

PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei Complementar nº 92, de 2019, do Senador Styvenson Valentim, que *altera a Lei Complementar nº 79, de 07 de janeiro de 1994, e a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, para dispor sobre a transferência obrigatória de recursos do Fundo Penitenciário Nacional e do Fundo Nacional de Segurança Pública para os entes federados.*

Relator: Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 92, de 2019, que altera a Lei Complementar (LCP) nº 79, de 7 de janeiro de 1994, e a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, para, respectivamente, estipular novos percentuais de transferência obrigatória dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) e do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) em benefício dos entes subnacionais. A proposição apresenta três artigos, dos quais o terceiro trata da cláusula de vigência, com a lei complementar entrando em vigência na data de sua publicação.

O art. 1º do PLP nº 92, de 2019, modifica o art. 3º-A da LCP nº 79, de 1994, para determinar que a União repasse aos fundos dos estados, do Distrito Federal (DF) e dos municípios, proporcionalmente à população



SF/19587.36075-70

carcerária de cada unidade da Federação, a título de transferência obrigatória e independentemente de convênio ou instrumento congênere, no mínimo, 70% da dotação orçamentária do Funpen, apurada mensalmente, deduzidas as despesas de custeio e de investimento sob responsabilidade do Departamento Penitenciário Nacional (Depen).

O art. 2º do PLP nº 92, de 2019, acrescenta à Lei nº 10.201, de 2001, novo art. 7º-A, para obrigar que a União repasse aos fundos dos estados, do DF e dos municípios, proporcionalmente à população e à extensão territorial de cada unidade da Federação, a título de transferência obrigatória e independentemente de convênio ou instrumento congênere, no mínimo, 70% da dotação orçamentária do FNSP, apurada mensalmente, deduzidas as despesas de custeio e de investimento da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp).

Na Justificação, o autor argumenta que a proposição se inspira em iniciativa similar do então Senador Aécio Neves (a saber, o Projeto de Lei do Senado nº 698, de 2011, arquivado ao final da legislatura passada). A intenção da matéria é tornar mais efetivo o atendimento das demandas sociais por segurança pública, que deve ser reconhecida, à luz do direito constitucional, como um direito fundamental prestacional.

Apresentada em 2 de abril de 2019, o PLP nº 92, de 2019, foi distribuído às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e de Assuntos Econômicos (CAE). Nesta Comissão, fui designado relator em 16 de abril de 2019.

II – ANÁLISE

De acordo com o inciso I do art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CCJ opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe são submetidas. Nos termos da alínea *c* do inciso II do referido artigo, compete também à CCJ, sem prejuízo das atribuições das demais comissões, emitir parecer sobre o mérito das matérias de competência da União, mais especificamente sobre segurança pública.



Conforme o *caput* do art. 48 da Constituição Federal, o Congresso Nacional, com a sanção presidencial, pode dispor sobre todas as matérias de competência da União, o que naturalmente inclui a alteração dos seus fundos orçamentários. Além disso, inexistente reserva de iniciativa no projeto em exame, visto que, conforme o Parecer CCJ nº 2, aprovado em 20 de fevereiro de 2019, é permitida a iniciativa parlamentar em proposição que institua ou, por extensão, altere fundos cujos recursos sejam transferidos a terceiros. De fato, o PLP nº 92, de 2019, institui e majora a transferência obrigatória de recursos de fundos existentes em prol dos entes subnacionais.

Por outro lado, a escolha da espécie normativa está incorreta. A Lei Maior, em seu art. 165, § 9º, inciso II, exige lei complementar apenas para a determinação de condições gerais para a instituição e funcionamento de fundos. Atualmente, a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, cumpre essa exigência constitucional. Em que pese isso, a reatuação da matéria para projeto de lei corrigiria a impropriedade em questão.

Quanto à juridicidade, é de se observar que a proposição inova o ordenamento jurídico e é dotada de abstratividade, coercitividade, generalidade e imperatividade. Em relação à técnica legislativa, o PLP nº 92, de 2019, está em conformidade com as regras da LCP nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que trata da alteração, elaboração, redação e consolidação das leis, salvo no tocante à alteração da Lei nº 10.201, de 2001, que foi revogada pela Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018. Apesar disso, em tese, a apresentação de emenda poderia solucionar esse problema.

No que diz respeito ao mérito, é legítima a preocupação do autor em descentralizar a maior parte dos recursos do Funpen e do FNSP, pois são os estados, o DF e os municípios que conhecem a fundo as necessidades do cidadão brasileiro em matéria de segurança pública. As alterações promovidas no Funpen em 2017 e no FNSP em 2018, contudo, desaconselham a aprovação do PLP nº 92, de 2019.

