



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO

Nº 68, DE 2014

(Complementar)

Altera a Lei Complementar nº 79, de 07 de janeiro de 1994, incluindo a possibilidade de transferência direta de recursos financeiros do Fundo Penitenciário Nacional aos fundos dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei Complementar nº 79, de 07 de janeiro de 1994, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 3º

.....

§ 1º Os recursos do FUNPEN poderão, ressalvado o disposto no art. 3º-A, ser repassados mediante convênio, acordos ou ajustes, que se enquadrem nos objetivos fixados neste artigo.

.....

Art. 3º-A Da dotação orçamentária do FUNPEN, sessenta por cento constituirá auxílio financeiro, a ser repassado diretamente aos fundos dos Estados e do Distrito Federal, desde que estes contem com:

- I - fundo penitenciário local;
 - II - órgão específico para gerir o fundo local;
 - III - plano penitenciário local, previamente aprovado por órgão federal competente;
 - IV - contrapartida de recursos para o sistema penitenciário no respectivo orçamento;
 - V - relatórios anuais de gestão contendo dados sobre a quantidade de presos em situação irregular.
- § 1º Os montantes devidos aos Estados e ao Distrito Federal serão partilhados conforme as regras dos Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE;
- § 2º O não atendimento dos requisitos estabelecidos no *caput* pelos Estados ou pelo Distrito Federal implicará que os recursos correspondentes serão administrados pela União.
- § 3º Os repasses ocorrerão mensalmente, na proporção de 1/12 (um doze avos) da dotação autorizada anual.”

Art. 2º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro do exercício subsequente.

JUSTIFICAÇÃO

Esta proposição objetiva estabelecer a possibilidade de transferência direta de recursos financeiros do Fundo Penitenciário Nacional aos fundos dos Estados e do Distrito Federal. Dessa maneira, será afastada a burocracia dos convênios e das demais formas existentes de transferência. Com isso, a sistemática será adaptada à realidade que exige um meio célere de utilização de recursos destinados ao sistema penitenciário por parte dos Estados e do Distrito Federal.

Essa necessidade se dá porque a situação carcerária do Brasil está em um ponto crítico. Nos últimos dez anos (2003-2012), a população carcerária cresceu 78% enquanto a população em geral cresceu 30%. A taxa de encarceramento brasileira é de cerca de 290 presos para cada 100 mil habitantes (dados do Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça, jun./2012).

Na outra ponta do sistema, há um déficit de vagas no sistema penitenciário nacional. Em junho de 2012, esse déficit de vagas era de 249.557 vagas, o que representava na época 43,76% do número de presos (total de presidiários em junho de 2012: 549.577). Assim sendo, a taxa de ocupação nas prisões era de quase dois presos por vaga (dados do Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça, jun./2012).

O Brasil ocupa o 20º lugar dentre os países onde há mais mortes no mundo e a insegurança cada vez maior faz com que a opinião pública clamore cada vez mais por leis mais severas. Claramente percebe-se que há um constante aumento no número de presos, o que faz com que o sistema, já deficitário em termos de vagas, fique a beira do colapso, uma vez que a taxa de criação de vagas não acompanha o aumento de prisões. A continuidade do crescimento no número de presos, aliada ao déficit de vagas citado, requer cada vez mais a construção de novos estabelecimentos prisionais.

Por outro lado, as péssimas condições de encarceramento na maioria das prisões do país e o tratamento penal dispensado às pessoas presas contribuem para a alarmante taxa de reincidência criminal, pois nessas condições é praticamente impossível promover a recuperação dessas pessoas. O resultado disso é tanto o elevado índice de reincidência criminal — em torno de 70% —, como criminosos cada vez mais violentos.

Estruturar um sistema penitenciário não significa somente construir mais prisões, cuja efetivação demora em média quatro anos, sem falar nos altos custos dessas obras. Envolve, além das construções, um conjunto de ações coordenadas que vão desde a prevenção à prisão, passando pelo período de prisão, até a soltura.

Atualmente o grande desafio que se coloca é superar a superlotação, cujos efeitos comprometem os direitos dos encarcerados, bem como ameaça à ordem pública capitaneada pela ação dos criminosos que se organizam a partir da desestruturação do sistema penitenciário.

A dimensão desse problema é mundial. Recentemente, a Suprema Corte dos Estados Unidos (*Brown v. Plata*), sabendo da difícil situação financeira do Estado da Califórnia, decidiu que, não havendo possibilidade de construir novas unidades prisionais ou de transferir detentos para prisões de outros estados, os presos com menos probabilidade de reincidir deveriam ser postos em liberdade.

