

COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO

PROJETO DE LEI N. 4.311, DE 2008

Institui medidas compensatórias para os municípios que sejam sede de unidades prisionais de qualquer natureza.

Autor: Deputado PAULO LIMA

Relator: Deputado MAURO LOPES

I – RELATÓRIO

Versa o presente projeto de lei sobre medidas compensatórias a serem ofertadas aos municípios que sejam sede de unidades prisionais de qualquer natureza. Justifica o ilustre Autor que a concentração de presídios em certas regiões causa indignação na população local, aumentando a sensação de insegurança. Acrescenta que os municípios atingidos solicitam do Estado alguma compensação pela localização de tais prédios públicos, que evidentemente lhe são impostos pela esfera abrangente. Sugerindo algumas obras públicas desejáveis a título de medidas compensatórias, tais como delegacias de polícia e maior efetivo policial, além de melhorias na infra-estrutura e transporte, o nobre Autor enfoca a preferência por escolas, citando bem a propósito o brocardo voltairiano segundo o qual “quem abre uma escola fecha uma prisão”, propondo que oferecessem número de vagas equivalente ao de presos. A seguir o ilustre Autor tece comentários acerca dos pontos básicos de sua proposta, valorizando: a decisão popular soberana acerca da instalação do estabelecimento; o custeio das medidas compensatórias pelo ente responsável pela instalação; a possibilidade de parcerias com outros setores públicos e privados; a responsabilização penal e cível pela incorreta condução dos projetos e implementação das medidas; e a extensão dos efeitos da lei aos municípios que sejam sede de unidades prisionais.

Por despacho da Mesa, o projeto foi distribuído às Comissões de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO), de Finanças e Tributação (CFT), e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Veio a matéria a esta Comissão, em regime de apreciação conclusiva e tramitação ordinária, nos termos do art. 24, inciso II do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD). Esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

A matéria em questão é pertinente por subordinar-se à competência desta Comissão nos termos do art. 32, inciso XVIII, alínea f do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

Quanto à iniciativa legislativa, sabe-se que à União, aos Estados e ao Distrito Federal competem legislar concorrentemente quanto ao “direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico”, cabendo à União o estabelecimento de normas gerais (art. 24, inciso I e §§ 1º e 2º da Constituição da República). Por outra óptica, 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. No entanto, como a proposta obriga também a União, além dos Estados e Distrito Federal, e considerando que a lei a ser alterada acolhe parcerias entre os entes federados e destes com setores públicos e privados, cuidamos que prevalece o princípio da solidariedade federativa insculpido no art. 241 do texto magno, pois as medidas compensatórias nem sempre consistem em despesas vultosas e podem até estar inseridas nos projetos da política de desenvolvimento adotada pelo ente responsável em relação ao município considerado.

É indiscutível o mérito da presente proposição, de autoria do ilustre Deputado Paulo Lima. Sem dúvida, a localização de estabelecimento penal há de se dar em área de um município, sendo ele o ente federado que suportará as conseqüências disso, seja em termos de afetação da atividade

econômica, seja na alteração da sensação de segurança da comunidade. Há certa indignação por parte da população de regiões como o Pontal do Paraná, no Estado de São Paulo, conhecido como área de concentração de presídios.

A instituição de medidas compensatórias à instalação de estabelecimento penal é uma forma de atenuar os efeitos da existência de uma obra que, no mais das vezes, não é bem-vinda pela população. Com a decisão do governo federal de construir presídios federais, o tema ganha relevância, pois se é intuitivo que cada município deve cuidar de seus presos, nenhum deles, a princípio, aceitaria de bom grado delinqüentes de repercussão nacional, quase sempre ligados ao crime organizado.

A possibilidade de fugas, motins, resgates espetaculares e a nefasta influência de comparsas dos presos, livres e atuando nas imediações dos presídios, é que dão o tom da insegurança percebida pelos municípios. É evidente também que a presença de um presídio implica desvalorização imobiliária da área adjacente. Outro alegado fator prejudicial é quanto ao potencial turístico de determinada cidade ou região vir a ser afetado pela presença de presídios.

