



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Liderança do Partido Socialismo e Liberdade

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº _____, DE 2019

(Da bancada do PSOL)

Susta os efeitos do Decreto nº 10.106, de 6 de novembro de 2019, que dispõe sobre a qualificação da política de fomento aos Sistemas Prisionais Estaduais no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República.

O CONGRESSO NACIONAL, no uso de suas atribuições e, com fundamento no artigo 49, incisos V, X e XI, da Constituição Federal, decreta:

Art. 1º - Este Decreto Legislativo susta os efeitos do Decreto nº 10.106, de 6 de novembro de 2019, que dispõe sobre a qualificação da política de fomento aos Sistemas Prisionais Estaduais no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República.

Art. 2º - Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

O Decreto nº 10.106, de 6 de novembro de 2019, ao dispor sobre a qualificação da política de fomento nos Sistemas Prisionais Estaduais no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República, para fins de estudos de alternativas de parcerias com a iniciativa privada para construção, modernização e operação de unidades prisionais para cumprimento dos fins da política de fomento a parcerias em empreendimentos públicos de infraestrutura dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, afigura-se como um inadmissível retrocesso nas políticas públicas estabelecidas no sistema penitenciário nos entes da federação.

A intenção do Decreto, que estamos propondo sua sustação, é privatizar a operação de unidades penais estaduais. Além do Estado terceirizar responsabilidades que são suas por mandamento constitucional, a privatização já existente em alguns presídios brasileiros e mostra que os custos são mais altos do que os serviços mantidos pelo Estado. A lógica privada transforma a pessoa com privação de liberdade em uma espécie de mercadoria, ou seja, quanto mais presos mais recursos repassados e, existem testemunhos em alguns estados, de que o tratamento dado é mais restritivo, ferindo os direitos dos presos.

Consideramos que as insuficiências do Estado no desempenho de suas responsabilidades não justificam a transferência da operação da privação de liberdade do apenado aos entes privados. A Justiça deve estar acima de interesses particulares para garantir suficientemente o controle político das atividades repressoras do Estado.

Em 2015 o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) ajuizou a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347, conduzida pelo Professor Daniel Sarmiento, da Clínica de Direitos Fundamentais da UERJ, para denunciar o **estado de coisas inconstitucional** no sistema penitenciário brasileiro.

Na ADPF, argumentou-se que, apesar do descalabro do sistema prisional brasileiro, **reconhecido pelas suas próprias autoridades, a União vem reiteradamente contingenciando os recursos do Fundo Penitenciário – FUNPEN, frustrando o repasse de valores vultosos aos Estados, e dificultando, com isso, a adoção das medidas necessárias à melhoria das condições carcerárias no país.** Não nos parece razoável que tais recursos pudessem vir a ser utilizados em parcerias público privadas no futuro sem a necessária transparência que tanto o modelo de licitação, quanto o de convênio garantem no sistema atual.

O Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN, criado Lei Complementar nº 79/1994, e regulamentado pelo Decreto nº 1.093/1994, conta com recursos destinados ao financiamento de medidas e programas voltados à modernização e humanização do sistema prisional brasileiro.

Os recursos do fundo destinam-se à melhoria do sistema penitenciário por meio, entre outras, das seguintes medidas: a) construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais; b) formação, aperfeiçoamento e especialização do serviço penitenciário; d) implantação de medidas pedagógicas relacionadas ao trabalho

profissionalizante do preso e do internado; e) formação educacional e cultural do preso e do internado; f) programas de assistência jurídica aos presos e internados carentes.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento de Medida Cautelar da referida ADPF, realizado em setembro de 2015, reconheceu a existência de estado de coisas inconstitucional no âmbito do sistema carcerário brasileiro, ante a ocorrência de violação gravíssima, massiva e sistemática aos direitos fundamentais dos detentos.

