01: Pretende determinar que, no mínimo, 25% dos recursos do FUNPEN sejam aplicados na construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais. Além disso, eleva o percentual a ser destinado aos Entes federativos para 75%. Finalmente, determina que a União deve fornecer apoio técnico e operacional para elaboração e apresentação de planos e dos estudos de viabilidade técnica aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que assim o desejarem.

– Emenda nº 02: Propõe incluir a construção de estabelecimentos prisionais específicos para o recolhimento de lésbicas, gays, bissexuais, transexuais e travestis no rol de atividades para onde os recursos do FUNPEN devem ser destinados. No mesmo rol é também incluído o oferecimento de capacitação continuada a profissionais de estabelecimentos prisionais sobre direitos humanos e os princípios de igualdade e não discriminação, incluindo questões de gênero, crença religiosa, raça, etnia, orientação sexual e identidade de gênero.

II - VOTO da Relatora

Da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa

Quanto aos pressupostos de relevância e urgência impostos pelo art. 62 do Texto Constitucional, não há dúvida alguma de que o assunto tratado pela presente MP é da mais alta importância e, dada à sua natureza, precisa receber a atenção e a celeridade proporcionada pelo mecanismo da Medida Provisória. Se não houver a flexibilidade proporcionada pela definição do limite mínimo, todos os repasses ao FUNPEN ficarão prejudicados.

Não se observam, outrossim, vícios de inconstitucionalidade, injuridicidade ou técnica legislativa no texto da proposição principal, nem das emendas apresentadas.



Da compatibilidade e adequação orçamentária e financeira

Do ponto de vista financeiro e orçamentário, a mudança proposta reveste-se de caráter essencialmente normativo, sem impacto direto ou indireto sobre o aumento de despesas públicas. Não se verifica, portanto, nos dispositivos da MP qualquer incompatibilidade com as normas orçamentárias e financeiras vigentes.

A observação também é válida para o exame de adequação financeira e orçamentária das emendas apresentadas.

Do mérito

Estamos perfeitamente de acordo com os termos da Medida Provisória nº 1.082, de 2021. A instituição de um limite inflexível para os repasses da União aos Entes subnacionais destinados ao FUNPEN não interessa nem à União, nem aos próprios beneficiários. Se é verdade que os gestores prisionais precisam de um limite mínimo como ponto de partida para seus respectivos planejamentos, é também indubitável que circunstâncias diversas de momento impõem muitas vezes repasses maiores, sobretudo quando se trata de um cenário volátil como é o caso das prisões em nosso País.

Quanto às emendas apresentadas, embora possamos reconhecer a intenção das propostas, somos pela rejeição, senão vejamos:

A Lei Complementar 79/94 prevê no seu artigo 3º, § 5º, a destinação de 30% (trinta por cento) dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional para a construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais. A redação, dada pela Lei nº 13.500, de 2017, decorre da necessidade de investimento no referido objeto, considerando o atual déficit é de 183.590 vagas no sistema prisional brasileiro.

Além disso, a instituição do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030, por meio do Decreto nº 10.822, de 28 de

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Bia Kicis

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD220001200200>



setembro de 2021, converge com o que foi estabelecido pela lei em 2017, a partir da implementação da seguinte meta:

"Meta 10: Aumentar em 60% o quantitativo de vagas no sistema prisional, com o total de 677.187 vagas até 2030;

Objetivos da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social relacionados às metas

(art. 6º da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018):

XV - racionalizar e humanizar o sistema penitenciário e outros ambientes de encarceramento."

Assim, faz sentido a manutenção do percentual de 30% do total de recursos do Fundo Penitenciário Nacional para a geração de vagas no sistema prisional. Reduzir este investimento significa não só prejudicar a política de geração de vagas, mas ir de encontro ao que dispôs a ADPF 347 do Superior Tribunal Federal que declarou o estado inconstitucional do sistema penitenciário nacional e que resultou no descontigenciamento de verbas do FUNPEN com o objetivo de que medidas fossem adotadas para mudar a realidade posta à época.

