

COMISSÃO MISTA DESTINADA A EMITIR PARECER SOBRE A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 781, DE 2017

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 781, DE 2017

Altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, para dispor sobre a transferência de recursos financeiros do Fundo Penitenciário Nacional, e a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, para permitir que os servidores que menciona prestem serviços, em caráter excepcional e voluntário, à Força Nacional de Segurança Pública, e dá outras providências.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado VICTOR MENDES

I - RELATÓRIO

A Medida Provisória nº 781, de 23 de maio de 2017, incorpora grande parte do Projeto de Lei de Conversão nº 14, de 2017, aprovado na Comissão Mista instalada para apreciação da Medida Provisória nº 755, de 2016, a qual foi revogada pela medida provisória ora em exame.

Em seu art. 1º, a MP nº 781, de 2017, dispõe sobre a transferência de recursos financeiros do Fundo Penitenciário Nacional, realizando as seguintes alterações na Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994:

- a) Altera o art. 1º da LC nº 79/1994, para prever a nomenclatura atualizada do “Ministério da Justiça e Segurança Pública” e do “Departamento Penitenciário Nacional”;

- b) Altera o art. 3º da LC nº 79/1994, para incluir nas áreas de aplicação dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN): b.1) a realização de investimentos penitenciários, inclusive em informação e segurança; b.2) a aquisição de material permanente, equipamentos e veículos especializados, imprescindíveis à segurança dos estabelecimentos penais; b.3) a elaboração e execução de projetos destinados à reinserção social de presos por meio da realização de cursos técnicos e profissionalizantes; b.4) programas de alternativas penais à prisão, executados diretamente ou mediante parcerias, inclusive por meio de convênios e acordos de cooperação; b.5) políticas de redução da criminalidade; b.6) financiamento e apoio a políticas e atividades preventivas, inclusive da inteligência policial, vocacionadas à redução da criminalidade e da população carcerária; e b.7) construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais e de unidades de execução de medidas socioeducativas de inserção em regime de semiliberdade e internação em estabelecimento educacional;
- c) Ainda no art. 3º da LC nº 79/1994, veda o contingenciamento de recursos do FUNPEN e estabelece que 30% destes recursos serão aplicados em construção, reforma, ampliação e aprimoramento dos estabelecimentos penais;
- d) Acrescenta art. 3º-A à LC nº 79/1994, para determinar que a União repassará aos Fundos Penitenciários dos Estados e do Distrito Federal e a Fundos Específicos dos Municípios, os seguintes percentuais da dotação orçamentária do FUNPEN: i) até 75% até 31 de dezembro de 2017; ii) até 45% no exercício de 2018; iii) até 25% no exercício de 2019; e iv) até 40% nos exercícios subsequentes;
- e) Ainda no art. 3º-A da LC nº 79/1994, estabelece que os referidos repasses, sujeitos a determinadas condições, serão aplicados no financiamento de programas para melhoria do sistema penitenciário nacional, no caso dos Estados e do Distrito Federal, e de programas destinados à reinserção social de presos, internados e egressos ou de

programas de alternativas penais, no caso dos Municípios e nas atividades previstas no art. 3º da referida Lei;

- f) Acrescenta art. 3º-B à LC nº 79/1994, para permitir a transferência de recursos do FUNPEN a organizações da sociedade civil que administrem estabelecimento penal destinado a receber condenados a pena privativa de liberdade, observadas as vedações estabelecidas na legislação correlata, e desde que preenchidos requisitos relacionados à aprovação de projeto pelo Judiciário e Tribunal de Contas locais, a cadastro e habilitação em órgãos competentes, à apresentação de relatórios ao Ministério da Justiça e Segurança Pública e à prestação de contas ao Tribunal de Contas da unidade federativa;
- g) Acrescenta art. 3º-C à LC nº 79/1994, para prever a possibilidade de a Administração Pública Federal exigir, em editais de licitação para a contratação de serviços, que percentual mínimo da mão de obra da contratada seja oriunda ou egressa de sistema prisional, com o fim de ressocialização do reeducando;
- h) Acrescenta art. 3º-D à LC nº 79/1994, caracterizando como situação de emergência para fins de dispensa de licitação (art. 24, IV, da Lei nº 8.666, de 1993) a construção, a ampliação, a reforma e o aprimoramento dos estabelecimentos penais, desde que possam ser concluídos até 31 de dezembro de 2018, vedada a prorrogação de contrato.

No que se refere às alterações acima relacionadas, consta da Exposição de Motivos que acompanha a MP que o Poder Executivo editou a proposição com fundamento na decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347, em que se reputou “o Sistema Prisional brasileiro um ‘estado de coisas constitucional’ por violação de direitos fundamentais que acarreta em aumento da violência contra a própria sociedade”.

Ressaltou-se ali a indispensabilidade da “diversificação imediata da utilização do FUNPEN, primordialmente no estabelecimento de medidas

preventivas a um aumento ainda maior da superlotação carcerária, respeitado o limite de sua finalidade de modernização e aprimoramento do Sistema Penitenciário”.

Consignou-se, ainda, a urgência e a relevância da “desburocratização da utilização do FUNPEN na melhoria do Sistema Penitenciário”, defendendo-se a “necessidade de afastar-se a burocracia dos convênios e das demais formas existentes de transferência hoje obrigatórias para a utilização de recursos do FUNPEN”.

