



3633296

00734.000032/2017-87



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA**

INFORMAÇÃO N° 32/2017/CCJ/CGAAN/CONJUR-MJ/AGU

PROCESSO N° 00734.000032/2017-87

[Informe o tipo de ação judicial] N° ADPF n. 347

REQUERENTE: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL

REQUERIDO: -

ASSUNTO: Sistema Penitenciário. FUNPEN. Estado de coisas inconstitucional. MP 755/2016.

Senhora Coordenadora,

À Coordenadora de Contencioso Judicial da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Justiça,

RELATÓRIO

Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ajuizada pelo PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL, objetivando o reconhecimento de que os preceitos abaixo reproduzidos da Medida Provisória n. 755, de 19 de dezembro de 2016, aprofundam o estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário brasileiro, reconhecido pelo STF no julgamento da Medida Cautelar na ADPF n° 347, além de descumprirem a referida decisão judicial.

2. Por intermédio do MEMORANDO n. 00001/2017/DCC/SGCT/AGU, o Diretor do Departamento de Controle Concentrado de Constitucionalidade/SGCT solicita informações para subsidiar a atuação deste Departamento de Controle Concentrado de Constitucionalidade/SGCT na

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347, especialmente no que diz respeito à fundamentação e aos pedidos apresentados pelo arguente na petição de aditamento à inicial protocolizada no dia 09 de janeiro de 2017 (cópia anexa).

3. Sustenta a agremiação partidária requerente que os preceitos da MP n. 755/2016 são inconstitucionais por violarem os princípios da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), à regra que proíbe a tortura e o tratamento desumano ou degradante (art. 5º, III), ao mandamento que veda as sanções cruéis (art. 5º, XLVII, “e”), à regra que assegura aos presos o respeito à integridade física e moral (art. 5º, XLIX), e aos princípios do Estado de Direito, da separação de poderes e da proibição do retrocesso social, todos eles preceitos fundamentais da Constituição de 88.

4. Pugnou pelo recebimento da petição como aditamento à ADPF 347 e caso inadmitido o aditamento, seja a petição recebida como Ação Direta de Inconstitucionalidade.

5. Aduz a agremiação partidária:

- a referida Medida Provisória, em seu art. 1º, possibilitou que os recursos existentes no FUNPEN sejam empregados também em outras finalidades ligadas à segurança pública, que não têm direta vinculação com o sistema penitenciário (art. 3º, incisos XVII e XVIII da Lei Complementar nº 74/94, em sua nova redação). É possível agora empregar as verbas do FUNPEN para atividades de índole policial, como “políticas de redução da criminalidade” e “inteligência policial”;

- o art. 2º da MP nº 755, ao alterar a redação do art. 2º da Lei nº 11.345/2006, reduziu as fontes de receita do FUNPEN. Até então, o fundo era destinatário de 3% da receita proveniente do “concurso de prognóstico específico sobre o resultado de sorteio de números ou símbolos regido pelo Decreto-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967” – ou seja, da loteria esportiva, como é popularmente conhecida – nos termos do art. 2º, inciso V, da Lei nº 11.345/2006, na sua redação anterior. Essa é a principal fonte de recursos do FUNPEN. Ocorre que o art. 2º da MP nº 755 reduziu tal percentual para 2,1% (art. 2º, inciso V, da Lei nº 11.345/2006, na nova redação), transferindo a diferença de 0,9% “para o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, instituído pela Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001” (art. 2º, inciso IX, da Lei nº 11.345/2006, na nova redação);

- o art. 3º da MP nº 755 permitiu a transferência de 30% do “superávit financeiro das fontes de recursos concernentes ao Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, decorrentes de vinculação legal existentes no Tesouro Nacional em 31 de dezembro de 2016”. Considerando que o saldo do FUNPEN no final do ano de 2016 era de cerca de 2,37 bilhões de reais,1 depreende-se que o preceito em questão possibilita que centenas de milhões de reais – que teriam, necessariamente, de ser gastos com melhorias no sistema penitenciário –, sejam empregados em outras finalidades;