A decisão concedeu parcialmente a cautelar solicitada na ADPF, acatando dois pontos: i) determinou que juízes e tribunais passem a realizar audiências de custódia, no prazo máximo de 90 dias, de modo a viabilizar o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária em até 24 horas contadas do momento da prisão, observados os artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos e; ii) **ordenou a liberação, sem qualquer tipo de limitação, o saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional para utilização na finalidade para a qual foi criado, proibindo a realização de novos contingenciamentos.**

A decisão do STF tem a seguinte ementa:

CUSTODIADO – INTEGRIDADE FÍSICA E MORAL – SISTEMA PENITENCIÁRIO – ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – ADEQUAÇÃO. Cabível é a arguição de descumprimento de preceito fundamental considerada a situação degradante das penitenciárias no Brasil. **SISTEMA PENITENCIÁRIO NACIONAL – SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA – CONDIÇÕES DESUMANAS DE CUSTÓDIA – VIOLAÇÃO MASSIVA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS – FALHAS ESTRUTURAIS – ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL – CONFIGURAÇÃO.** Presente 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”. **FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL – VERBAS – CONTINGENCIAMENTO.** Ante a situação precária das penitenciárias, o interesse público direciona à liberação das verbas do **Fundo Penitenciário Nacional**. **AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA – OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA.** Estão obrigados juízes e tribunais, observados os artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, a realizarem, em até

noventa dias, audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contado do momento da prisão.

Tais recursos são fundamentais, portanto, para a superação do *estado de coisas inconstitucional* e garantia de direitos fundamentais básicos, e não estão disponíveis de forma discricionária ao Poder Executivo. Pelo contrário, é obrigação do Executivo cumprir a decisão do STF e as normas legais sobre o tema, sendo inadmissível qualquer tentativa de retirada ou não aplicação dos recursos.

Nesse sentido, no voto condutor do tema, da lavra do Ministro Marco Aurélio de Mello, asseverou-se o seguinte:

O último pedido diz respeito a escolha orçamentária da União e volta-se à imediata liberação das verbas do Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN e à proibição de a União realizar novos contingenciamentos. O Fundo foi criado pela Lei Complementar no 79, de 1994, sendo destinado, segundo a cabeça do artigo 1º, a “meios para financiar e apoiar as atividades e programas de modernização e aprimoramento do Sistema Penitenciário Brasileiro”. A gestão desses recursos cabe ao Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN. Narra-se que esses valores têm sido, desde a criação do Fundo, muito mal aplicados. Relatórios do próprio Departamento dão conta de que a maior parte é contingenciada ou, simplesmente, não utilizada. Para o ano de 2013, por exemplo, a dotação foi de R\$ 384,2 milhões, tendo sido empenhados R\$ 333,4 milhões. Todavia, apenas R\$ 73,6 milhões foram usados: R\$ 40,7 milhões do orçamento do ano e R\$ 32,8 milhões de restos a pagar. Isso significa que mais de 80% dos valores deixaram de ser utilizados.

De acordo com a organização Contas Abertas, o saldo contábil do Fundo, no ano de 2013, chegou a R\$ 1,8 bilhão. Segundo o requerente, ao fim de 2014, o saldo já era de R\$ 2,2 bilhões. (...) A violação da dignidade da pessoa humana e do mínimo existencial autoriza a judicialização do orçamento, sobretudo se considerado o fato de que recursos legalmente previstos para o combate a esse quadro vêm sendo contingenciados, anualmente, em valores muito superiores aos efetivamente realizados, apenas para alcançar metas fiscais. Essa prática explica parte do fracasso das políticas públicas existentes.

(...) Os valores não utilizados deixam de custear não somente reformas dos presídios ou a construção de novos, mas também projetos de ressocialização que, inclusive, poderiam reduzir o tempo no cárcere.

O descumprimento da decisão do Supremo Tribunal Federal em relação ao Funpen, inclusive, já foi objeto de ofício do Presidente da OAB para o então Ministro da Justiça, Alexandre de Moraes, requerendo informações sobre os valores descontingenciados pela União e repassados aos Entes Federados, bem como sejam adotadas imediatas providências para resolver esse problema¹.

Nesse diapasão, em 2017 foi aprovada a Lei nº 13.500/17 que passou a prever a vedação ao contingenciamento de recursos do Funpen (art. 3º, § 6º, da lei complementar nº 79/94).