Como bem ressaltou o ilustre Autor da proposta, escolas, delegacias de polícia ou maior contingente de policiais, melhorias na infraestrutura e no transporte local são medidas compensatórias desejáveis a municípios depauperados. Poderíamos lhes acrescentar hospitais e postos de saúde, equipamentos públicos destinados às atividades esportivas, recreativas e culturais, iluminação pública e saneamento básico em áreas carentes, dentre outras que seriam definidas pela população local como necessárias ao seu bem-estar.

Tramitou nesta Casa o **PL n. 3.506/2004**, de autoria do nobre Deputado Carlos Nader, o qual pretendia proibir a construção de presídios em perímetro urbano, conferindo igualmente à vontade popular a decisão pela aceitação de tais estabelecimentos. Referida proposição foi arquivada em 31/01/2007, por término de legislatura.

Insta considerar que o objeto do presente projeto foi tema do **PL n. 6.111/2005**, do mesmo Autor, o qual teve parecer favorável aprovado por esta Comissão, de autoria do Deputado Raul Jungmann. Na Comissão de Finanças e Tributação foi designado relator e decorrido o prazo para apresen-

tação de emendas. Não tendo havido prosseguimento da tramitação, foi igualmente arquivado em 31/01/2007 por término de legislatura, estando, à época de apresentação da novel proposição expirado o prazo para desarquivamento, nos termos do art. 105, parágrafo único, do RICD, que é de cento e oitenta dias. Apresentamos, portanto, parecer de teor similar ao preexistente, como homenagem à iniciativa do Autor e diligência do nobre Relator que nos antecedeu na apreciação da matéria.

Outras proposições correlatas ao tema são:

- **PEC n. 263/2004**, de autoria da Deputada Iriny Lopes, que altera a redação do art. 158 da Constituição Federal, estabelecendo como critério de repartição do ICMS para os Municípios a quantidade de presos e o número de habitante do Município; aguarda Parecer na CCJC;

- **PLP n. 381/2006**, de autoria do Deputado Ivan Ranzolin, que dá nova redação ao inciso X do art. 3º da Lei Complementar n. 79, de 7 de janeiro de 1994, que cria o Fundo Penitenciário Nacional - Funpen, e dá outras providências, destinando recursos do Funpen para apoio à melhoria da infraestrutura social dos Municípios de menor porte que tenham em sua área estabelecimentos penais com mais de duzentos presos; arquivada em 31/1/2007, por término de legislatura;

- **PEC n. 135/2007**, de autoria do Deputado Jorginho Maluly, que altera o art. 158 da Constituição Federal, para definir regras distintas de participação no produto da arrecadação do ICMS para Municípios que tenham presídios, a qual foi apensada à PEC n. 263/2004, e esta, devolvida ao Relator;

- **PLP n. 91/2007**, de autoria do Deputado Djalma Berger, que dá nova redação ao inciso X do art. 3º da Lei Complementar n. 79, de 7 de janeiro de 1994, que cria o Fundo Penitenciário Nacional - Funpen, e dá outras providências, estabelecendo o repasse de recursos do Funpen aos municípios que tenham em sua área estabelecimentos penais com mais de duzentos presos; apensada ao PLP n. 225/2001, o qual aguarda Parecer nesta Comissão;

- **PLP n. 430/2008**, de autoria da CPI do Sistema Carcerário, que altera a Lei Complementar n. 79, de 7 de janeiro de 1994, destinando 10% (dez por cento) dos recursos do Fundo Penitenciário (Funpen) aos mu-

nicipios que possuam estabelecimentos penais em sua jurisdição; apensado ao PLP n. 225/2001, a qual aguarda Parecer nesta Comissão.

Verificamos, pois, a possibilidade de aprimorar-se o presente projeto, especialmente na forma, não obstante seu inegável mérito, propondo o substitutivo em anexo.

