

AVULSO NÃO
PUBLICADO.
PROJETO
RETIRADO PELO
AUTOR.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 5.385-A, DE 2016

(Da Sra. Ana Perugini)

Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (o Estatuto da Cidade) e a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, que cria o Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, para garantir compensação aos municípios com unidades prisionais; tendo parecer da Comissão de Desenvolvimento Urbano, pela rejeição (relator: DEP. HILDO ROCHA).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

DESENVOLVIMENTO URBANO;

SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO;

FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (ART. 54 RICD) E

CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

S U M Á R I O

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Desenvolvimento Urbano:

- Parecer vencedor
- Parecer da Comissão
- Voto em separado

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Acrescente-se o artigo 4º- A à Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, com a seguinte redação:

“Art. 4º-A É obrigatória a execução, pelos municípios, de ações mitigatórias dos impactos negativos gerados pela instalação de unidades prisionais.

§ 1º Definem-se como impactos quaisquer alterações decorrentes da instalação de unidade prisional no território do município e que afetem:

- I – o desenvolvimento urbano e as funções sociais da cidade;
- II - a educação, a saúde, a segurança e a qualidade de vida da população residente no município e nas proximidades da unidade prisional;
- III - as atividades sociais e econômicas locais;
- IV - as condições de saneamento, abastecimento de água, esgotamento sanitário, destino de efluentes, coleta e destinação de resíduos e a limpeza pública;
- V - a capacidade econômica e financeira do Poder Público local, da infraestrutura e da oferta de serviços públicos no município sede da unidade prisional suportar o acréscimo de demanda e de despesas resultante da implantação da unidade prisional;
- VI - a paisagem, o patrimônio cultural e potencial turístico;
- VII - as condições de riqueza, emprego, longevidade, mortalidade e vulnerabilidade social da população residente;
- VIII - o Plano Diretor, a política urbana, a ordenação, controle e uso do solo, bem como a oferta de moradia;
- IX - o adensamento populacional, a alteração da população flutuante, a valorização imobiliária e a demanda por serviços públicos;
- X - o ambiente natural e construído.

§ 2º A instalação e o funcionamento de unidades prisionais nos municípios observarão os estudos prévios referidos no inciso VI do 'caput' do artigo 4º, sem prejuízo da aprovação dos estudos e relatórios ambientais e sociais dispostos em legislação própria.

§ 3º As ações e mecanismos referidos no 'caput' deste artigo serão:

I - fixadas em termo de compromisso firmado através de convênio entre o ente responsável pela unidade prisional e o Município onde a mesma está ou estará localizada;

II - geridas por órgão técnico colegiado com representação paritária entre o responsável pela unidade prisional e o município afetado, garantida a participação do Ministério Público local;

III - prestadas nas seguintes modalidades:

a) compensação financeira, inclusive para a perda de receita municipal e a diminuição das atividades econômicas;

b) ampliação da oferta de serviços públicos de responsabilidade do responsável pela unidade prisional, especialmente saúde, educação e segurança pública;

c) transferência de recursos para atender ao aumento de demanda por serviços de competência e executados pelo Município;

d) medidas mitigatórias e de adequação da unidade prisional às sugestões propostas no estudo e licenciamento mencionados no § 2º.

§ 4º As medidas compensatórias e mitigatórias não excluem a obrigação de atender às condições definidas nos processos de licenciamento ambiental, bem como as demais exigências legais e normativas.

§ 5º O montante dos recursos destinados para a compensação dos Municípios pelos impactos negativos de unidades prisionais, não poderá ser inferior a 1% (um por cento) dos custos totais previstos para a implantação e, anualmente, a 0,5% (meio por cento) das despesas totais da respectiva unidade.

§ 6º Os recursos destinados à compensação aos municípios dos impactos negativos do funcionamento serão oriundos do Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN.

§ 7º O descumprimento de qualquer das determinações deste artigo importa crime de responsabilidade, a que estão sujeitos o chefe do Poder Executivo e seus subordinados diretos responsáveis pela implementação dos referidos projetos, independentemente das demais sanções civis e penais cabíveis ao caso”.

Art. 2º O art. 3º da Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, passa a vigorar acrescido do inciso XV, com a seguinte redação:

Art. 3º Os recursos do FUNPEN serão aplicados em:

.....

XV – ações de compensação e de mitigação nos municípios onde funcionarem estabelecimentos penais, na forma da lei.

..... (NR).

Art. 4º Esta Lei Complementar entra em vigor 180 dias depois da sua publicação.

JUSTIFICATIVA

A escalada da violência e as sensações de insegurança e impunidade são problemas que atingem toda a sociedade brasileira.

