



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 128, DE 2022

Altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, que cria o Fundo Penitenciário Nacional – Funpen, para definir o percentual mínimo de aplicação na capacitação continuada dos servidores do Sistema Penitenciário e dos policiais penais.

Autor: Deputado MARCOS PEREIRA

Relator: Deputado RICARDO AYRES

I - RELATÓRIO

O projeto de lei complementar em epígrafe, de autoria do Deputado Marcos Pereira, tem por objetivo definir um percentual mínimo de recursos do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) para a aplicação na capacitação dos servidores do Sistema Penitenciário e dos policiais penais.

Em sua justificação, o autor afirma que

a carência de recursos materiais e humanos são grandes problemas que precisam ser enfrentados para que a devida recuperação e ressocialização dos apenados se torne uma realidade na maioria dos casos.

O autor argumenta ainda que

(...) os recursos do Funpen serão muito bem aplicados na capacitação continuada dos principais responsáveis pelas atividades de apoio à recuperação e à ressocialização das pessoas apenadas. Não há sucesso possível nesse trabalho sem que todos os servidores públicos envolvidos estejam devidamente preparados e motivados.





A matéria foi distribuída às Comissões de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO); Finanças e Tributação (CFT) e a esta Comissão Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), tendo recebido manifestações nos seguintes termos:

- Na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO): pela aprovação, com complementação de voto e a aprovação de uma emenda.

- Na Comissão de Finanças e Tributação (CFT): pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária do projeto, com emenda; e da emenda adotada pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCO), com subemenda.

A emenda adotada pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) alterou o § 8º do art. 3º, constante do art. 2º do projeto, para reduzir o percentual mínimo para aplicação na capacitação de servidores dos 10% inicialmente previstos para 5%.

A conclusão da CFT pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou despesa foi condicionada à aprovação de subemenda à emenda da CPCCO para suprimir a parte final relativa ao pagamento de pessoal com recursos do Fundo. Além disso, também com o fim de tornar adequada a proposição, aprovou emenda suprimindo o § 9º do art. 3º, constante do art. 2º do projeto.

O projeto tramita em regime de prioridade (RICD; art. 151, II) e está sujeito à apreciação do Plenário.

É o relatório.





II - VOTO DO RELATOR

Em conformidade ao que dispõe o art. 32, IV, “a”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), cumpre a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pronunciar-se acerca da constitucionalidade, da juridicidade e da técnica legislativa do projeto de lei complementar nº 128, de 2022.

Quanto à constitucionalidade formal das proposições, consideramos os aspectos relacionados à competência legislativa, à legitimidade da iniciativa parlamentar e ao meio adequado para veiculação da matéria.

As proposições em questão têm como objeto matéria de competência legislativa concorrente da União (CF/88; art. 24, I), sendo legítima a iniciativa parlamentar (art. 61, *caput*, da CF/88), haja vista não incidir, na espécie, reserva de iniciativa.

Com relação à espécie normativa empregada, também não há vícios, haja vista que se trata de um projeto de lei complementar alterando uma lei complementar em vigor.

Em síntese, restam atendidos os requisitos formais de constitucionalidade.

Antes de analisarmos a constitucionalidade material do projeto, faz-se necessário tecer algumas considerações sobre o contexto constitucional que envolve a matéria.

Em 1994, por meio da Lei Complementar nº 79, foi instituído o Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) com a finalidade de prover recursos e meios para financiar e apoiar as atividades e os programas de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário nacional.

Em 2015, por ocasião do julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347/DF¹ e, em 2016, no

¹ <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>





julgamento do Recurso Extraordinário (RE) nº 641.320², o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu diversos vícios estruturais do sistema penitenciário brasileiro.

No primeiro julgamento, o Supremo reconheceu a existência de 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”*, e asseverou que nosso sistema penitenciário deveria ser caracterizado como um **“estado de coisas inconstitucional”**.

No segundo julgamento, o Supremo fez um **apelo ao legislador** para que avaliasse a legislação pertinente adequando-a à realidade do sistema prisional. Os objetivos seriam, entre outros: i) observância dos direitos fundamentais dos sentenciados; ii) facilitar a construção de unidades funcionalmente adequadas; iii) impedir o contingenciamento do FUNPEN; iv) fomentar o trabalho e estudo do preso.

Diante desse contexto, entendemos que o PLP nº 128, de 2022, representa um passo adiante no sentido de melhorar as condições de nosso sistema prisional. Em seu texto original, o projeto estabelece que:

- i) Pelo menos 10% dos recursos do FUNPEN deverão ser aplicados na formação, aperfeiçoamento, especialização e capacitação continuada dos servidores do Sistema Penitenciário e dos policiais penais; A emenda adotada pela CSPCCO reduz o percentual mínimo de 10% para 5%.
- ii) Além do aperfeiçoamento da formação dos servidores e policiais penais, é admitida a utilização dos recursos do FUNPEN para o pagamento de adicionais referentes a quaisquer parcelas de caráter indenizatório, desde que definidas em lei federal e de cada ente da federação.

