



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RICARDO FERRAÇO

PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO MISTA, sobre a Medida Provisória nº 755, de 19 de dezembro de 2016, que altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, para dispor sobre a transferência direta de recursos financeiros do Fundo Penitenciário Nacional aos fundos dos Estados e do Distrito Federal, e a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, que dispõe sobre a cooperação federativa no âmbito da segurança pública.

Relator: Senador **RICARDO FERRAÇO**

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão, nos termos do § 9º do art. 62 da Constituição Federal, a Medida Provisória (MPV) nº 755, de 19 de dezembro de 2016, que altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, para dispor sobre a transferência direta de recursos financeiros do Fundo Penitenciário Nacional aos fundos dos Estados e do Distrito Federal, e a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, que dispõe sobre a cooperação federativa no âmbito da segurança pública.

O art. 1º da Medida Provisória (MPV) altera, na Lei Complementar nº 79, de 1994, o dispositivo que define as áreas de aplicação dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), para incluir a realização de investimentos penitenciários em informação e segurança, a elaboração de projetos de reinserção social por meio da realização de cursos técnicos e profissionalizantes, programas de alternativas penais à prisão, mediante convênios e acordos de cooperação, políticas de redução da criminalidade e apoio a políticas e atividades preventivas de inteligência policial.



SF/17872.27408-08

Página: 1/27 04/05/2017 16:08:43

4944509942e5b5d6efb7124bae5065808bce0ae8





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RICARDO FERRAÇO

A MPV estabelece ainda que 30% dos recursos do Funpen serão aplicados em construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais.

Em novo artigo adicionado à referida Lei, a União fica autorizada a repassar a título de transferência obrigatória aos fundos dos Estados, Distrito Federal (DF) e Municípios os seguintes percentuais de dotação orçamentária: até 75% até 31 de dezembro de 2017; até 45% no exercício de 2018; até 25% no exercício de 2019; e até 10% nos exercícios subsequentes.

Tais repasses serão aplicados no financiamento de programas para a melhoria do sistema penitenciário nacional, no caso de Estados e DF, e de programas de reinserção social ou de penas alternativas, no caso de Municípios.

Ato do Poder Executivo definirá os critérios e condições, e os repasses ficarão condicionados à existência de fundo penitenciário ou fundo específico nos entes federativos, de órgão específico de gestão, de apresentação de planos aos programas de interesse, de habilitação do ente federativo nos programas instituídos e aprovação dos relatórios anuais de gestão.

Por fim, no que tange à Lei do Funpen, a MPV estabelece que a não utilização dos recursos transferidos, até o final do exercício, conforme a programação definida na lei, obrigará os entes federativos a devolver o saldo devidamente atualizado, com base na variação da Taxa Referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC).

O art. 2º da MPV modifica a Lei nº 11.345, de 2006, que dispõe, entre outras providências, sobre a instituição de concurso de prognóstico destinado ao desenvolvimento da prática desportiva (Timemania).

Trata-se de transferir parte dos recursos arrecadados pela Timemania do Funpen para o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP).

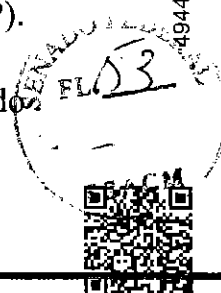
Com efeito, a participação do Funpen no montante arrecadado cairia de 3% para 2,1%, enquanto a participação do FNSP seria de 0,9%.



SF/17872.27408-08

Página: 2/27 04/05/2017 16:08:43

4944509942e5b5d6efb7124bae5065808bce0a68





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RICARDO FERRAÇO

O art. 3º da MPV prevê que até 30% do superávit financeiro das fontes de recursos do Funpen, decorrentes de vinculação legal existente em 31 de dezembro de 2016, poderiam ser destinados ao FNSP.

O art. 4º da MPV muda a Lei nº 11.473, de 2007, que dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública.

Primeiramente, as operações conjuntas, as transferências de recursos e o desenvolvimento de atividades de capacitação e qualificação de profissionais, previstos no *caput* do art. 2º da Lei, passarão a se dar no âmbito da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) no lugar da Força Nacional de Segurança Pública e da Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos (SESGE).

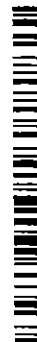
Já a nova redação do art. 3º dessa Lei incluiu, entre as atividades e serviços imprescindíveis à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, as atividades de coordenação de ações e operações integradas e de inteligência.

Ademais, houve a introdução de novo parágrafo prevendo que as atividades de apoio administrativo, imprescindíveis à atuação da Força Nacional de Segurança Pública, somente poderão ser realizadas pelo mesmo colaborador por um período máximo de dois anos.

No art. 5º da Lei, que trata do desempenho por militares e servidores civis dos entes federados de atividades de cooperação no âmbito da Força Nacional de Segurança Pública, ocorreram mudanças nos dois primeiros parágrafos e a inserção de três novos.