Diante disto, torna-se necessária a rápida atuação dos mecanismos de segurança pública na repressão ao crime e na prisão dos infratores. Por conta disso, é inevitável a implantação e a readequação de unidades prisionais. Atualmente, calcula-se o déficit prisional em mais de 230 mil vagas, o que requereria centenas de novos presídios.

Por outro lado, os municípios relutam em aceitar a instalação de novas unidades prisionais em seu território. Argumentam, não sem razão, que a carga social e de infraestrutura suportada por eles com novas unidades prisionais compromete a efetividade da sua Política Urbana.

De fato, diversos problemas acompanham usualmente a chegada de presídios: o aumento dos índices de criminalidade e da sensação de insegurança da população local, a desvalorização imobiliária, a perda de atratividade turística e a fuga de empresas – tudo isso acompanhado do desaquecimento da atividade econômica e da consequente diminuição de arrecadação pelo município.

Entretanto, os municípios não recebem nenhuma compensação financeira pela perda de receita e pelo aumento dos gastos com a maior demanda pelos serviços públicos.

É necessário, portanto, compensar os municípios que abrigam essas unidades prisionais, não apenas para reforçar a segurança pública, como para compensar aquelas outras externalidades negativas mencionadas acima. A esse fim destina-se o presente Projeto de Lei.

Dada a importância e a urgência da medida proposta, esperamos contar com o apoio dos nossos ilustres Pares para a sua rápida aprovação.

Sala das Sessões, em 24 de maio de 2016.

ANA PERUGINI

Deputada Federal – PT/SP

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA

Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG

Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL

Seção de Legislação Citada - SELEC

LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001

Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

.....
CAPÍTULO II
DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

Seção I

Dos instrumentos em geral

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

I - planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II - planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III - planejamento municipal, em especial:

- a) plano diretor;
- b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
- c) zoneamento ambiental;
- d) plano plurianual;
- e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
- f) gestão orçamentária participativa;
- g) planos, programas e projetos setoriais;
- h) planos de desenvolvimento econômico e social;

IV - institutos tributários e financeiros:

- a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;
- b) contribuição de melhoria;
- c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

V - institutos jurídicos e políticos:

- a) desapropriação;
- b) servidão administrativa;
- c) limitações administrativas;
- d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;
- e) instituição de unidades de conservação;
- f) instituição de zonas especiais de interesse social;
- g) concessão de direito real de uso;
- h) concessão de uso especial para fins de moradia;
- i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- j) usucapião especial de imóvel urbano;
- l) direito de superfície;
- m) direito de preempção;
- n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
- o) transferência do direito de construir;
- p) operações urbanas consorciadas;
- q) regularização fundiária;
- r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;
- s) referendo popular e plebiscito;
- t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; [*\(Alínea acrescida pela Medida Provisória nº 459, de 25/3/2009 convertida na Lei nº 11.977, de 7/7/2009\)*](#)
- u) legitimação de posse. [*\(Alínea acrescida pela Medida Provisória nº 459, de 25/3/2009 convertida na Lei nº 11.977, de 7/7/2009\)*](#)

VI - estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

§ 1º Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei.

§ 2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente.

§ 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

Seção II

Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios

Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

I - cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;

II - (VETADO)

§ 2º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

§ 3º A notificação far-se-á:

I - por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;

II - por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

§ 4º Os prazos a que se refere o *caput* não poderão ser inferiores a:

I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;

II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

§ 5º Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o *caput* poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.

LEI COMPLEMENTAR Nº 79, DE 7 DE JANEIRO DE 1994

Cria o Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 3º Os recursos do FUNPEN serão aplicados em:

I - construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais;

II - manutenção dos serviços penitenciários;