- e tais medidas tiram do FUNPEN recursos essenciais para o enfrentamento do “estado de coisas inconstitucional” do sistema prisional brasileiro, reconhecido pelo STF no julgamento da ADPF nº 347-MC. O nosso sistema prisional é absolutamente desumano e radicalmente contrário à Constituição, como reconheceu a Corte naquela histórica decisão. Por isso, ao permitir o desvio recursos do FUNPEN para outras finalidades, os dispositivos da MP 755 ora impugnados ofendem gravemente a Constituição de 88;

- As normas questionadas frustram, ainda, o cumprimento integral da referida decisão do STF, que determinou o descontingenciamento dos recursos existentes no FUNPEN “para a finalidade para o qual foi criado” o referido fundo, partindo da premissa de que os referidos recursos se afiguravam indispensáveis para equacionamento da situação de descalabro do nosso sistema penitenciário, e que, portanto, teriam que ser utilizados para tal finalidade – e não para qualquer outra, ainda que relevante, escolhida pela União;

- subtrair valores ou fontes de receita do FUNPEN, ou autorizar que seus recursos sejam empregados para outras finalidades é comprometer o combate ao estado de coisas inconstitucional, permitindo que tenham continuidade e até se aprofundem as gravíssimas violações à dignidade humana e aos direitos mais básicos da população prisional brasileira;
- alguns dos dispositivos da MP 755 consubstanciam claro desvirtuamento dos fins para os quais o Fundo foi criado;
- não é compatível com a Constituição fortalecer o financiamento das atividades policiais às expensas de recursos indispensáveis para o enfrentamento do estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário. Não se pode custear a atividade policial com verbas que seriam essenciais para assegurar o mínimo respeito aos direitos mais básicos da população prisional, hoje tão vilipendiados pelo Estado brasileiro;
- se afigura evidente a involução normativa relativa ao FUNPEN – instituto diretamente relacionado à proteção dos direitos fundamentais e da dignidade humana nos presos –, decorrente dos preceitos da MP 755 ora impugnados, representando um nítido retrocesso na concretização legislativa de direitos fundamentais, francamente incompatível com a Constituição.

6. Sustenta que o STF ao declarar o estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário brasileiro empregou categoria originária da jurisprudência da Corte Constitucional da Colômbia, que condiciona a configuração do instituto à satisfação de três pressupostos básicos: (a) o quadro de violação generalizada de direitos fundamentais; (b) a inércia ou incapacidade reiterada e persistente das autoridades públicas em equacionar a situação; (c) a necessidade da atuação concertada de uma pluralidade de órgãos e autoridades para que sejam superadas as transgressões à Constituição.

7. Afirma que a situação calamitosa do sistema penitenciário nacional é também uma das maiores causas da violência endêmica que atinge a toda a sociedade brasileira, do lado de fora dos muros da prisão.

8. Aponta o requerente que a construção de novos presídios não é solução suficiente para o problema da superlotação, afigurando-se também indispensável a redução das taxas de encarceramento, com a adoção de medidas como a drástica diminuição do número de presos provisórios e o emprego mais frequente de sanções alternativas à prisão. Em suma, para superação do estado de coisas inconstitucional que atinge o sistema penitenciário brasileiro, é igualmente fundamental combater a cultura de encarceramento hoje existente.

9. Pugna ao final:

- que este Supremo Tribunal Federal admita o presente requerimento como aditamento à ADPF nº 347, decorrente de fato superveniente, e que, após a requisição de informações à Presidência da República, e oitiva da Advocacia Geral da União e da Procuradoria-Geral da República, julgue procedente o pedido, juntamente com os demais formulados na inicial da referida ADPF, para declarar a inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos da Medida Provisória 755/16: art. 1º, na parte em que incluiu os incisos XVII e XVIII no art. 3º da Lei Complementar nº 79/94; art. 2º, na parte em que alterou o art. 2º da Lei nº 11.345/2006, modificando a redação do seu inciso V e acrescentando o inciso IX; e artigo 3º;
- Caso inadmitido o presente requerimento como aditamento à ADPF nº 347, postula o Requerente, como pedido subsidiário, seja o mesmo recebido como Ação Direta de Inconstitucionalidade, a ser distribuída por prevenção à ADPF nº 347, em razão de conexão.