Em seu art. 2º, a MP nº 781, de 2017, trata, em síntese, da permissão para que determinados servidores prestem serviços, em caráter excepcional e voluntário, à Força Nacional de Segurança Pública, realizando as seguintes alterações na Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007:

- a) Altera o art. 2º da Lei nº 11.473/2007, para estabelecer que as operações conjuntas, as transferências de recursos e o desenvolvimento de atividades de capacitação e qualificação de profissionais serão de responsabilidade da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Segurança Pública;
- b) Altera o art. 3º da Lei nº 11.473/2007, para incluir entre as atividades e serviços imprescindíveis à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio: b.1) as atividades de inteligência de segurança pública; e b.2) a coordenação de ações e operações integradas de segurança pública;
- c) Inclui um § 1º no art. 3º da Lei nº 11.473/2007, para definir que a cooperação federativa no âmbito da Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos do Ministério da Justiça e Segurança Pública apenas ocorrerá nas atividades relacionadas à segurança dos grandes eventos;
- d) Inclui um § 2º no art. 3º da Lei nº 11.473/2007, para estabelecer que as atividades de apoio administrativo imprescindíveis à atuação da Força Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Segurança

Pública somente poderão ser realizadas pelo mesmo colaborador pelo período máximo de dois anos;

- e) Altera o art. 5º da Lei nº 11.473/2007, para estender o trabalho voluntário e excepcional na Força Nacional de Segurança Pública a: i) militares e policiais da União, dos Estados e do Distrito Federal, com a inatividade inferior a cinco anos, extensivo a militares temporários da União, que tenham sido admitidos e incorporados por prazo limitado para integrar quadros auxiliares ou complementares de oficiais ou praças; ii) a servidores civis de todos os entes federativos, aposentados há menos de cinco anos, para trabalhar no apoio administrativo. A todos esses servidores será aplicado o regime disciplinar a que estavam submetidos anteriormente à inatividade, ressaltando-se que, no caso dos militares temporários da União, a aplicação de penalidades caberá às autoridades competentes no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública;
- f) Altera o art. 5º da Lei nº 11.473/2007, para prever que não poderão ingressar no referido trabalho voluntário aqueles cuja inatividade tenha se dado em razão de doença, acidente, invalidez, incapacidade, idade-limite, aposentadoria compulsória, licenciamento a bem da disciplina, condenação judicial transitada em julgado ou expulsão;
- g) Estabelece, no art. 5º da Lei nº 11.473/2007, que militares da União que tenham passado para a inatividade há menos de cinco anos, inclusive temporários que tenham sido admitidos e incorporados por prazo limitado para integrar quadros auxiliares ou complementares de oficiais ou praças, poderão, a critério dos entes federativos, desempenhar serviço de segurança pública nas corporações militares estaduais;
- h) Inclui § 6º ao art. 5º da Lei nº 11.473/2007, para garantir aos militares e policiais inativos que prestarem esse trabalho voluntário no âmbito da Força Nacional de Segurança Pública: i) pagamento de diárias e de indenização no valor de R\$ 100.000, 00 (cem mil reais), no caso de invalidez incapacitante para o trabalho ou de morte; e ii) porte de arma de fogo em todo o território nacional;

- i) Inclui § 7º ao art. 5º da Lei nº 11.473/2007, para conceder porte de arma de fogo em todo o território nacional aos militares da reserva remunerada dos Estados e do Distrito Federal que exerçam cargo ou função em Gabinete Militar, Casa Militar, Gabinete de Segurança Institucional ou órgão equivalente dos governos dos Estados e do Distrito Federal.

Por fim, em seu art. 3º, a MP nº 781, de 2017, revoga o inciso VII do *caput* do art. 2º da LC nº 79, de 1994, retirando, assim, como fonte de recursos do FUNPEN o montante de 50% das custas judiciais recolhidas em favor da União Federal, relativas aos seus serviços forenses. Em decorrência disso, revoga também o § 2º do art. 3º da referida Lei, que perdeu o sentido, uma vez que estabelecia a obrigatoriedade de repasse aos Estados do montante a que se referia o inciso VII do *caput* do art. 2º da LC nº 79/94 recém mencionado.

Foram apresentadas vinte e uma emendas à MP, a seguir descritas:

Nº	Autor	Descrição da Emenda
1	DEPUTADO FLAVINHO	Acrescenta dispositivos ao art. 3º da Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, para que: a) os recursos do FUNPEN possam ser utilizados nos custos de limpeza, saúde, assistência social, segurança pública e transporte gerados aos Municípios que contenham sistemas prisionais em seus territórios; b) no mínimo, 10% dos recursos do FUNPEN sejam aplicados nos objetivos acima destacados.
2	DEPUTADO PEDRO FERNANDES	Dá nova redação ao art. 3º-A da LC nº 79, de 7 de janeiro de 1994, acrescido pelo art. 1º da MP nº 781, de 2017: "Art. 3º-A. A União deverá repassar aos Fundos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a título de transferência obrigatória e independentemente de convênio ou instrumento congênere, os seguintes percentuais da dotação orçamentária do FUNPEN: I - até 31 de dezembro de 2017, até setenta e cinco por cento; II - no exercício de 2018, até sessenta e cinco por cento; III - no exercício de 2019, até cinquenta e cinco por cento; e IV - nos exercícios subsequentes, até quarenta e cinco por cento."
3	DEPUTADO PEDRO FERNANDES	Suprime do inciso I, do § 1º, do art. 5º da Lei nº 11.473, de 2007, alterado pelo art. 2º da MP nº 781, de 2017, a expressão "inclusive os militares temporários da União que tenham sido admitidos e incorporados por prazo limitado para integrar quadros auxiliares ou complementares de oficiais ou praças;", e, por consequência, o § 4º do mesmo art. 5º e a expressão "inclusive temporários que tenham sido admitidos e incorporados por prazo limitado para integrar quadros auxiliares ou complementares de oficiais ou praças" constante no § 5º do art. 5º.