A razão da posição da Suprema Corte dos Estados Unidos é simples: prisões superlotadas violam a Constituição, que proíbe penas cruéis e desumanas. Com a decisão, estima-se em 30 mil o número de presos a serem postos em liberdade. O encarceramento lá cresceu 300% em duas décadas.

Então, como reduzir esse custo? A solução está em desafogar o sistema com medidas que criem vagas de forma mais rápida. Por exemplo, um atendimento jurídico célere já garante que o detento não permaneça na prisão além do tempo determinado na sentença. Há necessidade de se pensar um tratamento penal que dê ao detento possibilidade de recuperação. Bem como adotar políticas sociais de inclusão dos egressos penitenciários, pois só assim será possível reduzir a reincidência criminal.

O sistema penitenciário vive uma realidade na qual o aumento no número de presos supera qualquer regra de planejamento tradicional. Para se ter ideia, nos primeiros três meses de 2012, no Espírito Santo, foram presas 4.218 pessoas. No mesmo período, 3.483 foram postas em liberdade pela Justiça. Então, o acréscimo de presos no primeiro trimestre de 2012 foi de 735 presos.

O resultado desse acréscimo de presos, somente no Estado do Espírito Santo, no mesmo trimestre que gerou o excesso de presos, é que deveriam ter sido construídas duas unidades prisionais com capacidade para 500 presos cada uma, ao custo total de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais). Além disso, para a gestão dessas unidades seria necessário contratar cerca de 200 novos agentes penitenciários, sem contar os profissionais de saúde, assistentes sociais, psicólogos, pedagogos, professores e todo corpo administrativo necessário.

Ainda citando o Estado do Espírito Santo, num esforço brutal do governo, foram construídas nos últimos oito anos, com recurso do tesouro estadual, 26 unidades prisionais, 10.5123 vagas, ao custo total de R\$ 453.400.000,00 (quatrocentos e cinquenta e três milhões e quatrocentos mil reais). Esse esforço melhorou as condições de vida dos encarcerados e permitiu a retirada de todos os presos das delegacias. Mas, se continuar a tendência de crescimento da população carcerária todo esforço se esvairá, pois não é possível continuar construindo cada vez mais prisões.

Seria melhor reservar as prisões apenas para os presos mais perigosos e articular ações de prevenção às drogas, já que os crimes relacionados a tráficos de drogas são responsáveis por 31,27% das prisões. A sociedade deve pactuar suas responsabilidades para a construção de uma cultura de paz. Além de presídios, é igualmente importante a ampliação das alternativas à prisão, principalmente buscando-se evitar que as prisões se tornem verdadeiras escolas do crime.

É importante destacar que os Estados (e o Distrito Federal) sozinhos não terão condições de melhorar as condições de suas prisões, pois os gastos são altos. Nesse sentido, em 1994, por meio da Lei Complementar nº 79, foi instituindo, no âmbito do Ministério da Justiça, o Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), gerido pelo Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça, com a finalidade de

proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades e os programas de modernização e aprimoramento do Sistema Penitenciário Brasileiro.

Esse fundo é constituído pelas seguintes receitas:

Art. 2º Constituição dos recursos do FUNPEN:

- I - dotações orçamentárias da União;
- II - 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;
- III - recursos provenientes de convênios, contratos ou acordos firmados com entidades públicas ou privadas, nacionais, internacionais ou estrangeiras;
- IV - recursos confiscados ou provenientes da alienação dos bens perdidos em favor da União Federal, nos termos da legislação penal ou processual penal, excluindo-se aqueles já destinados ao Fundo de que trata a Lei nº 7.560, de 19 de dezembro de 1986;
- V - multas decorrentes de sentenças penais condenatórias com trânsito em julgado;
- VI - fianças quebradas ou perdidas, em conformidade com o disposto na lei processual penal;
- VII - cinqüenta por cento do montante total das custas judiciais recolhidas em favor da União Federal, relativas aos seus serviços forenses;
- VIII - três por cento do montante arrecadado dos concursos de prognósticos, sorteios e loterias, no âmbito do Governo Federal;
- IX - rendimentos de qualquer natureza, auferidos como remuneração, decorrentes de aplicação do patrimônio do FUNPEN;
- X - outros recursos que lhe forem destinados por lei.