² <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11436372>





A nosso ver, está absoluta harmonia com os objetivos de melhoria de nosso sistema prisional o investimento na formação de servidores e policiais penais. É esperado, pois, que quanto mais bem preparados os servidores e policiais penais melhores serão as condições dos estabelecimentos penais, afinal serão empregadas as técnicas mais adequadas no trato com os presos, tanto do ponto de vista da segurança, quanto do respeito aos direitos fundamentais. Não temos dúvida de que recebendo um tratamento digno, as chances de os sentenciados caminharem para uma recuperação e reintegração social aumentam substancialmente.

Assim, somos de opinião que a ideia central do projeto de lei complementar nº 128, de 2022, não viola regras ou princípios constitucionais. Ao contrário, vai ao encontro do que preconiza nossa Constituição.

Há, no entanto, disposições que merecem avaliação mais detida. Referimo-nos especificamente à possibilidade de utilização dos recursos do FUNPEN para o pagamento de quaisquer parcelas de caráter indenizatório aos servidores e policiais.

A nosso ver, o emprego de recursos do FUNPEN para o pagamento de diárias ou de horas extras de servidores e policiais não se revela compatível com a finalidade precípua do FUNPEN, haja vista estarmos vivendo um “estado de coisas inconstitucional”.

Não nos afigura, pois, compatível com a finalidade do FUNPEN, que é a de empregar recursos visando a melhoria das condições de cumprimento da pena com um mínimo aceitável de dignidade.

Ademais, tal como apontado no parecer da CFT, os §§ 8º e 9º do PLP nº 128, de 2022, se mostram incompatíveis com o disposto no inciso X do art. 167 da Constituição Federal, que veda transferências voluntárias de recursos para pagamento de despesas com pessoal dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Transcrevemos abaixo o dispositivo constitucional:

Art. 167. São **vedados**:

X - a **transferência voluntária** de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, **pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras**,





para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Para sanear a inconstitucionalidade material desses dois dispositivos, apresentaremos duas emendas. Também apresentamos subemenda à emenda adotada pela CSPCCO, apenas para suprimir a parte final do dispositivo, justamente por autorizar o pagamento de parcelas indenizatórias aos servidores e policiais penais com recursos do FUNPEN.

No que se refere à juridicidade, o PLP nº 128, de 2022, com as ressalvas feitas acima, é jurídico, tendo em vista que inova a ordem jurídica, possui o atributo da generalidade e respeita os princípios gerais do Direito.

Pelas mesmas razões, consideramos jurídicas a emenda adotada pela CSPCCO, bem como a emenda e a subemenda adotadas pela CFT.

Quanto à técnica legislativa, não há reparos a fazer. Tanto o PLP nº 128, de 2022, quanto a emenda da CSPCCO, quanto a emenda e subemenda da CFT estão de acordo com as normas de elaboração legislativa.

Antes o exposto, votamos:

- a) pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do projeto de lei complementar nº 128, de 2022, com as duas emendas saneadoras de inconstitucionalidade ora propostas;
- b) pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da emenda da CPCCO, com a subemenda proposta;
- c) pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa e da emenda e da subemenda da CFT.

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado RICARDO AYRES

Relator





COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 128, DE 2022

Altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, que cria o Fundo Penitenciário Nacional – Funpen, para definir o percentual mínimo de aplicação na capacitação continuada dos servidores do Sistema Penitenciário e dos policiais penais.

EMENDA Nº 1

Suprima-se o § 9º do art. 3º, constante do art. 2º do projeto de lei complementar nº 128, de 2022.

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado RICARDO AYRES
Relator





COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 128, DE 2022

Altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, que cria o Fundo Penitenciário Nacional – Funpen, para definir o percentual mínimo de aplicação na capacitação continuada dos servidores do Sistema Penitenciário e dos policiais penais.

EMENDA Nº 2

Dê-se ao § 8º do art. 3º, constante do art. 2º do projeto de lei complementar nº 128, de 2022, a seguinte redação:

“Art. 3º

.....

§ 8º Pelo menos dez por cento dos recursos do FUNPEN deverão ser aplicados nas atividades previstas no inciso III deste artigo”

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado RICARDO AYRES
Relator





COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 128, DE 2022

Altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, que cria o Fundo Penitenciário Nacional – Funpen, para definir o percentual mínimo de aplicação na capacitação continuada dos servidores do Sistema Penitenciário e dos policiais penais.

SUBEMENDA Nº 1

Dê-se ao § 8º do art. 3º da Emenda nº 1 da CSSPCCO a seguinte redação:

“Art. 3º

.....

§ 8º Pelo menos cinco por cento dos recursos do FUNPEN deverão ser aplicados nas atividades previstas no inciso III deste artigo. ”

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado RICARDO AYRES
Relator