4	SENADOR CRISTOVAM BUARQUE	Acrescenta § 7º ao art. 3º da Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994: “§ 7º No mínimo 20% (vinte por cento) dos recursos do FUNPEN serão aplicados nos objetivos dos incisos V, VI e VII do caput.”
5	DEPUTADO SUBTENENTE GONZAGA	Dá a seguinte redação ao § 5º do art. 3º da LC nº 79, de 1994, incluído pelo art. 1º da MP: “§ 5º No mínimo, 50% (cinquenta por cento) dos recursos do FUNPEN serão aplicados nas atividades previstas no inciso 1 do caput.”
6	DEPUTADO SUBTENENTE GONZAGA	Suprime o art. 5º da Lei nº 11.473, de 2007, constante do art. 2º da MP nº 781, de 2017, ressalvado o seu § 7º, que deverá ser renumerado como § 3º deste artigo.
7	DEPUTADO SUBTENENTE GONZAGA	Suprime o § 5º do art. 5º da Lei nº 11.473, de 2007, incluído pelo art. 2º da Medida Provisória nº 781, de 2017.
8	DEPUTADO SUBTENENTE GONZAGA	Suprime o § 1º e os incisos I e II e os §§ 2º 3º 4º e 5º art. 5º da Lei nº 11.473, de 2007, constante do art. 2º da MP nº 781, de 2017.
9	DEPUTADA CARMEN ZANOTTO	Suprime a alínea a, inciso I do art. 3º da MP nº 781, de 2017.
10	DEPUTADO ALBERTO FRAGA	Suprime o, § 5º, do art. 5º da MP que permite que militares da União que tenham passado para a inatividade há menos de cinco anos, inclusive temporários que tenham sido admitidos e incorporados por prazo limitado para integrar quadros auxiliares ou complementares de oficiais ou praças, poderão, a critério dos entes federativos, possam desempenhar serviço de segurança pública nas corporações militares estaduais.
11	DEPUTADO ALBERTO FRAGA	Dá a seguinte redação ao § 5º do art. 5º da Lei nº 11.473, de 2007, nos termos da Medida Provisória: “§ 5º Os militares da União que tenham passado para a inatividade há menos de cinco anos, inclusive temporários que tenham sido admitidos e incorporados por prazo limitado para integrar quadros auxiliares ou complementares de oficiais ou praças, poderão, a critério dos entes federativos, desempenhar serviço nas instituições de segurança pública a que se refere o art. 144 da Constituição Federal.”
12	DEPUTADO ALBERTO FRAGA	Suprime o inciso I do § 1º do art. 5º da Lei nº 11.473, de 2007, na redação que lhe foi dada pela MP, qual seja: “Art. 5º..... § 1º As atividades previstas no caput, excepcionalmente, poderão ser desempenhadas em caráter voluntário por: I - militares e policiais da União, dos Estados e do Distrito Federal que tenham passado para a inatividade há menos de cinco anos, inclusive os militares temporários da União que tenham sido admitidos e incorporados por prazo limitado para integrar quadros auxiliares ou complementares de oficiais ou praças;”.
13	DEPUTADO JOSE CARLOS ALELUIA	Insere o inciso VI no art. 3º-B da LC nº 79, de 1994, incluído pela MP, com a seguinte redação: “VI – prestação de contas quadrimestral simplificada ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária.”
14	DEPUTADO JOSE CARLOS ALELUIA	Acrescenta §§ 1º, 2º e 3º ao art. 1º da LC nº 79, de 1994, alterado pela MP, com a redação abaixo: “Art.1º..... § 1º O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, na esfera federal, e os Conselhos com função análoga nos Estados e DF, deliberarão anualmente como se dará a aplicação dos recursos

		<p>do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) e do Fundo Penitenciário do Estado e do DF, acaso existente, a fim de, pautado nos princípios da gestão democrática e compartilhada do orçamento, garantir que o uso de tais recursos se dê estritamente consoante as diretrizes expedidas por estes Conselhos.</p> <p>§ 2º Somente em caso de ausência dos integrantes titulares do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária serão convocados os suplentes para a reunião imediatamente subsequente, o mesmo aplicando-se aos Conselhos dos Estados e DF.</p> <p>§ 3º Aos integrantes do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária será devido auxílio mensal, em parcela única, por cada uma das sessões mensais que comparecer.”</p>
15	DEPUTADO ANTONIO BULHÕES	<p>Dá a redação abaixo ao inciso V, § 2º do art. 3º-A da LC n. 79, de 1994, modificada pela Medida Provisória, a seguinte redação:</p> <p>“Art. 3º-A</p> <p>§2º.....</p> <p>V- aprovação de relatório anual de gestão, o qual conterá dados sobre a quantidade de presos, com classificação por sexo (<u>e não gênero como está na MP</u>), etnia, faixa etária, escolaridade, exercício de atividade de trabalho, estabelecimento penal, motivo, regime e duração da prisão”</p>
16	DEPUTADO MAJOR OLÍMPIO	<p>Acrescenta os §§ 8º e 9º abaixo, ao art. 5º da Lei nº 11.473, de 2007, na redação dada pelo art. 2º da MP nº 781, de 2017.</p> <p>“Art.5º.....</p> <p>§ 8º A direção da Força Nacional de Segurança Pública se dará por representante da carreira de gestão, dentre profissionais da instituição com maior número de efetivo mobilizado.</p> <p>§ 9º Os Militares dos Estados e do Distrito Federal, bem como os Policiais da União, dos Estados e do Distrito Federal desempenharão suas respectivas atividades relacionadas às suas funções institucionais previstas no art. 144 da Constituição Federal.”</p>
17	DEPUTADO MAJOR OLÍMPIO	<p>Modifica a redação do inciso VIII do art. 3º da Lei nº 11.473, de 2007, dada pela MP:</p> <p>“VIII - as atividades de apurações de infrações penais e de inteligência de segurança pública;” <u>ao invés de: “VIII - as atividades de inteligência de segurança pública”</u>, como foi redigido na MP.</p>
18	DEPUTADO MAJOR OLÍMPIO	<p>a) Dá ao inciso I do § 1º do art. 5º da Lei nº 11.473, de 2007, constante do art. 2º da MP, a seguinte redação:</p> <p>“Art.5º.....</p> <p>§ 1º</p> <p>I - Militares e policiais da União, dos Estados e do Distrito Federal que tenham passado para a inatividade há menos de cinco anos.”</p> <p>b) Suprime os §§ 4º e 5º do art. 5º da Lei nº 11.473, de 2007, constante do art. 2º da MP, que tratam do aproveitamento de militares temporários (ou inativos) da União nas atividades de segurança pública.</p>
19	SENADOR VICENTINHO ALVES	<p>Modifica o disposto no art. 5º da Lei nº 11.473, de 2007, na redação que lhe foi dada pelo art. 2º da MP nº 781 de 2017, para melhor conceituar as questões ligadas ao aproveitamento de militares, reservistas, policiais inativos, servidores civis aposentados, entre outros, em atividades e serviços de segurança pública nos Estados e no Distrito Federal, inclusive na Força Nacional de Segurança Pública.</p>

