

AVULSO NÃO
PUBLICADO. PARECER
NA CFT PELA
INCOMPATIBILIDADE.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 851-B, DE 2003

(Do Sr. Eduardo Cunha)

Determina que a União seja obrigada a construir presídios para custodiar todos os condenados por crime federal; tendo parecer: da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, pela rejeição deste e do de nº 868/03, apensado (relator: DEP. ANTONIO CARLOS BISCAIA); e da Comissão de Finanças e Tributação, pela inadequação financeira e orçamentária deste e de nº 868/03, apensado (relator: DEP. JORGINHO MELLO).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:
SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO;
FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (ART. 54) E
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO (ART. 54)

APRECIAÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

S U M Á R I O

I - Projeto inicial

II - Projeto apensado: 868/03

III - Na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão
- Votos em separado (2)

IV - Na Comissão de Finanças e Tributação:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º - A União se obrigará a construir presídios para custodiar todos os condenados por crime federal.

Art. 2º - A localização destes presídios ficará a critério da União, que observará o interesse estratégico do atendimento da presente Lei em todo o País.

§ 1º - A transferência dos condenados para os locais, que existirem presídios federais, ficará a cargo da União que arcará com as despesas, independente da jurisdição que o custodiado teria sido julgado.

Art. 3º - Enquanto a União não possuir presídios federais suficientes para abrigar os condenados por crime federal, os Estados se encarregarão da custódia, sendo entretanto ressarcidos pela União, até a efetiva transferência para um presídio Federal.

§ 1º - O ressarcimento previsto no **caput**, será pelo custo médio de cada custodiado em cada Estado da Federação, incluindo no cálculo todas as despesas de manutenção e guarda dos Sistemas Penitenciários Estaduais.

§ 2º - O ressarcimento será pago mensalmente, impreterivelmente até o último dia do mês em curso.

Art. 4º - A União promoverá os remanejamentos orçamentários, necessários ao cumprimento desta Lei.

Art. 5º - Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

JUSTIFICAÇÃO

Não parece justo que a União assuma as despesas da Justiça Federal, que julga os réus de crimes federais e após a sua condenação, o cumprimento da pena se dê em presídios Estaduais, às expensas dos governos Estaduais, com as finanças já combalidas.

Além disso torna-se relevante a obrigatoriedade da construção e manutenção de presídios federais, para que a União faça a sua parte.

Deixar todos os ônus com os Estados, não parece ter respaldo no pacto federativo do País e na disposição de revisão das obrigações de responsabilidade de cada um no País.

Sala das Sessões, em 29 de abril de 2003.

Deputado EDUARDO CUNHA

PROJETO DE LEI N.º 868, DE 2003

(Do Sr. Feu Rosa)

Autoriza o Poder Executivo a construir presídio federal de segurança máxima na Ilha da Trindade.

DESPACHO:
APENSE-SE AO PL-851/2003.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. Fica o Poder Executivo autorizado a construir presídio de segurança máxima na Ilha da Trindade.

Parágrafo único. A construção a que se refere este artigo deve ser precedida de implementação de programa de valorização da ilha, com o objetivo de vivificar a área e, principalmente, atribuir-lhe o caráter de interesse para a segurança nacional.

Art. 2º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Em face do agravamento das ações terroristas promovidas pelo crime organizado, no sentido de intimidar o Estado e a sociedade, o Poder Executivo federal se debate em meio a um impasse: precisa construir presídios considerados como de segurança máxima, com o objetivo de prender e isolar os chefes das organizações criminosas, no entanto, tropeça na resistência oferecida por governos estaduais e prefeituras municipais quanto ao uso de seus territórios para sediar os empreendimentos.

Com nossa iniciativa, pretendemos solucionar o impasse criado, autorizado o Executivo federal a construir o presídio na Ilha da Trindade.

Entendemos que esta proposição é capaz de satisfazer a todos. A Administração Pública poderá, afinal, atender aos reclamos da sociedade quanto a pôr um cobro aos desmandos do crime organizado. Os governos estaduais e as prefeituras poderão sossegar os cidadãos residentes a respeito dos riscos da

vizinhança de bandidos poderosos e impiedosos. A comunidade residente na Ilha receberá a contra partida do Estado na forma de programa de valorização das condições sociais e econômicas locais.

Na certeza de nossa proposição se constitui em contribuição oportuna e conveniente para o ordenamento jurídico federal, esperamos poder contar com o valioso apoio dos nobres Pares em favor de sua aprovação nesta Casa.

