

PROJETO DE LEI Nº , DE 2019

(Do Sr. MAJOR VITOR HUGO)

Acrescenta o inciso XI ao artigo 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, para incluir nova modalidade de ato de improbidade administrativa.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XI:

“Art.11.....
.....

XI – retardar ou deixar de utilizar os recursos do Fundo Penitenciário Nacional, nos termos do artigo 3º da Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, independentemente do cumprimento do disposto no §4º, do artigo 3º-A, da referida Lei, salvo comprovada impossibilidade devidamente circunstanciada.” (NR)

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

JUSTIFICAÇÃO

A necessidade de rever os mecanismos de financiamento capazes de atender à demanda do sistema carcerário tem se intensificado, especialmente, diante das recentes rebeliões em diversas penitenciárias nacionais.

A falta de recursos é geralmente apontada como o principal limitador ao estabelecimento de políticas públicas para o aperfeiçoamento do sistema prisional. Entretanto, o tema ainda é negligenciado, em função da dificuldade de articulação entre os entes federados e da prevalência de ações aparentemente mais atrativas, do ponto de vista político, como saúde, educação, criação de novos tipos penais e endurecimento das leis penais já existentes.

Com mais de 25 anos, o Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, foi criado pela Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, no âmbito do antigo Ministério da Justiça (hoje Ministério da Justiça e Segurança Pública), com a finalidade de proporcionar recursos para financiar a modernização e o aprimoramento do sistema carcerário brasileiro, mas ainda está longe de atingir seus objetivos.

Trata-se de um fundo de natureza contábil, que integra o Orçamento Fiscal da União, o que significa que seus recursos devem ser dedicados exclusivamente às finalidades para as quais foi criado.

Integram o Fundo as receitas advindas de dotações orçamentárias da União; doações, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis, que venha a receber de pessoas naturais ou jurídicas e organismos ou entidades nacionais, internacionais ou estrangeiras; recursos provenientes de convênios firmados com entidades públicas ou privadas, nacionais, internacionais ou estrangeiras; recursos confiscados ou provenientes da alienação dos bens perdidos em favor da União; multas decorrentes de sentenças penais condenatórias com trânsito em julgado; fianças quebradas ou perdidas; rendimentos de qualquer natureza, auferidos como remuneração, decorrentes de aplicação do patrimônio do FUNPEN; e outros recursos que lhe forem destinados por lei.

Segundo o art. 3º da Lei Complementar nº 79/1994, os recursos do Funpen serão aplicados em:

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

II - manutenção dos serviços e realização de investimentos penitenciários, inclusive em informação e segurança;

III - formação, aperfeiçoamento e especialização do serviço penitenciário;

IV - aquisição de material permanente, equipamentos e veículos especializados, imprescindíveis ao funcionamento e à segurança 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 destinados à **reinserção social de presos, internados e egressos**, inclusive por meio da realização de cursos técnicos e profissionalizantes;

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.

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.

XVI - programas de alternativas penais à prisão com o intuito do cumprimento de penas restritivas de direitos e de prestação de serviços à comunidade, executados diretamente ou mediante parcerias, inclusive por meio da viabilização de convênios e acordos de cooperação; e

XVII - financiamento e apoio a políticas e atividades preventivas, inclusive da inteligência policial, vocacionadas à **redução da criminalidade e da população carcerária.**

Do extenso rol de finalidades a que se destina o Fundo, podemos concluir pela sua importância inquestionável. Tanto é que há expressa vedação legal ao contingenciamento dos recursos do FUNPEN (art.3º, § 6º, da LC 79/1994).

Todavia, a despeito disso, é comum que agentes públicos encarregados de utilizar os recursos financeiros do Fundo deixem de fazê-lo, por mera desídia, sem nenhuma explicação convincente ou racional. Trata-se

de censurável omissão estatal, apta a gerar consequências nefastas e duradouras.

Nessa perspectiva, o autor da presente proposição, assim discorreu sobre como esse ato de negligência influi na alta criminalidade e na atual crise dos presídios brasileiros:

Os Estados, por desinteresse político ou incompetência administrativa ou outra desculpa qualquer, não utilizam os recursos que a União lhes repassa para investir no sistema prisional. No segundo semestre de 2017, os Estados haviam executado apenas 1% dos R\$ 1,2 bilhão do Fundo Penitenciário Nacional a eles repassados pela União para essa finalidade em fins do ano anterior. Em Goiás, nosso interesse imediato, segundo dados do Ministério da Justiça, apenas 18% dos quase R\$ 32 milhões repassados para o Estado pela União em fins de 2016 foram efetivamente executados em 2017.¹

O Supremo Tribunal Federal, na ADPF nº 347, chegou ao ponto de declarar que o sistema penitenciário brasileiro vive um autêntico **estado de coisas inconstitucional**, fenômeno que ocorre em situações de violações graves e sistemáticas dos direitos fundamentais cujas causas sejam de natureza estrutural, isto é, decorram de falhas estruturais em políticas públicas adotadas pelo Estado, **exigindo uma atuação conjunta de diversas entidades estatais**.