20	DEPUTADA POLLYANA GAMA	Suprime a alínea “a”, inciso I do art. 3º da MP nº 781, de 2017, ou seja, resgata a possibilidade de o FUNPEN contar com o montante de 50% das custas judiciais recolhidas em favor da União Federal, relativas aos seus serviços forenses.
21	DEPUTADA POLLYANA GAMA	<p>a) Suprime a revogação a que se refere a alínea “a” do inciso I do art. 3º da MP, de 2017, como no caso da Emenda 2</p> <p>b) Acrescenta o § abaixo no art.3º-A da LC nº 79, de1994, constante do art. 1º da MP.</p> <p>“§ X Fica assegurado aos Estados e ao Distrito Federal repasse de recursos do FUNPEN equivalente a setenta por cento do valor referente às custas judiciais recolhidas em favor da União Federal previstas no inciso VII, art. 2º da LC nº 79, de 1994. Os recursos a que se refere este parágrafo deverão ser repassados pelos Estados a cada Município, respeitando a proporcionalidade da população carcerária do ente federativo.”</p>

No dia 5 de julho de 2017, realizou-se audiência pública no âmbito desta Comissão Mista, tendo sido ouvidas as seguintes autoridades:

1. **Joviano Conceição Lima**, Diretor do Departamento da Força Nacional de Segurança Pública - FNSP;
2. Coronel **Marco Antônio Nunes de Oliveira**, Presidente do Conselho Nacional de Comandantes Gerais – CNCG; e
3. Coronel **Marlon Jorge Teza**, Presidente da Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais – FENEME.

Os subsídios trazidos pelas referidas autoridades foram bastante relevantes para a confecção do presente parecer, uma vez que reforçaram a necessidade de se fortalecer a segurança pública brasileira ao mesmo tempo em que alertaram para ajustes que precisam de ser feitos no que se refere à previsão trazida pela MP nº 781, de 2017, de aproveitamento de militares temporários da União na Força Nacional de Segurança Pública, bem como de desempenho de serviço de segurança pública por parte de militares da União nas corporações militares estaduais.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Dos requisitos de urgência e relevância (art. 62 da Constituição Federal) e do atendimento ao art. 2º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002 - CN

Verificamos que a Medida Provisória atende aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência.

Os fundamentos de relevância e urgência constitucionalmente exigidos para a adoção de inovações legislativas na forma de Medida Provisória foram declinados na Exposição de Motivos (EM) nº 71/2017 MJSP/MP.

Segundo a fundamentação do Poder Executivo, demonstra-se clara a urgência da medida, devido ao cenário de “estado de coisas inconstitucional”, declarado pelo Supremo Tribunal Federal, diante do verdadeiro caos em que se encontra o sistema penitenciário nacional. Segundo o último relatório do Conselho Nacional de Justiça, a população carcerária nacional ultrapassou 711.000 presos. Ao mesmo tempo, identifica-se um déficit de mais 300.000 vagas no sistema penitenciário. Nesse sentido, a Medida Provisória busca desburocratizar a utilização dos recursos do FUNPEN.

A relevância também é demonstrada por meio do alto grau de reincidência em crimes cometidos pelos egressos do sistema penitenciário nacional, uma vez que 70% dos egressos voltam a cometer crimes, tornando-se reincidentes, e praticando delitos mais violentos, como um efeito das mazelas desse sistema.

Dessa forma, julgamos que foram **atendidos os pressupostos constitucionais de relevância e urgência** da matéria tratada pela MPV nº 781, de 2017.

Dos demais requisitos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa

A Constituição Federal, no seu art. 165, § 9º, inciso II, exige o uso de Lei Complementar somente para definir as condições para instituição e funcionamento dos fundos, mas não a instituição dos fundos em si, o que pode ser feito por meio de lei ordinária.

A despeito do fato de a MP nº 781, de 2017, alterar uma Lei Complementar, ressaltamos que a matéria da Lei Complementar nº 79, de 1994, que instituiu o FUNPEN, pode ser objeto de lei ordinária.