Embora não seja objeto próprio desta Comissão, iniciamos por dotar o primeiro artigo da forma estipulada pelo art. 7º da Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998, ou seja, limitá-lo ao objeto e âmbito de aplicação.

Outra alteração proposta refere-se à expressão “unidades prisionais de qualquer natureza”, que foi substituída pela expressão “estabelecimento penal” utilizada pela Lei n. 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), bem como esclarecer quais seriam tais estabelecimentos. Deles se excluíram as casas de albergado, as cadeias públicas e as dependências congêneres das delegacias ou distritos policiais e de quartéis, que são os xadrezes, celas e outras dependências regularmente destinadas a presos provisórios, o que vem excepcionado no art. 9º. Tal sugestão tem como fundamento a própria política penitenciária, que prega o cumprimento da pena próximo ao local de residência do condenado. Se ao condenado é deferida tal prerrogativa, mais ainda se deve concedê-la ao preso provisório. A própria Lei de Execução Penal impõe como requisito à instalação desses estabelecimentos a localização próxima ao centro urbano. No caso das casas de albergado, há a pressuposição de iminente ressocialização completa do preso, o que afastaria potenciais riscos.

Igualmente procuramos equiparar o estabelecimento educacional destinado a internação de adolescentes infratores a estabelecimento penal para efeito da lei em projeto, visto que a internação é uma medida privativa da liberdade, conforme preceitua o art. 121 do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990). É notoriamente indesejável esse tipo de estabelecimento pelas comunidades, haja vista as rebeliões que vez por outra ocorrem na Febem e instituições similares, por exemplo, que atemorizam a população circundante. A forma de redação do dispositivo impede a criação, também, sem cumprimento dos requisitos, de estabelecimento destinado a imputáveis que cumpram sentença por cometimento de ato infracional.

Propusemos a preferência à zona rural para a localização do estabelecimento penal, condicionada à existência de transporte público regular até o núcleo urbano. Essa disposição, de caráter autorizativo-programático, visa a atender ao disposto no art. 90 da Lei de Execução Penal, segundo o qual “a penitenciária de homens será construída em local afastado do centro urbano a distância que não restrinja a visitação”.

Buscamos a proteção das cidades com vocação turística, a serem definidas por norma federal ou estadual, de forma a preservá-las da eventual indicação para sediar estabelecimento penal, o que de fato provocaria inevitável redução da demanda turística, bem assim aos municípios circunvizinhos. Nessa linha de raciocínio propusemos a vedação à instalação de estabelecimentos penais a menos de cinquenta quilômetros de sítios de interesse turístico ou das sedes dos respectivos municípios, distância segura diante de eventuais fugas, rebeliões ou influência imediata de comparsas livres nas imediações dos estabelecimentos.

Remetemos a questão da opinião popular, mediante a realização de audiências públicas, ao que prescreve a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto das Cidades), acerca dos instrumentos da política urbana e de gestão democrática, que por certo encampam os processos de consulta e decisão popular, para efeito de aprovar a instalação de estabelecimento penal, bem como definir as medidas compensatórias a serem adotadas. Mantivemos a disposição original de que tais medidas devam beneficiar pelo menos número igual de habitantes aos de internos do referido estabelecimento.

O art. 2º do projeto foi absorvido pelo 3º do substitutivo, ao definir as medidas compensatórias e impor sua execução ao ente federado responsável pela implantação do estabelecimento penal.

Omitimos o disposto no art. 3º do projeto, acerca da vedação de início das obras antes da conclusão dos estudos de impacto, uma vez que a própria implantação do estabelecimento penal está condicionada à aprovação desses estudos.