A Lei nº 13.500, de 26 de outubro de 2017, oriunda da conversão da Medida Provisória (MPV) nº 781, de 23 de maio de 2017, alterou a LCP nº 79, de 1994, para criar repasse, a título de transferência obrigatória, aos fundos dos estados, DF e municípios, das dotações



orçamentárias do Funpen nos seguintes percentuais: até 75% até 31 de dezembro de 2017, até 45% no exercício de 2018, até 25% no exercício de 2019 e de 40% a partir de 2020, após a dedução das despesas de custeio e de investimento do Depen.

Do montante a ser transferido aos entes subnacionais, 10% pertencerão aos municípios em que se localizam estabelecimentos penais em sua área geográfica, cuja distribuição será de forma igualitária, para aplicação em programas destinados à reinserção social de presos, internados e egressos ou em programas de alternativas penais. Os outros 90% pertencerão aos estados e ao DF, para aplicação em programas de melhoria do sistema penitenciário, cuja distribuição observará as seguintes regras: um terço conforme os critérios de distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), um terço proporcionalmente à população carcerária e um terço de forma igualitária.

Consoante o Acórdão nº 972, de 2018, do Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU), a União repassou, na modalidade fundo a fundo, aos estados e ao DF, entre dezembro de 2016 e o fim de 2017, quase R\$ 1,8 bilhão, dos quais R\$ 1,04 bilhão deve ser alocado para a construção, ampliação e reforma de presídios, com o intuito de criação de vagas prisionais, e R\$ 760 milhões devem ser destinados a ações de modernização e aparelhamento do sistema prisional. Pelo menos até abril de 2018, nenhum município havia recebido repasses de recursos do Funpen a título de transferência obrigatória, possivelmente por não ter constituído o seu fundo específico.

Ainda de acordo com o citado acórdão, do montante de R\$ 862,5 milhões recebidos em 2016 para a criação de vagas prisionais, até a data de 26 de janeiro de 2018, as unidades da Federação desembolsaram somente R\$ 19 milhões, ou seja, em torno de 2% dos recursos recebidos. Não houve até fevereiro de 2018, no âmbito estadual, a construção integral de novos estabelecimentos penais e a reforma total de unidades penais existentes com os recursos recebidos. Tampouco havia indicativo de que as entregas ocorreriam até o final do exercício de 2018, que seria o prazo final da prorrogação inicial para a utilização dos recursos transferidos. Esse prazo



foi depois prorrogado até 31 de dezembro de 2019 pela Portaria do Ministério da Segurança Pública nº 222, de 29 de novembro de 2018.

Outrossim, o mencionado acórdão expõe que a baixa aplicação dos recursos recebidos pelos estados e DF também é observada para os valores destinados ao custeio das ações de aparelhamento e modernização do sistema penitenciário. Dos R\$ 346,7 milhões recebidos em 2016, as unidades da Federação só gastaram, até 26 de janeiro de 2018, R\$ 76,7 milhões (22,1%). Somente cinco estados apresentaram dispêndios superiores à metade do total recebido: Piauí (81,4%), Acre (77,8%), Minas Gerais (58,8%), Pará (53,2%) e Pernambuco (50,6%). Novamente não havia expectativa de uso integral dos recursos relativos a 2016 até o final do exercício de 2018.

Haja vista que os fundos estaduais receberam do Funpen mais R\$ 92 milhões em 2018 e receberão até R\$ 88,4 milhões em 2019 e, mantida constante a dotação orçamentária total do Funpen de 2019 nos exercícios financeiros seguintes, por volta de R\$ 141,4 milhões por ano a partir de 2020, não é desprezível o risco de que os recursos oriundos do Funpen fiquem acumulados nos fundos estaduais e pouco contribuam para a geração de vagas prisionais e a melhora do sistema penitenciário. As principais razões para a lenta expansão de vagas prisionais estaduais são os problemas ligados à destinação de terrenos para construções de presídios e os entraves burocráticos, como a necessidade de licenças e autorizações.

Na existência concreta de gargalos ao uso tempestivo dos recursos recebidos para a expansão de vagas em estabelecimentos penais no âmbito dos estados e do DF, a sobreposição de repasses financeiros, ainda mais se houver a elevação substancial de transferências futuras, tende a criar incentivo para o desvio dos recursos recebidos via superfaturamento ou sobrepreços de obras vis-à-vis a necessidade de se gastar os recursos de transferências para evitar a sua devolução à União. É, portanto, desaconselhável a criação de piso de repasse, em prol dos entes subnacionais, no percentual de 70% dos recursos do Funpen.

Mesmo porque a contrapartida da destinação de mais recursos do Funpen para os estados, DF e municípios seria a redução do montante



potencial a ser aplicado diretamente pelo governo federal em ações relativas à construção de presídios federais, à administração de unidades prisionais federais e à capacitação e realização de treinamentos dos servidores da área penitenciária. Se a lei resultante do PLP nº 92, de 2019, estiver vigorando em 2020, é provável que a estimativa de despesas a serem pagas diretamente pela União no exercício financeiro seguinte, sem restos a pagar, seja reduzida de R\$ 212,1 milhões para, no máximo, R\$ 106 milhões.