Conforme a jurisprudência pacífica do STF¹, é possível a alteração de uma lei formalmente complementar, mas materialmente ordinária, por meio de outra lei ordinária, em decorrência da ausência de hierarquia entre lei ordinária e lei complementar.

Dessa forma, a matéria não se enquadra na lista exaustiva de vedações de que trata o §1º do artigo 62 da Carta Política ou infringe qualquer disposição do mencionado comando constitucional.

Portanto, a constitucionalidade, a juridicidade e a técnica legislativa também estão verificados na MP nº 781, de 2017.

Quanto às vinte e uma emendas apresentadas, entendemos que todas, assim como a Medida Provisória, atendem aos pressupostos em questão.

Diante do exposto, nos manifestamos pela constitucionalidade, juridicidade e adequação à técnica legislativa da Medida Provisória nº 781, de 2017, e das emendas a ela apresentadas.

Da adequação orçamentária e financeira

¹ Contribuição social sobre o faturamento - COFINS (CF, art. 195, I). 2. Revogação pelo art. 56 da Lei 9.430/96 da isenção concedida às sociedades civis de profissão regulamentada pelo art. 6º, II, da Lei Complementar 70/91. Legitimidade. 3. Inexistência de relação hierárquica entre lei ordinária e lei complementar. Questão exclusivamente constitucional, relacionada à distribuição material entre as espécies legais. Precedentes. 4. A LC 70/91 é apenas formalmente complementar, mas materialmente ordinária, com relação aos dispositivos concernentes à contribuição social por ela instituída. ADC 1, Rel. Moreira Alves, RTJ 156/721. 5. Recurso extraordinário conhecido mas negado provimento. (RE 377457, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 17/09/2008, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-241 DIVULG 18-12-2008 PUBLIC 19-12-2008 EMENT VOL-02346-08 PP-01774).

A MP nº 781, de 2017, não apresenta vícios de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira, uma vez que não cria novas despesas para a União, nem tampouco estabelece benefícios fiscais que impliquem renúncia de receitas.

As vinte e uma emendas sujeitas à análise pela Comissão Mista seguem a mesma linha da Medida Provisória nº 781, de 2017, vez que nenhuma delas implica renúncia de receita ou aumento de despesa pública.

Dessa forma, as disposições da Medida Provisória e emendas a ela apresentadas encontram-se de acordo com a legislação que rege o controle das finanças públicas, em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

Do mérito

Quanto ao mérito dessa Medida Provisória, consideramos que a iniciativa do Poder Executivo é louvável diante do caos em que se encontram os estabelecimentos prisionais em todo o país. Contudo, são necessários alguns ajustes em função de alguns pontos que podem causar problemas operacionais.

Primeiramente, quanto aos critérios de partilha dos repasses do FUNPEN aos fundos estaduais e municipais, previsto no § 6º, do art. 3º-A, incluído por esta Medida Provisória, acolhemos a sugestão dada pelo ilustre Senador Ivo Cassol, entendendo que o melhor critério para essa partilha é a população carcerária, em vez do uso das regras do FPE e do FPM. Assim, consideramos que 60% dos recursos deveriam ser destinados aos fundos dos Estados e Distrito Federal, e 40% para os fundos dos Municípios.

Esse aporte de mais recursos para os entes federativos estaduais decorre da necessidade de realização de obras para construção de estabelecimentos prisionais e do grande déficit de vagas nos estabelecimentos já existentes. O percentual destinado aos Municípios, embora possa parecer exagerado, é considerado adequado, uma vez que eles deverão aplicar os recursos em programas reinserção dos ex-presidiários e em programas de

alternativas penais à prisão, o que também ajuda a desafogar o sistema penitenciário nacional.

A partir de sugestão do nobre Senador Roberto Muniz, consideramos que a aplicação dos recursos do FUNPEN pela União, na construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais, deverá ser destinada preferencialmente aos estabelecimentos federais em âmbito regional, que abrigam boa parte dos presidiários condenados pelos Tribunais de Justiça.

Em decorrência de importante contribuição dada pelo ilustre Senador Ivo Cassol, consideramos que, em relação às condições para os repasses aos fundos, é necessário que os Estados e o Distrito Federal também instituam conselhos penitenciários, de forma a auxiliar na tarefa de controle e de fiscalização da aplicação dos recursos, o que não elide o controle já exercido pelos órgãos de controle interno do Poder Executivo e dos Tribunais de Contas estaduais.

Consideramos que a definição dos dados sobre os presos deve ser definida com base em regulamento próprio, que poderá expandir as informações já previstas no inciso V, do § 2º do art. 3º-A, incluído pela Medida Provisória. Nesse sentido, a emenda nº 15 deve ser parcialmente acatada.

Quanto ao uso dos recursos do FUNPEN para a construção de estabelecimentos de execução de medidas socioeducativas e de internação, consideramos que a inclusão dessa possibilidade permite o uso dos recursos do FUNPEN para construção de estabelecimentos para internação de crianças e de adolescentes. Entretanto, é conceitualmente errado aplicar os recursos destinados a prisão de condenados por crimes em medidas socioeducativas para menores que cometeram infrações análogas a crimes.

Nesse sentido, entendemos que o mais adequado é o uso dos recursos do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA), que foi estabelecido pela Lei nº 8.242, de 1991. Cada ente federativo pode instituir fundo estadual, distrital, ou municipal para criança e adolescente. Nesse tipo de estabelecimento, cabe à União fazer o repasse dos recursos do FNCA aos

fundos estaduais ou distritais para sua aplicação na construção desse tipo de estabelecimento.

No que diz respeito aos dispositivos que tratam da Força Nacional de Segurança Pública, consideramos serem de extrema valia para fortalecer a sua organização e suprir, subsidiariamente, as vagas remanescentes no efetivo que é posto à disposição pelas corporações militares estaduais.