Sala das Sessões, em 30 de abril de 2003.

Deputado **FEU ROSA**

COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO

I – RELATÓRIO

O Deputado Eduardo Cunha, apresentou o projeto de lei n.º 851, de 2003, que determina que a União seja obrigada a construir presídios para custodiar todos os condenados por crime federal.

Em sua justificativa, o autor sustenta que não é justo que os condenados por crimes federais cumpram suas penas em presídios estaduais, às expensas dos Estados da federação, em sua maioria, falidos financeiramente, sendo necessário que à União cumpra com a sua parte, já que trata-se crime federal.

O projeto prevê a obrigatoriedade de a União construir presídios em localidades a serem definidas por ela própria, para custodiar todos os condenados por crimes federais.

A proposição estabelece, também, que a transferência dos condenados para os presídios a serem construídos ficará também a cargo da União, que, deverá efetuar ressarcimento mensal aos Estados, até o último dia do mês em curso, em caso de impossibilidade de abrigar em presídios federais todos os condenados por crime federal. A proposta dispõe que o ressarcimento terá o valor calculado pelo custo médio de cada custodiado em cada Estado, incluindo todos as despesas de manutenção e guarda dos sistemas penitenciários estaduais.

Apensado ao projeto de lei supramencionado, encontra-se o projeto de lei n.º 868, de 2003, de autoria do Deputado Feu Rosa, que autoriza o Poder Executivo a construir presídio federal de segurança máxima na ilha de Trindade. A proposta prevê que a construção será precedida de implementação de programa de valorização da ilha, com o objetivo de vivificar a área e, principalmente, atribuir-lhe o caráter de interesse para segurança nacional.

O autor justifica sua proposição no agravamento das ações terroristas promovidas pelo crime organizado que intimidam o Estado e a sociedade.

Assim, a União não contará mais com a resistência dos governos

estaduais e prefeituras municipais quanto ao uso de seus territórios para sediar os presídios, e ao mesmo tempo, a comunidade residente na ilha disporá de programas de valorização das condições sociais e econômicas locais.

Os projetos foram distribuídos a esta Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, nos termos do que dispõe o art. 32, XVIII, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas aos projetos sob apreciação.

II – VOTO DO RELATOR

Os presentes projetos de Lei foram encaminhados à apreciação desta Comissão Permanente pelos aspectos inerentes ao seu campo temático, voltado à segurança pública nos termos do art. 32, XVIII, do Regimento Interno.

Designada relatora, a Deputada Iriny Lopes apresentou parecer relativa rejeição de ambos os projetos, no mesmo sentido é esse voto.

O PL 851/2003, de autoria do Deputado Eduardo Cunha, contém vários aspectos positivos.

Todavia, em que pese compreendermos plenamente as razões elencadas pelo ilustre deputado na sua proposição, não se pode perder de vista que as autoridades penitenciárias perceberam, com as demonstrações de poder pelo crime organizado, principalmente pelas facções ligadas às atividades do narcotráfico, a dificuldade crescente em impor aos presos as disposições disciplinares previstas na legislação de execução penal vigente.

As sucessivas rebeliões com tomada de reféns, adoção de código próprios de conduta, imposição de cláusulas disciplinares, e a prática de negociação direta com autoridades políticas e judiciais, levaram o Poder Público a adotar uma modalidade de penitenciária onde as condições físicas e organizacionais favorecessem a sua administração, possibilitando a efetiva imposição das restrições legais aos presos.

Com a adoção desse sistema pretendia-se restaurar o poder da autoridade administrativa e dificultar a organização dos presos, impedindo planos de fuga, recebimento de armas, drogas, telefones celulares, etc.

Entretanto, a adoção, pelos governos estaduais, das penitenciárias de segurança máxima, destinadas ao cumprimento de penas de reclusão por criminosos de alta periculosidade não restou suficiente para proteger a população, que acaba ficando exposta a atos de terrorismo como o fechamento do comércio, tiroteios em vias públicas, assassinatos de policiais e autoridades judiciais, e outras formas de retaliação das organizações criminosas a que pertencem os presos.

A criação de penitenciárias federais de segurança máxima destinadas a receber criminosos cujo comportamento possa colocar um risco a

disciplina e a segurança do sistema penitenciário e da sociedade, foi a alternativa encontrada para resolver o problema.

A solução, todavia, não é de fácil implementação, já que não havendo concordância dos governos estaduais, não há como impor-se tal intervenção da União nas unidades federativas, isso é parte sensível do pacto federativo, a autonomia das unidades federadas.