Também seria comprometido o plano da União de expandir no futuro o alcance do programa vigente de construção e gestão de presídios estaduais por meio de parcerias público-privadas. Esse programa, desenhado com o apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, conta com garantia dos recursos do Funpen e consiste de modelos de presídios replicáveis para os estados, de modo a propiciar economia de escala na aplicação dos recursos do fundo. Já está definido que a primeira unidade prisional será implementada no Estado do Maranhão, com capacidade para atender 500 presos. Uma das vantagens da formatação proposta pelo governo federal é a redução do tempo de construção de um novo presídio, que passará de quatro a cinco anos para seis meses.

Quanto à distribuição dos recursos do Funpen entre os entes subnacionais, a MPV nº 781, de 2017, propôs a partilha dos repasses de acordo com as regras do FPE e do Fundo de Participação dos Municípios, sem delimitar a parcela devida ao conjunto dos municípios e das unidades da Federação. A proposta do Poder Executivo federal era conceder mais recursos aos estados menos ricos da Federação, de modo a equalizar a capacidade de custeio e investimento de cada estado na área penitenciária. Por outro lado, a excessiva pulverização dos recursos para os municípios, beneficiando, inclusive, aqueles que nem apresentam população carcerária ou estabelecimento penal em seu espaço geográfico, conspirava contra a execução a contento dos programas de reinserção social de presos e de alternativas penais.

Por sua vez, o relator da MPV nº 781, de 2017, Deputado Victor Mendes, inicialmente propôs, tal qual o PLP nº 92, de 2019, que os recursos do Funpen deveriam ser distribuídos exclusivamente com base na população carcerária, mas com a destinação de 60% dos repasses aos fundos estaduais



e distrital e 40% aos fundos municipais. Se, por um lado, a regra proposta resolvia o problema da pulverização dos recursos na esfera municipal, por outro lado, eliminava a equalização de recursos na esfera estadual, favorecia demasiadamente os municípios com maior população carcerária e valorizava relativamente mais as ações de reinserção social sob responsabilidade dos municípios que as ações de gestão dos complexos prisionais a cargo dos estados, que compõem importante rubrica de outras despesas correntes na área penitenciária.

Posteriormente, o relator acatou sugestão para alterar a distribuição dos recursos do Funpen em benefício dos entes subnacionais. A nova distribuição consta da Lei nº 13.500, de 2017, comentada anteriormente. A distribuição atual concilia o critério de equalização da capacidade de execução de gastos dos estados menos desenvolvidos com o critério do tamanho da população presidiária, valora prioritariamente o papel dos estados e do DF na solução da questão da deterioração do sistema penitenciário e garante que os municípios com menor volume de receitas disponíveis e com presídios em seu território disponham de condições financeiras efetivas para a execução dos programas de sua alçada.

Consequentemente, não é recomendável alterar o critério de repasse dos recursos do Funpen para o proposto pelo PLP nº 92, de 2019, devido aos problemas que o acompanham. Além disso, no caso das unidades da Federação, o critério da distribuição de recursos com fundamento apenas na população carcerária implicará perda de recursos para vinte estados mais o DF. Somente os estados das Regiões Sul e Sudeste, exceto o Estado do Espírito Santo, apresentarão ganho de recursos. Particularmente, o Estado de São Paulo elevará o seu quinhão em expressivos 20,5 pontos percentuais.

Igualmente, o PLP nº 92, de 2019, desconsidera os avanços ocorridos no financiamento da área da segurança pública no ano passado. Com efeito, a Lei nº 13.756, de 2018, fruto da conversão da MPV nº 846, de 31 de julho de 2018, reformulou o FNSP, direcionando a ele, de modo permanente e contínuo, parcela da arrecadação bruta das loterias. Com isso, tornou-se viável a instituição de repasses de recursos do FNSP, a título de transferência obrigatória, aos estados e ao DF, sob o percentual mínimo de



50% dos recursos decorrentes da exploração de loterias pertencentes ao fundo.

Esses recursos poderão ser aplicados para o pagamento de despesas de capital e correntes, exceto com pessoal e com unidades administrativas. O propósito é ajudar as unidades da Federação a elevar o montante de recursos aplicados na subfunção policiamento, que abrange a compra de armamentos, fardamentos, coletes e viaturas e o pagamento de despesas com capacitação de policiais e exames periciais e investigativos. Em 2016, os gastos dos estados e do DF atingiram R\$ 4 bilhões com essa subfunção. Nesse mesmo ano, o FNSP transferiu a esses mesmos entes R\$ 40,6 milhões, considerando os restos a pagar pagos, de um orçamento autorizado de R\$ 469,9 milhões.