A destinação dos recursos também foi definida na Lei:

Art. 3º Os recursos do FUNPEN serão aplicados em:

- I - construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais;
- II - manutenção dos serviços penitenciários;
- III - formação, aperfeiçoamento e especialização do serviço penitenciário;
- IV - aquisição de material permanente, equipamentos e veículos especializados, imprescindíveis ao funcionamento 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 voltados à reinserção social de presos, internados e egressos;
- 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. (Incluído pela Lei Complementar nº 119, de 2005)
- § 1º Os recursos do FUNPEN poderão ser repassados mediante convênio, acordos ou ajustes, que se enquadrem nos objetivos fixados neste artigo.
- § 2º Serão obrigatoriamente repassados aos estados de origem, na proporção de cinqüenta por cento, os recursos previstos no inciso VII do art. 2º desta Lei Complementar.
- § 3º Os saldos verificados no final de cada exercício serão obrigatoriamente transferidos para crédito do FUNPEN no exercício seguinte.
- § 4º Os entes federados integrantes do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas - SINESP que deixarem de fornecer ou atualizar seus dados no Sistema não poderão receber recursos do Funpen. (Incluído pela Lei nº 12.681, de 2012)

Transcorridos quase 19 anos da criação do Fundo, verifica-se que a sistemática de repasse de recursos inserta na referida Lei Complementar acontece mediante convênio. No entanto, esta sistemática tem se demonstrado inadequada e muito burocrática, prejudicando ainda mais os sistemas penitenciários estaduais, que ficam a depender da aprovação de projetos cuja elaboração exige estudos prévios que demandam tempo. É urgente que se promova a alteração da Lei Complementar em comento, nela inserindo a possibilidade de transferência de recursos do FUNPEN para os

fundos penitenciários estaduais, garantindo a estes a possibilidade de promover o planejamento necessário dos gastos como o seu sistema penitenciário. Trata-se da instauração do sistema denominado “*repasse fundo a fundo*”, o qual vem sendo muito elogiado nas áreas da saúde (Lei nº 8.142/1990) e da assistência social (Lei nº 9.604/1998).

Assim, propões que:

- (i) Os recursos do FUNPEN possam ser repassados, diretamente aos fundos dos Estados ou do Distrito Federal, desde que atendidas determinadas exigências;
- (ii) Os Estados e o Distrito Federal, para receberem os repasses direitos, contem com: Fundo Penitenciário local; órgão específico para gerir o fundo local; plano penitenciário local; previsão orçamentária de recursos para o sistema penitenciário; apresentação relatórios anuais de gestão contendo dados sobre a quantidade de presos em situação irregular.
- (iii) Pelo menos 60 % (sessenta) por cento dos recursos do FUNPEN sejam repassados diretamente aos fundos dos Estados ou do Distrito Federal.

Pela primeira proposição buscamos estabelecer a possibilidade de “*repasse fundo a fundo*”, bem como definir que a utilização dos recursos se dê de modo vinculado, segundo os objetivos fixados na Lei Complementar nº 79/1994.

Pela segunda, estabeleceremos as condições para que o repasse seja concretizado. A existência de fundos locais é essencial, pois a transferência se dará diretamente a estes fundos. De igual modo, é necessário que estes fundos possuam um órgão gestor. Também é importante que a aplicação dos recursos se dê pela forma estabelecida num plano penitenciário local, impedindo a livre destinação dos recursos repassados. A previsão de recursos para o sistema prisional no orçamento faz-se necessária para evitar que o ente local se contente com os repasses federais, sendo que estes devem ser complementares. A apresentação relatórios de gestão deve ser obrigatória, para que se faça um controle de efetividade da transferência de recursos. O objeto dos relatórios deve ser os dados sobre presos irregulares, pois é exatamente contra isto que o projeto se volta. Desejamos, com isso, fazer com que os Estados e o DF respeitem os direitos dos presos, em especial, daqueles que ficam longos períodos presos ilegalmente em delegacias. Por fim, o não cumprimento das condições deve implicar uma sanção. O método escolhido foi aquele presente na Lei nº 8.142/1990 (lei

que trata do “*repasse fundo a fundo*” na área da saúde). Dessa forma, caso o Estado ou o Distrito Federal descumpram as condições, a União passará a administrar os recursos.

Pela terceira, garantiremos que a aplicação de 60% dos recursos do FNSP seja feita pelos Estados ou pelo Distrito Federal. Entendemos que estes entes federativos possuem melhores condições para aplicar os recursos, tendo em vista que são estes os responsáveis pelo sistema prisional local.

Essas medidas, permitirão aos Estados e ao Distrito Federal, verdadeiros responsáveis pelas suas prisões, formular políticas de organização e manutenção dos sistemas penitenciários estaduais, contando com a ajuda financeira do Governo Federal na forma definida pela Lei Complementar nº 79/1994.

Sala das Sessões,

Senador **RICARDO FERRAÇO**

*LEGISLAÇÃO CITADA***LEI COMPLEMENTAR N° 79, DE 07 DE JANEIRO DE 1994**

Cria o Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, e dá outras providências.