Sobre este item específico, a manifestação é desfavorável à alteração pelos motivos aqui expostos.

No que se refere à complementação proposta para o caput do artigo 3º-A, no sentido de especificar a forma de ocorrência da transferência obrigatória, comparando-a às que ocorrem no âmbito do Sistema Único de Saúde, manifesto-me desfavoravelmente à inclusão, considerando que não há necessidade de especificar em lei as modalidades de transferência obrigatória que, inclusive, podem mudar com o tempo, e tampouco trazer para o corpo do dispositivo que trata do Fundo Penitenciário Nacional semelhanças com outras instituições.

Sobre a proposta, ainda para o caput do artigo 3º-A, de eliminar a aprovação prévia de projetos e propostas para o repasse de recursos na modalidade obrigatória, tal previsão não encontra aderência em nenhum modelo já posto de repasse de recursos no âmbito do Ministério da Justiça e



Segurança Pública e provavelmente na administração pública federal. O repasse obrigatório de recursos federais implica na obrigação de fiscalização destes recursos por meio do estabelecimento de meios que a viabilizem; exemplo disto é a exigência prévia de projetos, propostas e planos de aplicação, sem os quais não seria possível o rastreamento da utilização dos recursos, a verificação do cumprimento da finalidade do objeto, entre outros. Também há um impeditivo operacional: como calcular o percentual de investimento em construção, reforma, ampliação e aprimoramento dos estabelecimentos prisionais se a administração pública não tiver conhecimento prévio dos planos de aplicação de recursos das unidades da federação? Em outras palavras, como atingir o percentual de 30% de investimento em obras exigido em lei se não se tem conhecimento dos objetos nos quais tais recursos serão utilizados/aplicados? Por estes motivos, manifesto-me desfavoravelmente à alteração da redação do caput do artigo 3º-A.

Consequentemente, a manifestação também é desfavorável para a revogação dos incisos III e IV do §3º do art. 3º-A da Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994. (Art. 1º-A da emenda), que preveem instrumentos de fiscalização e gestão dos recursos federais.

Quanto à proposta de aumentar o percentual de repasse obrigatório de "pelo menos 40%" para "pelo menos 75%" (inciso IV do artigo 3º-A) manifesto-me desfavoravelmente à proposta. Explica-se.

Em que pese a intenção seja desburocratizar a utilização de recursos pelas unidades da federação, efeito contrário poderá ser produzido por conta da capacidade de execução dos recursos pelas unidades da federação. Transferir para as unidades da federação a responsabilidade de execução da maior parte de recursos do FUNPEN não parece ser a melhor alternativa não só por conta da capacidade de execução como também pelo fato de que os recursos de transferências voluntárias seriam seriamente afetados, a ponto de prejudicar a execução da política penitenciária nacional, que tem como objetivo, também, o direcionamento de investimentos para unidades com situações específicas. Exemplo disso foi a transferência voluntária de recursos, no ano de 2021, para as unidades da federação que possuem estabelecimentos prisionais com processos na Corte Interamericana



de Direitos Humanos. Sem o estabelecimento de políticas nacionais, resta esvaziada a própria missão institucional do Departamento Penitenciário Nacional, prevista na Lei de Execução Penal.

O argumento acima é corroborado pela própria justificativa apresentada pelo nobre deputado. Vejamos:

"Auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU), publicada em 2019, apontou a falta de capacidade técnico-operacional dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para apresentar, conseguir a aprovação e gerir projetos que cumpram todos os requisitos do FUNPEN. Há casos, diz o TCU, de repasses da União sem prévia comprovação da viabilidade dos projetos propostos pelos Estados (essa análise é feita após o repasse, o que cria atraso na execução da verba), além de quadros técnicos e controles insuficientes pela União, que levaram ao número alto de projetos de Estados pendentes de aval federal." (grifo nosso)

Faz-se importante registrar também que a realidade de 2019 era outra, principalmente no que se refere aos quadros técnicos e controles da União. Atualmente, a área de engenharia conta com 70 (setenta) engenheiros, contratados temporariamente, que estão dando vazão ao passivo de análise de projetos por parte da União. A maior parte das pendências precisa ser sanada pelas unidades da federação, que contam com o apoio e orientação do Depen para tal. Não se pode inverter a lógica no sentido de não serem mais atendidos os parâmetros mínimos de construção de estabelecimentos prisionais para viabilizar a geração de vagas.