É fato conhecido que os militares da União vêm participando de diversas missões de paz sob a bandeira da Organização das Nações Unidas e também conduzindo operações de garantia da lei e da ordem em território nacional. Dessa forma, há mais de vinte anos os efetivos militares vêm se capacitando para realizarem operações do tipo policial, ainda que essa não seja a sua missão principal.

Nesse contexto, uma boa parte do efetivo militar, principalmente as tropas com características especiais, como os Fuzileiros Navais, Forças Especiais, Comandos, Polícias das Forças Armadas e os batalhões de infantaria vêm recebendo capacitação especial para atuar em missões de garantia da lei e da ordem. É bastante razoável, que durante um tempo limitado, se aproveite a experiência e a formação desses militares, sem que seja caracterizada ou permitida uma substituição de efetivos estaduais por reservistas das Forças Armadas.

Essa é uma forma inteligente de tirar proveito do dispendioso treinamento a que foram submetidos esses militares que transitaram para a reserva das Forças Armadas. Lembramos que as pessoas com essa formação são sempre alvo do interesse de criminosos, sendo benéfico para o Estado mantê-los nos seus quadros por mais de tempo.

Para tanto, incluímos dispositivos que preveem a convocação desses reservistas, com base na legislação do Serviço Militar, em processo a ser articulado entre os Ministérios da Justiça e Segurança Pública e o da Defesa. Após a seleção, os convocados serão postos à disposição da Força Nacional de Segurança Pública por tempo limitado.

Ainda tratando sobre os reservistas de 2^a classe, e de acordo com o que foi debatido na audiência pública que foi realizada no dia 5 de julho de 2017, decidimos suprimir o dispositivo que tratava de autorizar a inclusão de desses reservistas nas Polícias Militares por entendermos que o acesso a essas instituições deve se dar pela via do concurso público. A corporação policial que entender ser vantajoso admitir reservistas das Forças Armadas em seus quadros poderá realizá-lo livremente e até mesmo pontuar o tempo de serviço militar ou a formação específica de seu interesse em uma prova de títulos. Não vemos nenhuma razão para interferirmos nesse processo autônomo que deve ser conduzido exclusivamente por cada uma das Polícias Militares, no contexto de sua necessidade de pessoal e das suas condições orçamentárias.

Além disso, defendemos que a natureza da Força Nacional de Segurança Pública continue a ser prioritariamente policial, admitindo-se a participação de reservistas de 1^a e 2^a classes de forma episódica e totalmente subsidiária. Entendemos, também, ser importante que o comando e direção da Força Nacional de Segurança Pública sejam exercidos, por período limitado, por oficial de carreira do último posto das Polícias Militares, com a formação necessária para tal. Incluímos, portanto, dispositivo com essa previsão na proposta que apresentamos.

Para fortalecermos a atuação consistente da Força Nacional de Segurança Pública, incluímos a previsão de que possam ser incorporados aos seus efetivos, peritos e também policiais civis, além de prever o devido apoio administrativo para essa corporação. Entre as suas atividades, ampliamos a possibilidade para que seja realizado o registro e a investigação de ocorrências policiais.

Com todas essas contribuições refletidas no Projeto de Lei de Conversão, esperamos aprimorar a Força Nacional de Segurança Pública para a sua atuação cada vez mais assertiva e eficaz em qualquer parte do território nacional em que se faça necessária a sua presença.

No tocante às alterações propostas à Lei nº 8.666, de 1993, é preciso primeiro pontuar que sabemos da relevância incontestável da realização de licitação para a escolha das propostas mais vantajosas para a Administração

Pública. Todavia, há situações em que, apesar da viabilidade de competição, decide-se pela dispensa de procedimento licitatório em razão do próprio interesse público.

É notório que o sistema penitenciário brasileiro, em muitas localidades, encontra-se à beira de um colapso. Demonstração disso é a Penitenciária de Alcaçuz, no Rio Grande do Norte, apelidada de “queijo suíço” em razão dos vários túneis de fuga construídos pelos presos, que corre o sério risco de desabamento.

Não entendemos, contudo, que isso se enquadre na situação emergencial do inciso IV do art. 24 da Lei de Licitações, tampouco que possa ser solucionado com um prazo certo, como disposto no art. 1º da MP, razão pela qual propomos solução diversa.

Pensando em situações graves como a descrita anteriormente, que configuram iminente risco à segurança pública, resolvemos acrescentar uma hipótese de dispensa de licitação ao art. 24 da Lei de Licitações, exigindo, é claro, que, no processo de dispensa de licitação, seja devidamente caracterizada a “situação de grave e iminente risco à segurança pública”.

Entendemos, por fim, bem-vinda a previsão veiculada no art. 1º da MP, de a Administração Pública Federal poder, nos editais de licitação para a contratação de serviços, exigir da contratada que um percentual mínimo de sua mão de obra seja oriunda ou egressa do sistema prisional, com a finalidade de ressocialização do reeducando. Apenas consideramos mais adequado que a alteração seja implementada no bojo da própria Lei de Licitações e que valha para a administração pública de todos os entes federativos.

Conclusão

Diante do exposto, entendemos que a Medida Provisória deva ser aprovada na forma do Projeto de Lei de Conversão, que ora apresentamos anexo. Portanto, VOTAMOS:

I - pelo atendimento aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência da Medida Provisória nº 781, de 2017;

II - pela constitucionalidade, juridicidade e adequação à técnica legislativa da Medida Provisória nº 781, de 2017, e das emendas a ela apresentadas;

III - pela adequação e compatibilidade financeira e orçamentária da MP e das vinte e uma emendas apresentadas; e

IV - no mérito, pela aprovação da Medida Provisória nº 781, de 2017, com aprovação integral das emendas nº 7, 10, 17 e 19; aprovação parcial das emendas nº 3, 15 e 18; tudo na forma do Projeto de Lei de Conversão anexo, e pela rejeição das demais emendas.