- seja julgado procedente o pedido, para que seja declarada a inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos da Medida Provisória 755/16: art.1º, na parte em que incluiu os incisos XVII e XVIII no art. 3º da Lei Complementar nº 79/94 art. 2º, na parte em que alterou o art. 2º da Lei nº 11.345/2006, modificando a redação do seu inciso V e acrescentando o inciso IX; e artigo 3º.

10. É o relatório.

11. Tendo em vista a matéria versada na ADPF 347 foram expedidos o Memorando AGU nº 14/2017/CCJ/CGAAN/CONJUR, Memorando AGU nº 15/2017/CCJ/CGAAN/CONJUR, Memorando AGU nº 18/2017/CCJ/CGAAN/CONJUR e Memorando AGU nº 40/2017/CCJ/CGAAN/CONJUR, respectivamente direcionados à Chefia de Gabinete do Departamento Penitenciário Nacional, à Secretaria Nacional de Segurança Pública, à Secretaria de Assuntos Legislativos e à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento desta Pasta.

12. A Secretaria de Assuntos Legislativos, em atenção à solicitação, encaminhou o Memorando nº 15/2017/CGAB/SAL, acompanhado da **Exposição de Motivos nº 00194/2016 - MJC MP (3587229)** convertida na Medida Provisória nº 755 de 2016 ora questionada, o **Parecer SAL nº 144 de 1993 (1566337)** referente à sanção da *Lei Complementar nº 79/1994* e o **Parecer SAL nº 65 de 2006 (3596061)** referente à sanção da *Lei nº 11.345/2006*, alteradas pela MP nº 755/2016, bem como os seus históricos de discussões (3587229, 3591089 e 3591237) no Congresso Nacional.

13. A Subsecretaria de Planejamento e Orçamento, por sua vez, encaminhou o Despacho nº 53/2017/SPO/SE, informando que persistem as informações prestadas no Memorando nº 188/2016/CGOF/SPO/SE (3189412), do Coordenador -Geral de Orçamento e Finanças:

O Partido Socialismo e Liberdade-PSOL ajuizou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347/DF, pela qual objetiva, conforme relatado pelo Ministro Marco Aurélio, "...seja reconhecida a figura do "estado de coisas inconstitucional" relativamente ao sistema penitenciário brasileiro e a adoção de providências estruturais em face de lesões a preceitos fundamentais dos presos, que alega decorrerem de ações e omissões dos Poderes Públicos da União, dos Estados e do Distrito Federal."

2. Em decisão cautelar desse processo, na data de 09 de setembro de 2015 o Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal, por maioria e nos termos do voto do relator (Min. Marco Aurélio) deferiu a liminar requerida, conforme acórdão abaixo transcrito:

"Decisão: O Tribunal, apreciando os pedidos de medida cautelar formulados na inicial, por maioria e nos termos do voto do Ministro Marco Aurélio (Relator), deferiu a cautelar em relação à alínea "b", para determinar aos juízes e tribunais que, observados os artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, realizem, em até noventa dias, audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contados do momento da prisão, com a ressalva do voto da Ministra Rosa Weber, que acompanhava o Relator, mas com a observância dos prazos fixados pelo CNJ, vencidos, em menor extensão, os Ministros Teori Zavascki e Roberto Barroso, que delegavam ao CNJ a regulamentação sobre o prazo da realização das audiências de custódia; **em relação à alínea "h", por maioria e nos termos do voto do Relator, deferiu a cautelar para determinar à União que libere o saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional para utilização com a finalidade para a qual foi criado, abstendo-se**