Apesar disso, o Poder Executivo decidiu criar cinco penitenciárias federais, e embora tenha havido forte resistência inicial, quatro Estados (Pernambuco, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul) e o Distrito Federal se dispuseram a receber os presídios federais de segurança máxima. Cada unidade abrigará 200 presos, terá 6.200 metros quadrados de área construída e custará R\$ 6 milhões.

É importante observar que, para lá serão levados os presos considerados de alta periculosidade e capacidade de organização dos respectivos bandos, sentenciados a pena de reclusão, e não criminosos condenados por crimes federais, uma vez que os crimes que a Constituição da República atribui à Justiça Federal, não são necessariamente aqueles cujos agentes são considerados como de alta periculosidade.

Assim, a proposta contida no PL nº 851, de 2003, resta prejudicada tendo em vista a decisão do Executivo Federal de construir os presídios federais de segurança máxima.

Cumpre ainda, avaliar o PL nº 868/2003 de autoria do Deputado Feu Rosa.

Embora as razões apresentadas pelo autor do projeto sejam compreensíveis, a liberdade normativa do legislador é cerceada por certos limites, particularmente quando as normas pelas quais propugna podem levar à redução de direitos fundamentais.

O isolamento que a proposta implica afronta inúmeras disposições legais, eis que frustra o exercício de direitos assegurados aos presos como assistência jurídica e religiosa, a visita de familiares, e outros essenciais à recuperação do delinquente, além de dificultar vistorias e fiscalizações das condições a que estão submetidos os presos pelos órgãos competentes.

Além disso, o projeto prevê que a ilha seja considerada área de interesse para a segurança nacional, o que submeteria os presos à superposição de regimes jurídicos o da execução penal e o militar.

Ressalte-se, ainda, que a construção de um presídio federal de segurança máxima na Ilha de Trindade teria o custo majorado pela necessidade de viabilizar, com suprimento e transporte, a permanência de, no mínimo 150 pessoas na Ilha, entre presos, agentes penitenciários, agentes administrativos, serviços médicos, assistência religiosa, e outros, o que por si só já reprova a idéia, tendo em vista que os presídios que serão construídos pela União em 5 unidades da federação,

como já referido, são mais viáveis economicamente.

Por todo exposto, voto pela rejeição dos projetos de Lei nº 851, de 2003 e 868, de 2003.

Sala da Comissão, em 07 de abril de 2004.

Deputado: **ANTONIO CARLOS BISCAIA**
PT/RJ

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, em reunião ordinária realizada hoje, rejeitou o Projeto de Lei nº 851/03 e o PL 868/03, apensado, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Antonio Carlos Biscaia, contra o voto do Deputado Capitão Wayne. Absteve-se de votar o Deputado Josias Quintal. Os Deputados Gilberto Nascimento e Ivan Ranzolin apresentaram voto em separado.

Participaram da votação os Senhores Deputados:

Enio Bacci - Presidente, João Campos e Alberto Fraga - Vice-Presidentes; Capitão Wayne, Josias Quintal, Moroni Torgan, Neucimar Fraga, Perpétua Almeida, Raul Jungmann, Wanderval Santos - Titulares; Antonio Carlos Biscaia, Luiz Couto e Zulaiê Cobra - Suplentes.

Sala da Comissão, em 16 de março de 2005.

Deputado **ENIO BACCI**
Presidente

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO GILBERTO NASCIMENTO

O Projeto de Lei nº 851, de 2003, de autoria do Deputado Eduardo Cunha, prevê que a União deverá construir presídios próprios para custodiar todos os condenados por crimes federais. Ao Projeto de Lei 851/03, foi apensado o Projeto de Lei nº 868, de 2003, de autoria do Dep. Feu Rosa, que autoriza o Executivo a construir presídio federal na Ilha da Trindade.

Na análise do mérito, o Relator houve por bem apresentar seu voto pela rejeição de ambos os projetos. O PL nº 851, de 2003, foi considerado prejudicado, em vista da decisão tomada pelo Executivo de construir cinco penitenciárias federais, em diversos locais do País. O PL nº 868, de 2003, por sua vez

teve sua rejeição baseada no fato de ser meramente autorizativo, de ser a Ilha da Trindade bastante restritiva quanto à distância, à capacidade de permanência de pessoas e pela dificuldade de se realizarem as obras do vulto necessário.