Sala das Sessões, em _____ de 2017.

Deputado VICTOR MENDES
Relator

2017-9321

PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO N° , DE 2017

Altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, para dispor sobre a transferência de recursos financeiros do Fundo Penitenciário Nacional, e a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, para permitir que os servidores que menciona prestem serviços, em caráter excepcional e voluntário, à Força Nacional de Segurança Pública, e dá outras providências.

O Congresso nacional decreta:

Art. 1º A Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, a ser gerido pelo Departamento Penitenciário Nacional, com a finalidade de proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades e os programas de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário nacional.” (NR)

“Art. 3º

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

.....
IV - aquisição de material permanente, equipamentos e veículos especializados, imprescindíveis ao funcionamento e à segurança dos estabelecimentos penais;

.....
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;

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;

XVII - políticas de redução da criminalidade;

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

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

.....
 § 5º No mínimo, 30% (trinta por cento) dos recursos do FUNPEN serão aplicados nas atividades previstas no inciso I do caput.

§ 6º É vedado o contingenciamento de recursos do FUNPEN.

§ 7º A União deverá aplicar preferencialmente os recursos de que trata o § 5º em estabelecimento penais federais de âmbito regional." (NR)

"Art. 3º-A. A União deverá repassar aos fundos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a título de transferência obrigatória e independentemente de convênio ou instrumento congênere, os seguintes percentuais da dotação orçamentária do FUNPEN:

I - até 31 de dezembro de 2017, até setenta a cinco por cento;

II - no exercício de 2018, até quarenta e cinco por cento;

III - no exercício de 2019, até vinte e cinco por cento; e

IV - nos exercícios subsequentes, quarenta por cento.

§ 1º Os percentuais a que se refere o caput e seus incisos serão auferidos excluindo as despesas de custeio e de investimento do DEPEN.

§ 2º Os repasses a que se refere o caput serão aplicados nas atividades previstas no art. 3º; no financiamento de programas para melhoria do sistema penitenciário nacional, no caso dos Estados e do Distrito Federal, e no financiamento de programas destinados à reinserção social de presos, internados e egressos ou de programas de alternativas penais, no caso dos Municípios.

§ 3º O repasse previsto no caput fica condicionado, em cada ente federativo, à:

I - existência de fundo penitenciário, no caso dos Estados e do Distrito Federal, e de fundo específico, no caso dos Municípios;

II - existência de órgão ou de entidade específica responsável pela gestão do fundo de que trata o inciso I;

III - apresentação de planos associados aos programas a que se refere o § 1º, dos quais constarão a contrapartida do ente federativo, segundo critérios e condições definidos, quando exigidos em ato do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública;

IV - habilitação do ente federativo nos programas instituídos; e

V - aprovação de relatório anual de gestão, o qual conterá dados sobre a quantidade de presos, com classificação por sexo, etnia, faixa etária, escolaridade, exercício de atividade de trabalho, estabelecimento penal, motivo, regime e duração da prisão, entre outros a serem definidos em regulamento; e

VI - existência de conselho estadual ou distrital penitenciários, para apoio ao controle e à fiscalização da aplicação dos recursos do fundo de que trata o inciso I, no caso dos Estados e do Distrito Federal.

§ 4º A não utilização dos recursos transferidos, nos prazos definidos em ato do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, obrigará o ente federativo à devolução do saldo remanescente devidamente atualizado.

§ 5º Ato do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública poderá dispor sobre a prorrogação do prazo a que se refere o § 4º.

§ 6º Os recursos financeiros transferidos, enquanto não utilizados, serão obrigatoriamente aplicados em conta bancária conforme previsto em ato normativo do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública.

§ 7º Os repasses serão partilhados conforme as seguintes regras:

I – 60 % (sessenta por cento) dos recursos serão destinados aos fundos penitenciários dos Estados e do Distrito Federal, de forma proporcional à sua respectiva população carcerária; e

II - 40 % (quarenta por cento) dos recursos serão destinados aos fundos específicos dos Municípios, de forma proporcional à sua respectiva população carcerária.

§ 7º A população carcerária de cada ente federativo previsto no § 6º será apurada anualmente pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública.

“Art. 3º-B. Fica autorizada a transferência de recursos do FUNPEN à organização da sociedade civil que administre estabelecimento penal destinado a receber condenados a pena privativa de liberdade, observadas as vedações estabelecidas na legislação correlata e desde que atenda aos seguintes requisitos:

I - apresentação de projeto aprovado pelo Tribunal de Justiça e pelo Tribunal de Contas da unidade federativa em que desenvolverá suas atividades;

II - existência de cadastro no Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública e no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal - Siconv;

III - habilitação junto ao órgão competente da unidade federativa em que desenvolverá suas atividades, após aprovação do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, que atestará o cumprimento dos requisitos para recebimento de recursos;

IV - apresentação ao Ministério da Justiça e Segurança Pública de relatório anual de gestão, de reincidência criminal e outras informações solicitadas; e

V - prestação de contas ao Tribunal de Contas da unidade federativa em que desenvolverá suas atividades.” (NR)

Art. 2º A Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 2º A cooperação federativa de que trata o art. 1º, para os fins desta Lei, compreende operações conjuntas, transferências de recursos e desenvolvimento de atividades de capacitação e qualificação de profissionais, no âmbito da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

.....” (NR)

“Art. 3º Consideram-se atividades e serviços imprescindíveis à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, inclusive o apoio administrativo, para os fins desta Lei.