de realizar novos contingenciamentos, vencidos, em menor extensão, os Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso e Rosa Weber, que fixavam prazo de até 60 (sessenta) dias, a contar da publicação desta decisão, para que a União procedesse à adequação para o cumprimento do que determinado; indeferiu as cautelares em relação às alíneas “a”, “c” e “d”, vencidos os Ministros Relator, Luiz Fux, Cármen Lúcia e o Presidente, que a deferiam; indeferiu em relação à alínea “e”, vencido, em menor extensão, o Ministro Gilmar Mendes; e, por unanimidade, indeferiu a cautelar em relação à alínea “f”; em relação à alínea “g”, por maioria e nos termos do voto do Relator, o Tribunal julgou prejudicada a cautelar, vencidos os Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso, Gilmar Mendes e Celso de Mello, que a deferiam nos termos de seus votos. O Tribunal, por maioria, deferiu a proposta do Ministro Roberto Barroso, ora reajustada, de concessão de cautelar de ofício para que se determine à União e aos Estados, e especificamente ao Estado de São Paulo, que encaminhem ao Supremo Tribunal Federal informações sobre a situação prisional, vencidos os Ministros Marco Aurélio (Relator), que reajustou seu voto, e os Ministros Luiz Fux, Cármen Lúcia e Presidente. Ausente, justificadamente, o Ministro Dias Toffi. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 09.09.2015."

3. Como consequência, esta Coordenação–Geral de Orçamento e Finanças realizou consulta à Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça e Cidadania-MJC acerca da aplicabilidade da referida decisão tendo em vista os limites de pagamento aos quais o MJ está submetido por meios dos decretos de contingenciamento de programação orçamentária e financeira. E assim, obteve como resposta que essa decisão tem caráter imperativo e possui força executória, conforme segue:

“ A decisão proferida pelo plenário do STF, que deferiu parcialmente o pedido de medida cautelar na ADPF 347, é de caráter imperativo e possui força executória. Embora ainda não haja julgamento de mérito da ação, **tal decisão perdurará até o julgamento definitivo desta ação ou até que a própria medida cautelar seja, eventualmente, cassada** (PARECER n. 00054/2016/GAB/SGCT/AGU)

(...)

Quanto à eficácia subjetiva da decisão do STF a decisão proferida na ADPF 347 é dotada de "eficácia contra todos" (§ 3º do artigo 10 da Lei nº 9.882, de 1999).

III DA CONCLUSÃO

9. Ante o exposto, concluo **que a decisão de natureza cautelar proferida pelo pleno do Supremo Tribunal Federal, na ADPF 347 tem força executória, devendo ser imediatamente cumprida**, nos termos deste parecer. (PARECER n. 00054/2016/GAB/SGCT/AGU)”

4. Assim, em cumprimento à ADPF 347, mesmo submetido aos Decretos de contingenciamento de programação orçamentária e financeira nº 8.670 de 12/02/2016, 8.700 de 30/03/2016 e 8.784 de 07/06/2016, no aspecto financeiro, esta setorial atende a TODAS as solicitações de financeiro efetuadas pelo FUNPEN. Destaca-se que a utilização efetiva dos recursos financeiros pelo FUNPEN somente é possível após a alteração da vinculação de pagamento 515 (relativa especificamente ao FUNPEN Ação Civil Pública nº 2001.6100.0075.7819 e que não permite a utilização de todos os documentos do SIAFI) para a vinculação de pagamento 400 (relativa a gastos com custeio/investimento e que permite a utilização de todos os documentos do SIAFI), efetivada por remanejamento realizado pela STN, após solicitação dessa setorial.

5. Outrossim, no âmbito orçamentário, este Ministério também atende a TODAS as solicitações de limite de empenho do FUNPEN, sendo que será disponibilizado 100% do limite de empenho da unidade conforme o fluxo de empenho.

6. Contudo, além das ações já implementadas por este Ministério da Justiça, com fins de dar cumprimento à ADPF 347, fez-se necessário a realização de outras providências, quais sejam, envio de Nota Técnica à Secretaria do Tesouro Nacional-STN e inserção de solicitação de crédito adicional no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento-SIOP.

7. A Nota Técnica nº 10/2016/CGOF/SPO/SE (2339351), enviada à STN na data de 23/05/2016 (2349354), solicitou que TODO o saldo da conta do FUNPEN fosse alterado da vinculação 515 para 400, permitindo assim, a utilização dos recursos pelo FUNPEN. A Nota Técnica solicitava ainda, a separação do estabelecimento do limite de pagamento do Fundo Penitenciário Nacional- FUNPEN do limite referente às outras unidades do MJC, para fins de evitar o comprometimento da execução das demais Políticas Públicas do órgão.