Ao submetermos nosso voto em separado à apreciação dos membros desta Comissão, cumpre-nos esclarecer que estamos convicto da necessidade da aprovação do PL nº 851, de 2003, em vista de que, embora o Executivo tenha-se proposto a construir cinco presídios em locais distintos do País, essa decisão foi tomada pelo Governo federal anterior há já mais de dois anos e que a sua realização deveria ter sido iniciada há bastante tempo. Verificamos, entretanto, que até agora não foi tomada nenhuma medida para a concretização dessas construções e que não se vislumbram sequer indícios de que isso se realizará em tempo compatível com as necessidades atuais de vagas para condenados por crimes federais.

Nesse ínterim, observamos que os Estados continuam a arcar com grandes despesas decorrentes da manutenção de presos à disposição da Justiça Federal, o que, evidentemente, não nos parece razoável, em vista dos montantes despendidos para isso, pelo erário estadual.

Além do mais, fazem-se necessários presídios que sejam de grande segurança para a custódia de presos de alta periculosidade, como são aqueles condenados por crimes de contrabando e de narcotráfico.

Somos, portanto, pela aprovação do Projeto de Lei nº 851, de 2003, na forma que foi proposto inicialmente.

Quanto ao Projeto de Lei nº 868, de 2003, consideramo-lo prejudicado, em vista das difíceis condições geográficas e ambientais para a implantação de um presídio do porte requerido na Ilha da Trindade e, também, por ser um projeto autorizativo. Por isso, votamos pela sua rejeição.

Sala da Comissão, em 19 de abril de 2004.

Deputado GILBERTO NASCIMENTO

VOTO EM SEPARADO

O projeto de lei em tela veio à análise desta comissão por força do inciso XVIII do art. 32 do Regimento Interno. Tramita conjuntamente com o projeto de lei nº. 868, de 2003, de autoria do deputado Feu Rosa, que “autoriza o Poder Executivo a construir presídio federal de segurança máxima na Ilha da Trindade”.

Distribuído a relatora, deputada Iriny Lopes, a mesma apresentou parecer contrário ao mérito dos referidos projetos a matéria, concluindo que “*Desta forma, pela via parlamentar as proposições legislativas indicadas ao caso seriam consideradas inócuas, pois o Poder Executivo federal dispondo de autonomia para decidir a respeito decidiu pela construção de presídios federais em cinco unidades da Federação, implicando menores custos e empenho de recursos públicos À vista das considerações expostas, é de se concluir que as pretensões constantes do PL 851/03 e do PL 868/03 já estão prejudicadas pela decisão do Poder Executivo em construir cinco presídios federais de segurança máxima em cinco diferentes unidades da Federação, a serem concluídos ainda este ano. Da análise inicial das condições físicas e ambientais da Ilha da Trindade resulta discutível a possibilidade de sucesso na construção de presídio no local*”.

Em que pese as argumentações da ilustre relatora, deputada Iriny Lopes, contra os projetos em questão, tenho a plena convicção que assunto desta importância e magnitude merece uma discussão mais aprofundada por parte desta comissão.

O governo anterior, após a prisão do mega traficante Fernandinho Beira-Mar, anunciou a intenção de construir cinco presídios federais em local a ser definido com os governadores estaduais. Devido a dificuldades, à época, para estabelecer os procedimentos legais para sua execução, a idéia foi deixada de lado pelo governo que estava completando seu mandato.

Sou um ardoroso defensor da idéia de que a União deve ficar responsável pelos condenados por crimes federais. Não obstante o nosso sistema jurídico ser diferente do modelo americano, creio que a instituição de presídios federais deve ser difundida e estimulada.

Devido a complexidade e o tamanho geográfico do Brasil, acredito que deveríamos instituir presídios regionais, construindo pelo menos um na região Norte, outro na Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste, totalizando, um mínimo de cinco instituições prisionais federais.

Também não nos parece adequado o projeto de lei 868/2003, de autoria do deputado Feu Rosa, que autoriza o Poder Executivo a construir presídio federal de segurança máxima na Ilha da Trindade.

Diante do exposto, nosso voto é pela aprovação do projeto de lei nº. 851, de 2003, na forma como foi apresentado pelo deputado Eduardo Cunha e rejeição do projeto 868/2003, a ele apensado, por ser meramente autorizativo e sem nenhum efeito prático ou legal.

Sala da Comissão, em 21 de Outubro de 2003.