No § 1º, passou-se a admitir que militares e policiais da União, dos Estados e do Distrito Federal que tenham passado para a inatividade há menos de cinco anos, e servidores civis dos três níveis de governo, aposentados há menos de cinco anos, trabalhem como voluntários, estes últimos apenas no apoio administrativo.

O § 2º, por sua vez, veda a participação de voluntários na inatividade em decorrência de doença, acidente, invalidez, incapacidade,



SF/17872.27408-08

Página: 3/27 04/05/2017 16:08:43

4944509942e5b5d6efb7124bae5065808bce0a68





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RICARDO FERRAÇO

idade-limite, aposentadoria compulsória, licenciamento a bem da disciplina, condenação judicial transitada em julgado ou expulsão.

Os novos §§ 3º a 5º desse artigo preveem que:

- o regime disciplinar a que estavam submetidos antes da inatividade aplica-se aos voluntários;
- a aplicação de penalidades disciplinares aos militares da União caberá a autoridades do Ministério da Justiça e Cidadania (atualmente, Ministério da Justiça e Segurança Pública);
- os militares e policiais inativos voluntários terão direito: (i) ao recebimento de diária; (ii) à indenização no valor de R\$ 100.000,00 em caso de invalidez incapacitante para o trabalho; e (iii) ao porte de arma de fogo.

O art. 5º da MPV contém a cláusula de vigência. O art. 2º da MPV, que trata da redistribuição de parte dos recursos arrecadados pela Timemania, entrou em vigor em 1º de janeiro de 2017, enquanto os demais dispositivos entraram em vigor na data de publicação da MPV.

Foram apresentadas 46 emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão emitir parecer quanto aos requisitos constitucionais, à adequação financeira e orçamentária, à técnica legislativa e ao mérito da MPV, nos termos dos §§ 1º a 4º do art. 5º da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional (CN).

Sob o ponto de vista da constitucionalidade e da juridicidade, a MPV respeita todos os requisitos constantes do art. 62 da Constituição Federal (CF), bem como os previstos na Resolução nº 1, de 2002-CN.

A MPV foi editada pelo Presidente da República em 19 de dezembro de 2016, publicada em 20 de dezembro de 2016 no Diário Oficial da União e encaminhada ao Congresso Nacional por meio da Mensagem nº 648, de 19 de dezembro de 2016, acompanhada da Exposição de Motivos



SF/17872.27408-08

Página: 4/27 04/05/2017 16:08:43

4944509942e5b5d6efb7124bae5065808bce0a68





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RICARDO FERRAÇO

Interministerial nº 194, de 6 de dezembro de 2016, dos Ministérios da Justiça e Cidadania (atualmente, Justiça e Segurança Pública) e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, em consonância com o § 1º do art. 2º da Resolução nº 1, de 2002-CN.

A MPV não trata de nenhuma das matérias vedadas pelo § 1º do art. 62 da Constituição Federal.

No que tange aos pressupostos constitucionais, a MPV atende os requisitos de relevância e urgência.

Relevância social, porque procura enfrentar a crise no sistema penitenciário brasileiro, que é estrutural.

Relevância econômica, porque trata da destinação de vultosos recursos financeiros em tempo de crise, sobretudo num ambiente de grave instabilidade fiscal.

Relevância jurídica, porque o Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar Medida Cautelar (MC) na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347/DF, reconheceu a existência de um “estado de coisas inconstitucional” no sistema prisional e determinou a liberação das verbas do Funpen.

Segundo o julgado, o sistema prisional brasileiro apresenta um “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”, situação que o caracteriza, portanto, como “estado de coisas inconstitucional”.

Diante do déficit de políticas públicas para resolver o problema carcerário, o STF, nessa ADPF, que tem eficácia contra todos e efeito vinculante, fez às vezes da Administração Pública e determinou o não contingenciamento do Funpen.

Outras medidas foram determinadas pelo STF no mesmo espírito, em outro julgado, como a saída antecipada de preso do regime com



SF/17872.27408-08

Página: 5/27 04/05/2017 16:08:43

4944509942e5b5d6efb7124bae5065808bce0a68





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RICARDO FERRAÇO

falta de vagas, prisão domiciliar quando há falta de vagas e a aplicação de penas alternativas ao preso que progride para o regime aberto (Recurso Extraordinário nº 641.320/RS). Tais medidas estão em vias de serem transformadas em súmula vinculante e representam uma tentativa de amenizar a crise penitenciária pela via judicial.

Em quatro julgados o nosso Tribunal maior ou seus ministros já mencionaram o “estado de coisas inconstitucional” que vige no sistema prisional brasileiro (HC 118.533/MS, RE 641.320/RS, RE 841.526/RS, ADPF 347/DF).