8. Em decorrência desse expediente enviado, a STN realizou reunião com este Ministério com a participação do Sr. Secretário- Executivo, o Sr. Subsecretario de Planejamento e Orçamento-Substituto e o Sr. Subsecretario de Administração, ficando definido que a STN iria verificar a possibilidade de mudar TODO o saldo da conta do FUNPEN da vinculação 515 para 400.

9. Um dos reflexos da aplicabilidade da ADPF 347 é a evolução em 70% no fluxo de pagamento do FUNPEN em relação ao exercício de 2015. Em 2016 o FUNPEN pagou despesas na monta de 264.8 mi, enquanto em 2015 esse valor foi de 155.9 milhões. Esse incremento na execução reflete um esforço do Ministério no sentido de dar efetivo cumprimento à decisão, uma vez que para que isso ocorresse foi necessário comprometer a execução de outras políticas da pasta (Fonte SIAFI).

10. No âmbito orçamentário, esta Setorial está cumprindo suas competências no sentido de enviar o limite necessário à execução da dotação do FUNPEN relativa a 2016, por meio do atendimento de todas as solicitações de limite da unidade. Contudo, para fins de liberação do saldo acumulado dos últimos anos do Fundo Penitenciário Nacional, conforme orientação da Secretaria de Orçamento federal-SOF, por meio da Nota Técnica nº 6805/2016-MP (2323195), esta setorial inseriu no SIOP o pedido de crédito adicional nº 59368 (2355147), no valor de R\$ 2.342.000524, que originou o PLN 31 que encontra-se em tramitação.

11. No que pese o cumprimento da ADPF já no ano de 2016, é importante informar que a decisão judicial ocorreu em data posterior ao encaminhamento da proposta orçamentária de 2016. E que a proposta orçamentária de 2017 já foi elaborada no bojo da decisão o que possibilitou um incremento de 157% no orçamento discricionário do FUNPEN se comparado com 2016, que evoluiu de 268 milhões em 2016 para 689,12 milhões em 2017, em que foi contemplada toda a previsão de receita do FUNPEN para 2017.

12. Diante do exposto, informa-se que todas as ações orçamentárias e financeiras relativas ao cumprimento à ADPF 347, que se encontram na esfera de competência desta Setorial, foram executadas.

14. Solicitadas informações complementares à SPO, aquela Subsecretaria encaminhou mensagem eletrônica contendo tabela com a relação dos repasses (Fundo a Fundo) realizados no final do exercício 2016:

ESTADO	VALOR TOTAL REPASSADO	DISTRIBUIÇÃO DO VALOR		
		CONSTRUÇÃO DE ESTABELECIMENTO PRISIONAL	APARELHAMENTO - GRUPO DE DESPESA: INVESTIMENTO	APARELHAMENTO- GRUPO DE DESPESA: CUSTEIO
Acre	R\$ 44.784.444,44	R\$ 31.944.444,44	R\$ 8.840.000,00	R\$ 4.000.000,00
Alagoas	R\$ 44.784.444,44	R\$ 31.944.444,44	R\$ 8.840.000,00	R\$ 4.000.000,00
Amazonas	R\$ 44.784.444,44	R\$ 31.944.444,44	R\$ 8.840.000,00	R\$ 4.000.000,00
Amapá	R\$ 44.784.444,44	R\$ 31.944.444,44	R\$ 8.840.000,00	R\$ 4.000.000,00
Distrito Federal	R\$ 44.784.444,44	R\$ 31.944.444,44	R\$ 8.840.000,00	R\$ 4.000.000,00
Espirito Santo	R\$ 44.784.444,44	R\$ 31.944.444,44	R\$ 8.840.000,00	R\$ 4.000.000,00
Goiás	R\$ 44.784.444,44	R\$ 31.944.444,44	R\$ 8.840.000,00	R\$ 4.000.000,00
Maranhão	R\$ 44.784.444,44	R\$ 31.944.444,44	R\$ 8.840.000,00	R\$ 4.000.000,00
Mato Grosso	R\$ 44.784.444,44	R\$ 31.944.444,44	R\$ 8.840.000,00	R\$ 4.000.000,00
Mato Grosso do Sul	R\$ 44.784.444,44	R\$ 31.944.444,44	R\$ 8.840.000,00	R\$ 4.000.000,00
Minas Gerais	R\$ 44.784.444,44	R\$ 31.944.444,44	R\$ 8.840.000,00	R\$ 4.000.000,00
Pará	R\$ 44.784.444,44	R\$ 31.944.444,44	R\$ 8.840.000,00	R\$ 4.000.000,00
Paraíba	R\$ 44.784.444,44	R\$ 31.944.444,44	R\$ 8.840.000,00	R\$ 4.000.000,00
Paraná	R\$ 44.784.444,44	R\$ 31.944.444,44	R\$ 8.840.000,00	R\$ 4.000.000,00
Pernambuco	R\$ 44.784.444,44	R\$ 31.944.444,44	R\$ 8.840.000,00	R\$ 4.000.000,00
Piauí	R\$ 44.784.444,44	R\$ 31.944.444,44	R\$ 8.840.000,00	R\$ 4.000.000,00
Rio de Janeiro	R\$ 44.784.444,44	R\$ 31.944.444,44	R\$ 8.840.000,00	R\$ 4.000.000,00
Rio Grande do Norte	R\$ 44.784.444,44	R\$ 31.944.444,44	R\$ 8.840.000,00	R\$ 4.000.000,00
Rio Grande do Sul	R\$ 44.784.444,44	R\$ 31.944.444,44	R\$ 8.840.000,00	R\$ 4.000.000,00
Rondônia	R\$ 44.784.444,44	R\$ 31.944.444,44	R\$ 8.840.000,00	R\$ 4.000.000,00
Roraima	R\$ 44.784.444,44	R\$ 31.944.444,44	R\$ 8.840.000,00	R\$ 4.000.000,00
Santa Catarina	R\$ 44.784.444,44	R\$ 31.944.444,44	R\$ 8.840.000,00	R\$ 4.000.000,00
São Paulo	R\$ 44.784.444,44	R\$ 31.944.444,44	R\$ 8.840.000,00	R\$ 4.000.000,00

Sergipe	R\$ 44.784.444,44	R\$ 31.944.444,44	R\$ 8.840.000,00	R\$ 4.000.000,00
Tocantins	R\$ 44.784.444,44	R\$ 31.944.444,44	R\$ 8.840.000,00	R\$ 4.000.000,00
TOTAL	R\$ 1.119.611.111,00			

15. A SENASP, por intermédio do Memorando nº 25/2017/ASS SENASP/SENASP, cingiu-se em informar que nos termos do Inciso VIII, do art. 32, do Decreto nº 8.668, de 11 de fevereiro de 2016, esclareço que, cabe ao Departamento Penitenciário Nacional as competências para gerir os recursos do Fundo Penitenciário Nacional, sem contudo discorrer acerca da MP n. 755/2016 que tratou do Fundo Nacional de Segurança Pública.

16. O DEPEN até a presente data não encaminhou informações.

17. O FUNPEN não decorre de previsão constitucional. Os fundos criados pela Constituição Federal são:

Fundos criados pela Constituição

Fundo	Norma que criou
Fundo Constitucional de Financiamento do Norte	Art. 159, I, c
Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste	Art. 159, I, c
Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste	Art. 159, I, c
Fundo de garantia do tempo de serviço	Lei nº 5.107, 1966 – regulamenta o art. 7º, III
Fundo partidário	Art. 17, IV, § 3º
Fundo próprio para militares	Art. 21, XIV
Fundo de participação dos Estados e do DF	Art. 159, I, a - Emenda Constitucional nº 18
Fundo de participação dos Municípios	Art. 159, I, b
Fundo Estadual de fomento à cultura	Art. 216, § 6º
Fundo de Amparo ao Trabalhador	Lei nº 7.998, 1990 – regulamenta art. 239, CF/88

18. O FUNPEN e o Fundo Nacional de Segurança Pública foram criados por normas infraconstitucionais, respectivamente, a Lei Complementar n. 79/1994 e Lei nº 10.201/2001.