O art. 3º-A acrescentado à Lei Complementar nº 79/1994, prevê que a União deveria repassar aos fundos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a título de transferência obrigatória e independentemente de convênio ou instrumento congênere, até 75% em 2017, até 45% em 2018 e até 25% em 2019 da dotação orçamentária do Funpen. Por isso, o valor repassado de forma compulsória despencou de mais de R\$ 1,2 bilhão para R\$ 28 milhões, ainda não pagos.

Mesmo diante decisão do Supremo Tribunal Federal e das normas legais que regulamentam o tema, reportagem da Folha de S. Paulo obteve informação, via Lei de Acesso à Informação, de que apenas 12% do orçamento liberado do Funpen foi gasto². De acordo com a matéria:

Anunciado por Sergio Moro como saída para contornar a escassez de recursos no Ministério da Justiça e reduzir a superlotação do sistema prisional, o Funpen (Fundo Penitenciário Nacional) segue subutilizado. **Até agosto, foi gasto 12% do orçamento liberado para o ano, ou R\$ 43,5 milhões de R\$ 353,4 milhões.**

¹ Disponível em: <https://s.conjur.com.br/dl/oficio-oab-mj.pdf>

² “Governo federal gastou só 12% dos recursos do fundo penitenciário em 2019”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/10/governo-federal-gastou-so-12-dos-recursos-do-fundo-penitenciario-em-2019.shtml>>.

E, de 22 mil novas vagas previstas pela pasta em 2019, foram criadas 6.300. A informação foi obtida pela Folha via Lei de Acesso à Informação.

É um quadro que se agrava. Desde 2016, os repasses obrigatórios do fundo encolheram 98%. Uma lei de 2017 previa que se chegasse a este ano com redução de 75%, mas o decréscimo foi ainda maior.

Além disso, apenas a metade dos recursos autorizados nos orçamentos foram, de fato, utilizados. Do montante autorizado de R\$ 15,1 bilhões de 2001 a 2018, R\$ 7,4 bilhões foram efetivamente pagos.

O Funpen continua subutilizado, contrariando as normativas legais e decisão do Supremo Tribunal Federal sobre o tema. Para se ter uma ideia do impacto desses números, ainda de acordo com a reportagem, no Pará, metade das obras financiadas via contratos estão atrasadas. Das cinco que usam recursos das transferências obrigatórias do Funpen, três não foram concluídas e não há informações sobre as outras duas.

Neste ano, houve a morte de 62 presos durante rebelião em um presídio em Altamira, no Pará, em julho, e de outros 55 nos presídios do Amazonas em maio. Como se observa, na linha da decisão do Supremo, o contingenciamento ou má aplicação dos recursos do FUNPEN revelam-se afrontosos à dignidade humana de centenas de milhares de pessoas. São recursos que podem salvar vidas.

A substituição do Estado pela iniciativa privada, especialmente no que tange a “operação de unidades prisionais” possui um histórico altamente questionável no Brasil, como veremos abaixo.

Marcado por mais de 100 mortes, presídio de Manaus tem gestão privada. Em 2017 cinquenta pessoas com privação de liberdade foram mortas no Complexo Penitenciário Anísio Jobim (COMPAJ), em Manaus (AM). Em maio de 2019, outros 55 presos do COMPAJ foram mortos. Os episódios fatais se cruzam com a história das penitenciárias privadas do Brasil. Os dois casos ocorreram durante o contrato do governo do Amazonas com a Umanizzare, empresa especializada em gestão prisional. Além do Compaj, ela é responsável por outras cinco unidades prisionais. Apenas uma não está em Manaus. Apenas nessa unidade, a empresa recebia, por mês, R\$ 4,7 mil por preso. Nos presídios com



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Liderança do Partido Socialismo e Liberdade

administração governamental, o custo é de R\$ 4 mil, segundo dados do Ministério Público do Amazonas.

Observa-se, portanto, que o Decreto que se pretende sustar seus efeitos extrapolou, e muito, o poder regulamentar concedido ao Poder Executivo, sendo absolutamente incompatível com os princípios reitores da Constituição Federal de 1988. Assim, cabe ao Congresso Nacional, ouvindo a justa preocupação da sociedade civil, por meio do presente decreto legislativo, sustar o Decreto nº 10.106.

Sala das Sessões, 07 de novembro de 2019.

TALÍRIA PETRONE
Deputada Federal (PSOL/RJ)