- III - formação, aperfeiçoamento e especialização do serviço penitenciário;
 - IV - aquisição de material permanente, equipamentos e veículos especializados, imprescindíveis ao funcionamento dos estabelecimentos penais;
 - V - implantação de medidas pedagógicas relacionadas ao trabalho profissionalizante do preso e do internado;
 - VI - formação educacional e cultural do preso e do internado;
 - VII - elaboração e execução de projetos voltados à reinserção social de presos, internados e egressos;
 - VIII - programas de assistência jurídica aos presos e internados carentes;
 - IX - programa de assistência às vítimas de crime;
 - X - programa de assistência aos dependentes de presos e internados;
 - XI - participação de representantes oficiais em eventos científicos sobre matéria penal, penitenciária ou criminológica, realizados no Brasil ou no exterior;
 - XII - publicações e programas de pesquisa científica na área penal, penitenciária ou criminológica;
 - XIII - custos de sua própria gestão, excetuando-se despesas de pessoal relativas a servidores públicos já remunerados pelos cofres públicos;
 - XIV - manutenção de casas de abrigo destinadas a acolher vítimas de violência doméstica; [\(Inciso acrescido pela Lei Complementar nº 119, de 19/10/2005\)](#)
 - XV - implantação e manutenção de berçário, creche e seção destinada à gestante e à parturiente nos estabelecimentos penais, nos termos do § 2º do art. 83 e do art. 89 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 - Lei de Execução Penal. [\(Inciso acrescido pela Lei Complementar nº 153, de 9/12/2015\)](#)
- § 1º Os recursos do FUNPEN poderão ser repassados mediante convênio, acordos ou ajustes, que se enquadrem nos objetivos fixados neste artigo.
- § 2º Serão obrigatoriamente repassados aos estados de origem, na proporção de cinquenta por cento, os recursos previstos no inciso VII do art. 2º desta Lei Complementar.
- § 3º Os saldos verificados no final de cada exercício serão obrigatoriamente transferidos para crédito do FUNPEN no exercício seguinte.
- § 4º Os entes federados integrantes do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas - SINESP que deixarem de fornecer ou atualizar seus dados no Sistema não poderão receber recursos do Funpen. [\(Parágrafo acrescido pela Lei nº 12.681, de 4/7/2012\)](#)

Art. 4º O Poder Executivo baixará os atos necessários à regulamentação desta Lei Complementar.

.....

.....

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 5.385, de 2016, de autoria da Deputada Ana Perugini, prevê compensações para os municípios que receberem unidades prisionais.

Para isso, o Projeto de Lei propõe alteração na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade. Fá-lo pela inclusão, no Estatuto, do

art.4-A para tornar obrigatória a execução, pelos municípios, de ações mitigadoras dos impactos negativos gerados pela instalação de unidades prisionais. Conceitua, em seguida, esse impacto em suas diversas manifestações possíveis, não só para a segurança, como para a vida social e econômica do município. Estabelece que a implantação da unidade prisional deverá estar prevista no ordenamento do solo e demais instrumentos de planejamento urbano e ambiental. Define, enfim, as modalidades de compensação – financeira ou não – que deverá estar amparada em acordo entre o Município e o responsável da unidade prisional, sob a gestão por órgão técnico colegiado com composição paritária.

Para financiar essas medidas compensatórias, prevê nova possibilidade de aplicação dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional, o FUNPEN, por meio da inclusão de novo inciso no art. 3º da Lei Complementar nº79, de 07 de janeiro de 1994.

A proposição está sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões (art. 24 II) e tramite em regime ordinário. Além desta Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU), será apreciada ainda pelas Comissões de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO); Finanças e Tributação (CFT) e Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Não foram apresentadas emendas dentro do prazo regimental.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Chega, para a análise deste órgão técnico, o Projeto de Lei nº 5.385, de 2016, de autoria da Deputada Ana Perugini, que Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (o Estatuto da Cidade) e a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, que cria o Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, para garantir compensação aos municípios com unidades prisionais.

O relator original nesta Comissão, Deputado Angelim, apresentou parecer pela aprovação, mas houve pedido de vistas pelo Governo Federal, o que motivou a incorporação de contribuições.

Não obstante as nobres intenções da autora da proposição e do seu relator, quando finalmente o Projeto de Lei ora em comento entrou em discussão na Reunião Deliberativa Ordinária do dia 25 de outubro do corrente ano, o parecer favorável do relator foi rejeitado por maioria dos membros presentes, recaindo sobre mim a tarefa de elaborar o parecer vencedor.

Reitero neste parecer o que disse naquela ocasião. Entende-se que, em respeito ao princípio do pacto federativo implícito no art. 18 da Constituição, que concede autonomia aos entes federados, não caberia à União, por meio de legislação federal, impor despesas aos demais entes. Conforme esse entendimento, tal obstáculo não poderia ser removido nem mesmo por meio de uma emenda constitucional, uma vez que a forma federativa do Estado brasileiro é inscrita como cláusula pétrea no artigo 60, § 4º do texto da Constituição Federal.

De modo análogo, em cumprimento do disposto no art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, exige-se que a proposição ou ação que implicar aumento de despesa deverá demonstrar uma estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, entre outras condições. Entretanto, o Projeto de Lei em exame não prevê essas estimativas dos efeitos causados pelo aumento de despesa para cada um dos exercícios compreendidos nos períodos subsequente, o que poderá ser percebido como inviabilidade orçamentária-financeira da proposição. Agravando o problema, o Projeto tampouco prevê o estabelecimento de sanções pela não aplicação dos recursos nas finalidades indicadas. Sem a vinculação explícita desses recursos do FUNPEN, as modificações propostas no Estatuto das Cidades podem revelar-se um ônus desproporcional sobre os ombros das administrações municipais.