IVAN RANZOLIN
Deputado Federal

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

I – RELATÓRIO

. O Projeto de Lei nº 851/2003, de autoria do Deputado Eduardo Cunha, visa a obrigar a União a construir presídios para custodiar todos os condenados por crime federal. De acordo com o PL 851/2003, a localização dos presídios ficaria a critério da União e esta arcaria com os custos de transferência para tais presídios, independentemente da jurisdição na qual o custodiado tenha sido julgado. Além disso, enquanto não tenham sido construídos presídios suficientes, a União deveria ressarcir mensalmente os estados dos custos das custódias dos presos ainda não transferidos. O art. 4º prevê que “A União promoverá os remanejamentos orçamentários, necessários ao cumprimento desta Lei.”

Por sua vez, o Projeto de Lei nº 868/2003, de autoria do Deputado Feu Rosa, apensado, visa a autorizar o Poder Executivo a construir presídio federal de segurança máxima na Ilha da Trindade, com exigência de que seja implementado programa de valorização da ilha.

Na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado – CSPCCO, ambos os projetos foram rejeitados, nos termos do Parecer do Deputado Antonio Carlos Biscaia.

Na Comissão de Finanças e Tributação, o projeto não recebeu emendas, dentro do prazo regimental.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão, exclusivamente, examinar a proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do art. 53 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, de 29 de maio de 1996, que *“estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”*.

O art. 1º, § 1º, da Norma Interna define como compatível *“a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor”* e como adequada *“a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual”*.

Além da Norma Interna, a Comissão de Finanças e Tributação editou a Súmula nº 1/08-CFT, segundo a qual *“é incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação”*.

No que tange especificamente à legislação orçamentária da União,

necessário observar o disposto no art. 112 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2018 – LDO-2018 (Lei nº 13.473, de 2017).

O art. 112 da LDO-2017 deve ser observado em conjunto com os arts. 15, 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), e verificar assim a sua adequação orçamentária.

O PL 851/2003, obriga a União a promover despesas orçamentárias, não somente em relação à construção dos ditos presídios, mas também à respectiva manutenção. No mesmo sentido, a imposição de ressarcimento aos estados também implica gastos orçamentários para os quais não há indicação de previsão no orçamento vigente.

Já o apensado, PL 868/2003, autoriza o Poder Executivo a construir presídio de segurança máxima na Ilha da Trindade, mas condiciona tal construção à “implementação de programa de valorização da ilha”. Dessa forma, obriga a realização de despesas orçamentárias também não estimadas e não previstas no orçamento, relativas a tal iniciativa.

Ainda em relação à previsão orçamentária, importante salientar que o art. 4º do apensado não solve o problema, especialmente por apresentar vício de iniciativa, pois trata de matéria orçamentária a ser tratada em leis próprias, como a lei do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias ou do orçamento anual, que são de iniciativa do Poder Executivo, nos termos do art. 165 da Constituição.

Ambos os projetos falham em relação às exigências previstas nos arts. 15, 16 e 17 da LRF e do art. 112 da LDO-2018.

Diante do exposto, somos pela INADEQUAÇÃO orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 851, de 2003, bem como do apensado PL nº 868, de 2003.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2018.

Deputado JORGINHO MELLO
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Finanças e Tributação, em reunião ordinária realizada hoje, opinou unanimemente pela inadequação financeira e orçamentária do PL 851/2003, e do PL 868/2003, apensado, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Jorginho Mello.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Renato Molling - Presidente, Alfredo Kaefer e João Gualberto - Vice-Presidentes, Aelton Freitas, Benito Gama, Cícero Almeida, Edmar Arruda, Enio Verri, João Paulo Kleinübing, Júlio Cesar, Kaio Maniçoba, Leonardo Quintão, Luiz

Carlos Hauly, Marcus Pestana, Miro Teixeira, Newton Cardoso Jr, Pauderney Avelino, Simone Morgado, Soraya Santos, Vicente Cândido, Walter Alves, Yeda Crusius, Alessandro Molon, Assis Carvalho, Bruna Furlan, Capitão Augusto, Celso Maldaner, Christiane de Souza Yared, Covatti Filho, Eduardo Cury, Esperidião Amin, Fausto Pinato, Félix Mendonça Júnior, Giuseppe Vecchi, Helder Salomão, Hildo Rocha, Izalci Lucas, Jerônimo Goergen, Jony Marcos, Jorginho Mello, Márcio Biolchi e Paulo Teixeira.

Sala da Comissão, em 16 de maio de 2018.

Deputado RENATO MOLLING
Presidente

FIM DO DOCUMENTO