Ao condicionar a implantação de estabelecimento penal no município à aprovação do órgão colegiado de política urbana previsto no Estatuto das Cidades ou de Conselho Popular especificamente criado, louvamos-nos do projeto, apenas alterando algumas denominações, de “membro” para “representante”, por exemplo, bem como discriminando as atividades mí-

nimas a serem desenvolvidas por essas entidades, que são: 1) a condução dos instrumentos de política urbana e de gestão democrática previstas no Estatuto das Cidades, que se aplicam integralmente à situação em apreço, garantindo-se a soberania da opinião popular, que deverá sempre ser consultada; 2) o acompanhamento da elaboração do estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV), da obtenção do licenciamento ambiental e da elaboração e da aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação própria, na medida em que a doutrina considera como parte do meio ambiente o “meio antrópico”, isto é, o relativo à presença da espécie humana e seu bem-estar, às questões socioeconômicas e culturais; 3) a definição das medidas compensatórias sugeridas pelos munícipes; e 4) a apreciação de contrapartidas e doações que viabilizem o projeto.

A periodicidade das reuniões do Conselho Popular e modo de convocação das audiências públicas foram omitidos por considerarmos que são detalhes a serem definidos pelos próprios órgãos, segundo a especificidade de cada município, além do que tais minúcias poderiam albergar vício de inconstitucionalidade, por estarem dispondo sobre nuances locais.

Com redação mais precisa, foi mantida a exigência de início de funcionamento do estabelecimento penal à concomitante execução das medidas compensatórias, seja pela conclusão de obras ou equipamentos públicos e seu efetivo funcionamento, seja pela implementação de serviço oferecido à população compensada.

O original art. 5º foi mantido como art. 7º, excluindo-se o termo “lícitas”, visto que soa estranho imaginar tanto o órgão colegiado de política urbana quanto o Conselho Popular aprovando contrato ilícito. Ainda que ocorresse tal teratológica circunstância, é de supor-se que os órgãos e indivíduos interessados lhe poderiam embargar o prosseguimento.

Mantivemos igualmente o art. 6º como art. 8º, referindo-nos a crime de responsabilidade, ao invés de citar a lei de regência, vez que a boa técnica legislativa recomenda a perenidade da lei, não cabendo citação numérica de lei que pode a qualquer momento ser revogada. No mesmo dispositivo, alteramos o termo “representante”, para “chefe” do Poder Executivo.

Em razão do caráter prospectivo da lei em tese, foi alterado o art. 7º para que o disposto na lei não se aplique aos estabelecimentos penais já implantados ou em fase de implantação. Igualmente se excluíram as

casas de albergado, cadeias públicas e dependências congêneres destinadas a presos provisórios. Referida alteração visa a atender o imediatismo que passa a atividade repressiva do crime, que não se coaduna com a impossibilidade de manter presos provisórios no âmbito urbano, já que a própria Lei de Execução Penal impõe a existência de cadeia pública em cada comarca, por exemplo (art. 102 a 104). Além disso, referido dispositivo implicaria em impor despesas aos entes federados por obras já concluídas, algumas há décadas, cujos riscos ou prejuízos socioeconômicos já foram absorvidos pelo município e sua população, diante da inexistência até então das medidas compensatórias que se quer instituir. Quanto às obras em andamento, geraria uma série de dificuldades de adaptação orçamentária, fiscal e contratual, além de possíveis atrasos no início de seu funcionamento. Tanto num como noutro caso, os estudos de impacto ambiental e de vizinhança, se exigíveis, ou já foram elaborados e aprovados ou sua exigência se tornou preclusa. O mesmo dispositivo excepciona, ainda, os estabelecimentos destinados exclusivamente à execução das sentenças prolatadas na respectiva comarca ou para abrigar os sentenciados sujeitos a medidas privativas da liberdade domiciliados no município, mesmo que sentenciados por outro juízo, por exemplo. Essa providência isenta da submissão aos requisitos da lei os estabelecimentos construídos ou a construir pelo próprio município – que nesse caso não teria como exigir medida compensatória –, sob a condição de exclusividade de ocupação pelos seus concidadãos, abrangendo, também, os estabelecimentos de internação de adolescentes.

Por fim, foi alterada a entrada em vigor da lei para 180 dias de sua publicação, omitindo-se o termo “oficial”, pois a publicação é fase do processo legislativo, dando-se, necessariamente, pela imprensa oficial. Consideramos o prazo original excessivo, diante da alteração do art. 7º original, mantendo-se, porém, prazo razoável, diante da possibilidade de advir legislação suplementar das demais esferas de poder.