Para o exercício financeiro de 2020, relativo ao primeiro orçamento estruturado na fase de sua elaboração conforme a Lei nº 13.756, de 2018, é esperado que os repasses obrigatórios mínimos aos estados e ao DF com base nessa lei atinjam R\$ 489,6 milhões, desconsiderando-se os efeitos da operação futura da Loteria Instantânea Exclusiva. Como o PLP nº 92, de 2019, exclui da base de cálculo para as transferências aos entes subnacionais as despesas com custeio e investimento da Senasp, seria razoável esperar que as transferências mínimas de acordo com a proposição alcançariam cerca de R\$ 364,8 milhões.

Isso decorre do fato de que as despesas com custeio e investimento da Senasp têm sido expressivas nos últimos anos. A título de exemplo, em 2018, as despesas liquidadas acrescidas das despesas empenhadas e não liquidadas inscritas em restos a pagar somaram R\$ 404 milhões, dos quais R\$ 320,2 milhões corresponderam aos gastos com a Força Nacional de Segurança Pública. Obviamente, o fato de o piso ser menor com o PLP nº 92, de 2019, não necessariamente significa que, de fato, com as regras da proposição, os estados e o DF receberiam menos recursos do que com as regras da Lei nº 13.756, de 2018. Existiria, todavia, o incentivo para a expansão das despesas da Senasp à custa dos repasses obrigatórios a esses entes.



A elevação do patamar mínimo de repasses de recursos de loterias para as unidades da Federação de 50% para 70% na Lei nº 13.756, de 2018, sem o cômputo de deduções, não seria adequada por acarretar redução de recursos à disposição do Senasp, com potenciais prejuízos à execução das atividades da Força Nacional de Segurança Pública. Além do mais, a previsão de repasses de recursos do FNSP diretamente aos fundos municipais de segurança pública não é recomendável, pois, como esses entes não estão obrigados a constituir suas guardas municipais, poderá ocorrer ociosidade na aplicação de escassos recursos públicos, que retornarão futuramente a esse fundo federal. Por conseguinte, não deveria prosperar a intenção de elevação do percentual mínimo de recursos do FNSP a serem transferidos aos fundos dos entes subnacionais.

Quanto à distribuição dos recursos do FNSP entre os entes subnacionais, a Lei nº 13.756, de 2018, delega ao atual Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) a estipulação dos critérios para a execução dos repasses aos estados e ao DF. Não é razoável que os critérios sejam fixados em lei, em função da dinamicidade dos aspectos populacionais e socioeconômicos no País. A propósito, a Portaria MJSP nº 631, de 6 de julho de 2019, define os seguintes critérios de rateio dos recursos do fundo acompanhados de seus respectivos pesos relativos: i) população (15%); ii) efetivo de instituições de segurança pública e indicadores sociais (15%); iii) maiores taxas do Índice de Criminalidade Violenta – ICV (40%); iv) menores taxas do ICV (5%); v) maiores quedas das taxas do ICV (5%); vi) faixa de fronteira (10%); vii) coleta e inserção de perfis genéticos em banco de dados específico (5%); e viii) criação e efetivo funcionamento nas Polícias Civis de unidade dedicada ao combate à corrupção (5%).

O PLP nº 92, de 2019, apesar da boa intenção do autor, não fornece um peso relativo para cada um dos critérios que apresenta, como já visto, população e extensão territorial. O último critério não deveria ser utilizado para a distribuição dos recursos do FNSP, uma vez que o tamanho do território do ente da Federação não é o fator preponderante para a ocorrência de homicídios, por exemplo. Considerando que os pesos relativos dos critérios da proposição sejam iguais a 50% cada um, a adoção dos



critérios adaptados da proposição geraria ganhos de recursos para somente nove estados (Amazonas, Bahia, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso, Pará, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo) na comparação com a distribuição de recursos vigente para 2019 nos termos da referida portaria. Deste modo, não é prudente que entrem em vigor os critérios de partilha dos recursos do FNSP propostos pela proposição.

Assim, com fundamento no inciso II e no § 1º do art. 334 do RISF, entendo que a proposição deveria ser declarada prejudicada em virtude das decisões expressas pelo Plenário desta Casa Legislativa em outras deliberações recentes, que alteraram as leis do Funpen em 2017 e do FNSP, em 2018. Diante disso, apesar das diferenças pontuais entre a legislação vigente e a proposta em comento, consideramos que as justas preocupações do autor com a melhoria do sistema prisional brasileiro foram recentemente aperfeiçoadas pelo Congresso Nacional.

III – VOTO

Diante do exposto, apresento voto pela recomendação de declaração de prejudicialidade do Projeto de Lei Complementar nº 92, de 2019.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