Diante da inércia do Poder Público, o STF dirigiu uma agenda ao legislador por ocasião do julgamento do já citado Recurso Extraordinário nº 641.320, com repercussão geral reconhecida e que inspirou a elaboração da súmula vinculante nº 56, ainda pendente de aprovação. Oportuno reproduzir aqui o “apelo ao legislador”, com grifos:

[...] 5. Apelo ao legislador. A legislação sobre execução penal atende aos direitos fundamentais dos sentenciados. No entanto, o plano legislativo está tão distante da realidade que sua concretização é absolutamente inviável. Apelo ao legislador para que avalie a possibilidade de reformular a execução penal e a legislação correlata, para: (i) reformular a legislação de execução penal, adequando-a à realidade, sem abrir mão de parâmetros rígidos de **respeito aos direitos fundamentais**; (ii) compatibilizar os estabelecimentos penais à atual realidade; (iii) **impedir o contingenciamento do FUNPEN**; (iv) **facilitar a construção de unidades funcionalmente adequadas** – pequenas, capilarizadas; (v) permitir o aproveitamento da mão-de-obra dos presos nas obras de civis em estabelecimentos penais; (vi) **limitar o número máximo de presos por habitante, em cada unidade da federação**, e revisar a escala penal, especialmente para o tráfico de pequenas quantidades de droga, para permitir o planejamento da gestão da massa carcerária e a destinação dos recursos necessários e suficientes para tanto, sob pena de responsabilidade dos administradores públicos; (vii) **fomentar o trabalho e estudo do preso**, mediante envolvimento de entidades que recebem recursos públicos, notadamente os serviços sociais autônomos; (viii) destinar as verbas decorrentes da prestação pecuniária para **criação de postos de trabalho e estudo no sistema prisional**. 6. Decisão de caráter aditivo. [...]



SF/17872:27408-08

Página: 6/27 04/05/2017 16:08:43

4944509942e5b5d6efb7124bae5065808bce0a68





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RICARDO FERRAÇO

(RE 641320, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 11/05/2016).

O problema, portanto, demanda urgência. As medidas para desfazer o “estado de coisas inconstitucional” do sistema carcerário devem ser imediatas e não podem aguardar o ciclo normal do processo legislativo.

Diante dessas decisões vinculantes do STF, o não cumprimento das medidas implica incorrência em crime de responsabilidade pelas autoridades políticas competentes nos níveis federal e estadual, segundo o art. 12 da Lei nº 1.079, de 1950, a Lei do Impeachment.

A MPV também não ofende as limitações materiais e formais contidas no art. 62 da Constituição Federal (CF).

Oportuno chamar a atenção para o fato de que o inciso III do art. 62 da CF veda a edição de medidas provisórias sobre matéria reservada a lei complementar. A presente MPV altera uma lei complementar (nº 79, de 1994). Contudo, a matéria nela contida não é própria ou reservada a lei complementar. A autorização legislativa para a instituição de um fundo (art. 167, IX, da CF) não exige lei complementar, podendo se dar por meio de lei ordinária, ou mesmo de medida provisória, como decidiu o STF no julgamento de Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.726/DF.

O Funpen foi instituído por uma lei complementar (Lei Complementar nº 79, de 1994), porque havia, à época, uma interpretação, baseada no art. 165, § 9º, II, parte final, da CF, segundo o qual lei complementar deve estabelecer condições para a instituição e funcionamento de fundos. Contudo, a instituição propriamente dita de um fundo não precisaria ser feita via lei complementar.

A Lei do Funpen é, portanto, formalmente complementar, pois o fundo foi criado por essa via, mas materialmente ordinária, pois seu conteúdo é próprio de lei ordinária, podendo tal Lei, portanto, ser alterada por lei ordinária ou medida provisória.



SF/17872.27408-08

Página: 7/27 04/05/2017 16:08:43

4944509942e5b5d6efb7124bae5065808bce0a68





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RICARDO FERRAÇO

No que se refere à adequação orçamentária e financeira, a Nota Técnica nº 54, de 2016, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, não identificou dispositivos na MPV que contrariassem as normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial, as leis de responsabilidade fiscal, do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e orçamentária anual da União.

Quanto à técnica legislativa, a MPV obedece à Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

No mérito, a MPV possui, basicamente, três objetivos:

- regular os repasses de recursos do Funpen aos Estados, DF e Municípios;
- repassar recursos do Funpen para a segurança pública;
- permitir que militares e policiais da União inativos há menos de cinco anos e servidores civis da União e dos Municípios aposentados há menos de cinco anos, prestem serviços à Força Nacional de Segurança Pública.

Vamos analisar, primeiramente, o repasse de recursos do Funpen para os entes federados.

O Funpen é gerido pelo Departamento Penitenciário Nacional (inciso VIII do art. 32 do Decreto nº 8.668, de 11 de fevereiro de 2016).

De acordo com o art. 2º da Lei do Funpen, o Fundo é financiado por:

- dotações orçamentárias da União;
- doações, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis, que venha a receber de organismos ou entidades nacionais, internacionais ou estrangeiras, bem como de pessoas físicas e jurídicas, nacionais ou estrangeiras;
- recursos provenientes de convênios, contratos ou acordos firmados com entidades públicas ou privadas, nacionais, internacionais ou estrangeiras;



SF/17872.27408-08

Página: 8/27 04/05/2017 16:08:43

4944509942e5b5df6efb7124bae5065808bce0a68