Em face do exposto, votamos pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei n. 4.311/2008, na forma do substitutivo ora apresentado.

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputado MAURO LOPES
Relator

COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 4.311, DE 2008

Institui medidas compensatórias para os municípios que sejam sede de estabelecimento penal.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei institui medidas compensatórias à população afetada pela localização de estabelecimento penal.

§ 1º Para efeito desta lei considera-se estabelecimento penal a penitenciária, a colônia agrícola, industrial ou similar e o hospital de custódia e tratamento psiquiátrico.

§ 2º Está sujeito ao regime desta lei o estabelecimento educacional de internação decorrente do cometimento de ato infracional.

Art. 2º O estabelecimento penal deve localizar-se preferencialmente na área rural, desde que haja transporte público regular até o núcleo urbano.

Parágrafo único. O estabelecimento penal não pode ser localizado em município com vocação turística, assim definido por norma federal ou estadual, nem a menos de cinquenta quilômetros do sítio de interesse turístico ou da sede do município com vocação turística considerado.

Art. 3º As medidas compensatórias consistem em benefícios a serem oferecidos à população do entorno do estabelecimento penal pelo ente federado responsável pela sua implantação, as quais serão decididas segundo os instrumentos da política urbana e de gestão democrática previstos

no Estatuto das Cidades, podendo abranger toda a população do município.

Parágrafo único. As medidas compensatórias devem beneficiar, no mínimo, o mesmo número de pessoas que o estabelecimento penal abrigar.

Art. 4º A implantação de estabelecimento penal no município depende de aprovação do órgão colegiado de política urbana previsto no Estatuto das Cidades ou de Conselho Popular especificamente criado.

Art. 5º Se for indicado para sediar estabelecimento penal ou se candidatar-se a tanto, o município que não possuir órgão colegiado de política urbana deverá instituir Conselho Popular, composto pelo menos por três representantes da sociedade civil, um membro do Ministério Público, um membro do Poder Legislativo, um representante do Poder Executivo, um representante da polícia civil, um representante da polícia militar e um representante das entidades religiosas, todos da localidade sede, além de um representante do ente responsável pela implantação.

Parágrafo único. O órgão colegiado de política urbana ou o Conselho Popular é responsável, dentre outras atividades que lhe forem confiadas:

I – pela condução dos instrumentos de política urbana e de gestão democrática referentes à implantação do estabelecimento penal, garantida a soberania da opinião popular, que será sempre consultada;

II – pelo acompanhamento da elaboração do estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV), da obtenção do licenciamento ambiental e da elaboração e aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), quando exigidos, nos termos da legislação própria;

III – pela definição das medidas compensatórias sugeridas pelos munícipes; e

IV – pela apreciação de contrapartidas e doações que viabilizem o projeto.

Art. 6º Se for aprovada a implantação do estabelecimento penal, o início do seu funcionamento fica condicionado à execução das medidas compensatórias, seja conclusão das obras e efetivo funcionamento de

equipamento público, seja a implementação de serviço oferecido à população compensada.

Art. 7º A execução dos projetos de que trata esta lei correrá por dotação orçamentária própria, permitidas contrapartidas e doações, desde que aprovadas pelo órgão colegiado de política urbana ou Conselho Popular.

Art. 8º A falta de cumprimento de qualquer das determinações desta lei 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.

Art. 9º O disposto nesta lei não se aplica aos estabelecimentos penais em fase de implantação, àqueles já em funcionamento, aos regularmente destinados a presos provisórios, às casas de albergado, às cadeias públicas, às dependências congêneres que fazem parte de quartéis, delegacias de polícia ou distritos policiais, e, ainda, aos estabelecimentos destinados exclusivamente à execução das sentenças prolatadas na respectiva comarca ou para abrigar os sentenciados sujeitos a medidas privativas da liberdade domiciliados no município.

Art. 10. Esta lei entrará em vigor 180 dias depois de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputado MAURO LOPES
Relator