Art. 3º Os recursos do FUNPEN serão aplicados em:

- I - construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais;
- II - manutenção dos serviços penitenciários;
- III - formação, aperfeiçoamento e especialização do serviço penitenciário;
- IV - aquisição de material permanente, equipamentos e veículos especializados, imprescindíveis ao funcionamento 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 voltados à reinserção social de presos, internados e egressos;
- 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. (Incluído pela Lei Complementar nº 119, de 2005)

§ 1º Os recursos do FUNPEN poderão ser repassados mediante convênio, acordos ou ajustes, que se enquadrem nos objetivos fixados neste artigo.

§ 2º Serão obrigatoriamente repassados aos estados de origem, na proporção de cinqüenta por cento, os recursos previstos no inciso VII do art. 2º desta Lei Complementar.

§ 3º Os saldos verificados no final de cada exercício serão obrigatoriamente transferidos para crédito do FUNPEN no exercício seguinte.

§ 4º Os entes federados integrantes do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas - SINESP que deixarem de fornecer ou atualizar seus dados no Sistema não poderão receber recursos do Funpen. (Incluído pela Lei nº 12.681, de 2012)

LEI Nº 8.142, DE 28 DE DEZEMBRO DE 1990.

Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências.

(...)

Art. 3º Os recursos referidos no inciso IV do art. 2º desta lei serão repassados de forma regular e automática para os Municípios, Estados e Distrito Federal, de acordo com os critérios previstos no art. 35 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.

§ 1º Enquanto não for regulamentada a aplicação dos critérios previstos no art. 35 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, será utilizado, para o repasse de recursos,

exclusivamente o critério estabelecido no § 1º do mesmo artigo. (Vide Lei nº 8.080, de 1990)

§ 2º Os recursos referidos neste artigo serão destinados, pelo menos setenta por cento, aos Municípios, afetando-se o restante aos Estados.

§ 3º Os Municípios poderão estabelecer consórcio para execução de ações e serviços de saúde, remanejando, entre si, parcelas de recursos previstos no inciso IV do art. 2º desta lei.

Art. 4º Para receberem os recursos, de que trata o art. 3º desta lei, os Municípios, os Estados e o Distrito Federal deverão contar com:

I - Fundo de Saúde;

II - Conselho de Saúde, com composição paritária de acordo com o Decreto nº 99.438, de 7 de agosto de 1990;

III - plano de saúde;

IV - relatórios de gestão que permitam o controle de que trata o § 4º do art. 33 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990;

V - contrapartida de recursos para a saúde no respectivo orçamento;

VI - Comissão de elaboração do Plano de Carreira, Cargos e Salários (PCCS), previsto o prazo de dois anos para sua implantação.

Parágrafo único. O não atendimento pelos Municípios, ou pelos Estados, ou pelo Distrito Federal, dos requisitos estabelecidos neste artigo, implicará em que os recursos concernentes sejam administrados, respectivamente, pelos Estados ou pela União.

LEI N° 9.604, DE 5 DE FEVEREIRO DE 1998

Dispõe sobre a prestação de contas de aplicação de recursos a que se refere a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências.

Art. 1º A prestação de conta da aplicação dos recursos financeiros oriundos do Fundo Nacional de Assistência Social, a que se refere a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, será feita pelo beneficiário diretamente ao Tribunal de Contas do Estado ou do Distrito Federal, no caso desses entes federados, e à Câmara Municipal, auxiliada pelos Tribunais de Contas dos Estados ou Tribunais de Contas dos Municípios ou Conselhos de Contas dos Municípios, quando o beneficiário for o Município, e também ao Tribunal de Contas da União, quando por este determinado. (Vide ADIN 1934)

Parágrafo único. É assegurado ao Tribunal de Contas da União e ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo da União o acesso, a qualquer tempo, à documentação e comprobatória da execução da despesa, aos registros dos programas e a toda documentação pertinente a assistência social custeada com recursos do Fundo Nacional de Assistência Social. (Vide ADIN 1934)

Art. 2º Os recursos poderão ser repassados automaticamente para o fundo estadual, do Distrito Federal ou municipal, independentemente de celebração de convênio, ajuste, acordo ou contrato, desde que atendidas as exigências deste artigo pelo respectivo Estado, Distrito Federal ou Município.

Parágrafo único. Os recursos do Fundo Nacional de Assistência Social recebidos pelos fundos estaduais, municipais ou do Distrito Federal, na forma prevista no caput, serão aplicados segundo as prioridades estabelecidas nos planos de assistência social aprovados, pelos respectivos conselhos, buscando, no caso de transferência aos fundos municipais, a compatibilização no plano estadual e respeito ao princípio de equidade.

(Às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania; e de Assuntos Econômicos.)

Publicado no **DSF**, de 28/2/2014.