Em outra assentada, a Corte Maior, ao julgar o RE nº 592.581/RS (Rel. Min. Ricardo Lewandowski), asseverou que:

*Clara está, a meu sentir, a grave omissão por parte das autoridades responsáveis pelo sistema prisional. Aponto, nesse sentido, que **verbas para melhorá-lo não faltam**. Apenas para ilustrar, registro que consta do sítio eletrônico do Ministério da Justiça, que, no âmbito federal, a principal fonte de recursos para financiamento das atividades de modernização e aprimoramento dos presídios brasileiros é o Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, gerido pelo Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN/MJ.*

¹ Disponível em <https://jornalhoraextra.com.br/coluna/crise-nos-presidios-quando-a-negligencia-ajuda-a-criminalidade/>. Acesso em 18 de março de 2019.

Segundo dados do próprio DEPEN, até 2013, por exemplo, foram investidos cerca de R\$ 1.583.640.000,00 (um bilhão, quinhentos e oitenta e três milhões e seiscentos e quarenta mil reais) em construções, reformas ou ampliações em estabelecimentos penais, o que representaria, na projeção por ele realizada, a disponibilização de 52.340 (cinquenta e duas mil, trezentos e quarenta) novas vagas nos sistemas estaduais.

Causa perplexidade que o referido Fundo tenha arrecadado, até junho de 2015, a considerável importância de R\$ 2.324.710.885,64 (dois bilhões, trezentos e vinte e quatro milhões, setecentos e dez mil, oitocentos e oitenta e cinco reais e sessenta e quatro centavos). E mais, saber que basta aos entes federados, para acessar essas verbas, que celebrem convênios com a União para executar projetos por eles mesmos elaborados e submetidos ao DEPEN.

O que, porém, causa verdadeira espécie é que o emprego dessas verbas orçamentárias mostrou-se decepcionante: até 2013, foram utilizados pouco mais de R\$ 357.200.572,00 (trezentos e cinquenta e sete milhões, duzentos mil e quinhentos e setenta e dois reais). De um lado, em virtude do contingenciamento de verbas do Fundo, e, de outro, em face da inconsistência, mora ou falha na execução dos projetos concebidos pelos entes federados.

A título ilustrativo, menciono, por oportuno, reportagens veiculadas nos portais de notícias “iG” e “G1”, as quais traziam, respectivamente, em 16/11/2013 e 30/1/2014, as seguintes manchetes: “Estados perdem R\$ 135 milhões destinados a investimentos em presídios” e “Estados deixam de construir prisões e devolvem R\$ 187 milhões à União”, corroborando as impressões acima expostas.

Vê-se, pois, que, embora complexo, o problema prisional tem solução, especialmente quanto à disponibilidade de verbas, bastando que a União e os Estados conjuguem esforços para resolvê-lo, superando a sua histórica inércia ou, quem sabe, a persistente ausência de vontade política para atacá-lo de frente. (trecho do voto do Relator, sem grifos no original).

O espírito deste projeto de lei é justamente dar efetividade máxima à LC nº 79/1994, bem como aos mandamentos oriundos da própria Carta Política. Pela pertinência, calha transcrever a lição de Gilmar Mendes e Paulo Gonet Branco a respeito da atuação do legislador na defesa dos direitos fundamentais:

*No âmbito do Poder Legislativo, não somente a atividade legiferante deve guardar coerência com o sistema de direitos fundamentais, como a vinculação aos direitos fundamentais pode assumir conteúdo positivo, tornado imperiosa a edição de normas que deem regulamentação aos direitos fundamentais dependentes de concretização normativa. Um direito fundamental pode necessitar de normas infraconstitucionais que disciplinem o processo para sua efetivação ou que definam a própria organização de que depende sua efetividade (pense-se, v.g., no direito à ampla defesa). A inércia do legislador em satisfazer uma imposição de concretização do direito fundamental pode ensejar a ação direta de inconstitucionalidade por omissão ou mandado de injunção.*²

A título ilustrativo, em 2017, das despesas executadas do orçamento, mais de 887 milhões de reais foram destinados ao FUNPEN; em 2018, a cifra caiu para pouco mais de 148 milhões de reais³.

Ante a fundamentação exposta, submeto à apreciação de meus ilustres Pares o presente projeto, na esperança de vê-lo aprovado por esta Casa, em benefício da sociedade brasileira.

Sala das Sessões, em de de 2019.

MAJOR VITOR HUGO

Deputado Federal
PSL/GO

² MENDES, Gilmar Ferreira, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 10ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2015, pág. 148).

³ Dados coligidos no Portal da Transparência do Governo Federal, mais exatamente em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos/30907?ano=2017>. Acesso em 18/2/2019.