No que se refere à proposta de inserção do §3º-A, qual seja, "*A União fornecerá apoio técnico e operacional para elaboração e apresentação de planos e dos estudos de viabilidade técnica aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que assim o desejarem*", verifica-se que a Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, delimitou as atribuições do Departamento Penitenciário Nacional:

"Art. 72. São atribuições do Departamento Penitenciário Nacional:



I - acompanhar a fiel aplicação das normas de execução penal em todo o Território Nacional;

II - inspecionar e fiscalizar periodicamente os estabelecimentos e serviços penais;

III - assistir tecnicamente as Unidades Federativas na implementação dos princípios e regras estabelecidos nesta Lei;

IV - colaborar com as Unidades Federativas mediante convênios, na implantação de estabelecimentos e serviços penais;

V - colaborar com as Unidades Federativas para a realização de cursos de formação de pessoal penitenciário e de ensino profissionalizante do condenado e do internado.

VI – estabelecer, mediante convênios com as unidades federativas, o cadastro nacional das vagas existentes em estabelecimentos locais destinadas ao cumprimento de penas privativas de liberdade aplicadas pela justiça de outra unidade federativa, em especial para presos sujeitos a regime disciplinar. [\(Incluído pela Lei nº 10.792, de 2003\)](#)

VII - acompanhar a execução da pena das mulheres beneficiadas pela progressão especial de que trata o § 3º do art. 112 desta Lei, monitorando sua integração social e a ocorrência de reincidência, específica ou não, mediante a realização de avaliações periódicas e de estatísticas criminais. [\(Incluído pela Lei nº 13.769, de 2018\)](#)" (grifo nosso)

Assim, não está na esfera de discricionariedade a participação da União no que se refere à assistência técnica às Unidades Federativas, não cabendo a redação "*que assim o desejarem*", considerando que resta constituído o dever do Depen de atuação do Depen neste sentido, motivo pelo qual desfavorável à redação proposta. Em complemento, registre-se que o Departamento Penitenciário Nacional tem cumprido a sua missão de apoiar tecnicamente e operacionalmente as unidades da federação na elaboração de planos e de estudos de viabilidade técnica para aplicação dos recursos federais por meio de suas políticas, as quais são amplamente divulgadas nos sítios eletrônicos institucionais.



Em relação à emenda nº 2, com a condicionante para repasse da dotação orçamentária do FUNPEN "existência de estabelecimentos prisionais específicos ou com celas, alas ou galerias específicas e em quantidade apropriada para o recolhimento de lésbicas, gays, bissexuais, transexuais e travestis", não deve prosperar, tendo em vista que não está detalhada em lei a forma pela qual serão aferidas as necessidades estruturais para atendimento da demanda de encarceramento de lésbicas, gays, bissexuais, transexuais e travestis. Ademais, trata-se de questão que depende de vários encaminhamentos, dentre eles, por exemplo, de demandas no que tange à arquitetura prisional, situação que pode ser um grande obstáculo para entes federativos que ainda não tenham auferido grandes avanços nessa questão. Entende-se que qualquer condicionante imposta aos entes federativos para recebimento de dotação orçamentária do FUNPEN que dispenda tempo razoável para implementação não deve, pelo menos neste momento, constar em lei, sob pena de gerar prejuízos para os estabelecimentos prisionais que precisam de acesso a verbas.

Tendo em vista o exposto, votamos **pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa**, bem como **pela adequação financeira e orçamentária** da Medida Provisória nº 1.082, de 2021 e das duas emendas apresentadas. No mérito, votamos **pela aprovação** da Medida Provisória nº 1.082, de 2021 nos termos em que foi editada e **pela rejeição** das emendas nº 01 e 02.

Sala das Sessões, em de de 2022.

Deputada BIA KICIS
Relatora