Assim, conviria, aprofundar a discussão sobre a modificação da Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, que cria o Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN, sob o ângulo da coercitividade e da viabilidade orçamentária, o que poderia levar à apresentação de nova proposição ou a emendas a outros Projetos de Lei semelhantes em tramitação, a exemplo do Projeto de Lei Complementar nº128 de 2012, de autoria do Deputado Roberto Freire.

Pelo exposto, votamos pela **rejeição** do Projeto de Lei nº 5.385, de 2016.

Sala da Comissão, em 03 de novembro de 2016.

Deputado HILDO ROCHA
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Desenvolvimento Urbano, em reunião ordinária realizada hoje, rejeitou do Projeto de Lei nº 5.385/2016, nos termos do Parecer Vencedor do Relator, Deputado Hildo Rocha. O parecer do Deputado Angelim passou a constituir voto em separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Jaime Martins - Presidente, João Paulo Papa e Alex Manente - Vice-Presidentes, Caetano, Carlos Marun, Dâmina Pereira, Duarte Nogueira, Fabiano Horta, Leopoldo Meyer, Angelim, Hildo Rocha, Julio Lopes, Mauro Mariani, Max Filho, Nilto Tatto e Toninho Wandscheer.

Sala da Comissão, em 9 de novembro de 2016.

Deputado JAIME MARTINS

Presidente

VOTO EM SEPARADO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 5.385, de 2016, de autoria da Deputada Ana Perugini, prevê compensações para os municípios que receberem unidades prisionais.

Para isso, o Projeto de Lei propõe alteração na Lei nº10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade. Fá-lo pela inclusão, no Estatuto, do art.4-A para tornar obrigatória a execução, pelos municípios, de ações mitigadoras dos impactos negativos gerados pela instalação de unidades prisionais. Conceitua, em seguida, esse impacto em suas diversas manifestações possíveis, não só para a segurança, como para a vida social e econômica do município. Estabelece que a implantação da unidade prisional deverá estar prevista no ordenamento do solo e demais instrumentos de planejamento urbano e ambiental. Define, enfim, as modalidades de compensação – financeira ou não – que deverá estar amparada em acordo entre o Município e o responsável da unidade prisional, sob a gestão por órgão técnico colegiado com composição paritária.

Para financiar essas medidas compensatórias, prevê nova possibilidade de aplicação dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional, o

FUNPEN, por meio da inclusão de novo inciso no art. 3º da Lei Complementar nº79, de 07 de janeiro de 1994.

A proposição está sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões (art. 24 II) e tramite em regime ordinário. Além desta Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU), será apreciada ainda pelas Comissões de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO); Finanças e Tributação (CFT) e Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Não foram apresentadas emendas dentro do prazo regimental.

É o relatório.

II – VOTO

Chega, para a análise deste órgão técnico, o Projeto de Lei nº 5.385, de 2016, de autoria da Deputada Ana Perugini, que Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (o Estatuto da Cidade) e a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, que cria o Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, para garantir compensação aos municípios com unidades prisionais.

Como bem argumenta a autora da proposição, o déficit prisional brasileiro exigiria a construção de centenas de novos presídios - mas isso não deve se dar às custas de sacrifícios na qualidade de vida da população, o que, no médio e longo prazo, revelar-se-ia de todo modo contraproducente.

Com efeito, o texto constitucional assinala ao Estado, simultaneamente, os objetivos de preservação da ordem pública (art. 144) e de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182).

É sabido, contudo, que municípios que recebem unidades prisionais arcam com pesados ônus: não só sofrem riscos à manutenção da ordem pública, como têm sua infraestrutura urbana sobrecarregada em virtude da população que passa a residir no entorno.

A previsão de medidas compensatórias poderá, se não eliminar, ao menos minorar esses inconvenientes, oferecendo condições de vida mais dignas aos familiares de presos e funcionários das unidades. Isso favorece a

administração da unidade prisional e pode contribuir para a ressocialização dos detentos.

Atualmente, os recursos do FUNPEN, conforme o rol previsto no art. 3º da Lei Complementar n.º 79, de 1994, podem ser aplicados na construção de presídios, manutenção e aperfeiçoamento do serviço penitenciário, aquisição de material para os estabelecimentos penais e em projetos para assistência e ressocialização dos presos. A inclusão, nesse rol, de programas de compensação aos Municípios que abrigam essas penitenciárias está em plena harmonia com esses fins: promovendo uma convivência mais harmônica e a justiça social, pode contribuir no longo prazo até mesmo para a própria prevenção da violência.

Pelo exposto, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 5.385, de 2016, quanto ao mérito desta Comissão de Desenvolvimento Urbano.

Sala da Comissão, em 20 de setembro de 2016.

Deputado ANGELIM

FIM DO DOCUMENTO