.....
VI – o registro e investigação de ocorrências policiais;
.....

VIII - as atividades de inteligência de segurança pública; e

IX - a coordenação de ações e operações integradas de segurança pública.

§ 1º A cooperação federativa no âmbito da Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos do Ministério da Justiça e Segurança Pública apenas ocorrerá para fins do cumprimento ao disposto no inciso VII do caput.

§ 2º As atividades de apoio administrativo imprescindíveis à atuação da Força Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Segurança Pública somente poderão ser realizadas pelo mesmo colaborador pelo período máximo de dois anos.” (NR)

“Art. 5º As atividades de cooperação federativa, no âmbito da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Segurança Pública, serão desempenhadas por militares, policiais civis, peritos e outros servidores civis dos entes federados que celebrarem convênio, na forma do art. 1º desta Lei.

§ 1º As atividades previstas no caput, excepcionalmente, poderão ser desempenhadas em caráter voluntário por:

I - militares e policiais da União, dos Estados e do Distrito Federal que tenham passado para a inatividade há menos de cinco anos, incluindo os militares reservistas de 1ª e 2ª classes das Forças Armadas; e

II - servidores civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios aposentados há menos de cinco anos, para fins de atividades de apoio administrativo à Força Nacional de Segurança Pública.

§ 2º O disposto no § 1º se aplica nas hipóteses em que a condição de inatividade não tenha ocorrido em razão de doença, acidente,

invalidez, incapacidade, idade-limite, aposentadoria compulsória, licenciamento ou exclusão a bem da disciplina, condenação judicial transitada em julgado ou expulsão.

§ 3º Aos militares, policiais e servidores de que trata o § 1º aplica-se o regime disciplinar a que estavam submetidos anteriormente à inatividade.

§ 4º No caso dos militares da União a que se refere o inciso I do § 1º, a aplicação de penalidades disciplinares em decorrência do disposto no § 3º caberá às autoridades competentes no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, nos termos do regulamento.

§ 5º O disposto nos art. 6º e art. 7º desta Lei e nos incisos I e II do caput do art. 6º da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, aplica-se aos militares e policiais de que trata o inciso I do § 1º.

§ 6º O disposto no inciso II do caput do art. 6º da Lei nº 10.826, de 2003, aplica-se aos militares da reserva remunerada dos Estados e do Distrito Federal que exerçam cargo ou função em Gabinete Militar, Casa Militar, Gabinete de Segurança Institucional ou órgão equivalente dos governos dos Estados e do Distrito Federal.

§ 7º Os reservistas de 2ª classe de que trata o inciso I, do § 1º, deste artigo, serão convocados voluntariamente por sua respectiva Força Armada, com base na legislação do Serviço Militar, obedecido o seguinte:

I – anualmente, será realizada a previsão do efetivo da Força Nacional de Segurança Pública, pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, priorizando a inclusão de militares estaduais, policiais civis, peritos e outros servidores dos entes federados;

II – as vagas remanescentes do previsto no inciso I, do § 7º, do art. 3º desta Lei, serão ser completadas a partir do planejamento realizado em articulação com o Ministério da Defesa, que coordenará a convocação do efetivo necessário;

III – a convocação dos voluntários se dará por processo seletivo cujos critérios serão definidos no regulamento desta Lei;

IV – a convocação dos voluntários ocorrerá pelo período máximo de quatro anos, de acordo com a regulamentação de cada Força Armada, não devendo ultrapassar o tempo total de nove anos de serviço militar;

V – para habilitar-se à convocação de que trata este parágrafo, o reservista de 2^a classe deverá ter cumprido o tempo mínimo de dois anos e máximo de cinco anos de serviço militar;

VI – fica assegurada a convocação prioritária dos reservistas de 2^a classe que já integrarem o efetivo da Força Nacional de Segurança Pública na data de publicação desta Lei.

§ 8º Fica assegurado o exercício das funções de chefia e direção da Força Nacional de Segurança Pública a oficial do último posto da carreira das corporações policiais militares das Unidades da Federação nas seguintes condições:

I – o período máximo de exercício das funções de chefia e direção será de dois anos, renovável por mais um;

II – O oficial deverá possuir a formação que habilita ao comando de tropa policial operacional, considerado o efetivo da Força Nacional de Segurança Pública.” (NR)

Art.3º A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 24.

.....

XXXV – para a construção, a ampliação, a reforma e o aprimoramento de estabelecimentos penais, desde que configurada situação de grave e iminente risco à segurança pública.

.....” (NR)

“Art. 26.

Parágrafo único.

I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso;

....." (NR)

"Art. 40.

.....

§ 5º A Administração Pública poderá, nos editais de licitação para a contratação de serviços, exigir da contratada que um percentual mínimo de sua mão de obra seja oriunda ou egressa do sistema prisional, com a finalidade de ressocialização do reeducando, na forma estabelecida em regulamento." (NR)

Art. 4º A Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art 7º-A Os recursos do Fundo Nacional para a criança e o adolescente poderão repassados aos fundos estaduais e distritais para aplicação em construção, reforma, ampliação e aprimoramento de unidades de execução de medidas socioeducativas e de internação em estabelecimento educacional." (NR)

Art. 5º Ficam revogados:

I - os seguintes dispositivos da Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994:

- a) o inciso VII do caput do art. 2º; e
- b) o § 2º do art. 3º; e

II - a Medida Provisória nº 755, de 19 de dezembro de 2016.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 2017.

Deputado VICTOR MENDES
Relator