19. O Fundo Penitenciário Nacional, criado pela [Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro](#)

[de 1994](#), tem a finalidade de proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades de modernização e aprimoramento do Sistema Penitenciário Brasileiro, sendo regulamentado pelo [Decreto nº 1.093, de 23 de março de 1994](#).

20. É constituído com recursos que possuem origem nas dotações orçamentárias da União, custas judiciais recolhidas em favor da União, arrecadação dos concursos de prognósticos, recursos confiscados ou provenientes da alienação dos bens perdidos em favor da União Federal, não se tratando de bens perdidos em razão de crimes relacionados a tráfico de entorpecentes, de que trata a Lei n. 7.560/98; multas decorrentes de sentenças penais condenatórias com trânsito em julgado, fianças quebradas ou perdas, e rendimentos decorrentes da aplicação de seu patrimônio.

21. A questão levada a debate no STF por intermédio da ADPF 347 é intrincada e multifacetada, não podendo, desta forma ser decidida sem levar em consideração todas as nuances dos problemas que assolam o sistema penitenciário brasileiro, que não se relacionam unicamente com a questão financeira do FUNPEN.

22. É curial trazer à colação argumento apresentado na petição apresentada pelo Estado do Mato Grosso do Sul na presente ADPF 347:

Sustenta o Requerente violação e omissão das autoridades no cumprimento de suas obrigações para a garantia e promoção dos direitos.

Tal argumento é abusivo, pois atenta contra a realidade e os limites factuais da problemática ligada à gestão do sistema prisional, isto se afirma, primeiramente, porque os Estados brasileiros em desenvolvimento têm sido confrontados com uma realidade financeira bastante limitada, difícil e de complexa gestão.

A realização de direitos amplamente concedidos na Constituição de 1988 tem imposto aos Estados-membros uma sobrecarga enorme de custos econômico-financeiros.

A gestão dos recursos públicos não perpassa somente pela concretização dos direitos dos detentos, no sistema prisional, mas também se insere, exemplificativamente (por se tratar de elenco que se amplia de modo contínuo e irrefreável), pela questão da saúde pública (tema de constante reconhecimento de Repercussão Geral por esse excelso STF), da educação e da segurança pública (lato sensu).

Toda a coletividade é destinatária do princípio da dignidade da pessoa humana e não somente os presidiários.

Não há como isolar a questão carcerária em um enfoque unidirecional, como pretendido na petição inicial e pela natureza ampla de seus pedidos, impondo aos Estados detentores de escassos recursos neste momento de crise econômica que avança no nosso País que os realoquem para a solução exclusiva da questão carcerária, deixando em um unmarked space outras dimensões dos direitos humanos e da dignidade da pessoa humana, como acima apontadas.

Não é demais acrescer que a procedência desta ADPF, sem a devida contextualização e ampliação dos horizontes decisórios, o que pode decorrer da adoção de uma teoria indeterminada semanticamente como a do “estado de coisas inconstitucional”, pode dar ensejo à violação de outros dispositivos da Constituição da República, em especial aquele que estabelece o primado da cidadania como fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, inciso II).

O cerne desse fundamento reside, justamente, na garantia dos direitos da maioria silenciosa dos cidadãos, que escolhem seus governantes no Poder Executivo e os representantes nas casas do Poder Legislativo, pelo voto

direto, sendo este o corolário da participação popular nas decisões políticas do Estado.

A interferência externa e despida de uma perspectiva sistêmica e integral da administração pública pode resultar na quebra da legitimação pelo voto popular conferida aos mandatários do cidadão, impondo-lhe o ônus – ao lado da circunstancia de eventualmente não resolver a questão carcerária e até mesmo de agravá-la – de impo opções lineares que podem reflexamente agravar a problemática da realização de serviços e de políticas públicas que devem ser prestadas à população em geral, ao cidadão comum.

....

23. A questão prisional não é estanque da segurança pública. Muito pelo contrário, estão intimamente imbrincadas. Sendo assim, o acréscimo de verbas destinadas ao Fundo Nacional de Segurança Pública, ao contrário do apontado pelo requerente, objetiva solucionar a questão penitenciária, na medida em que voltada à diminuição da criminalidade.

24. Prevê a MP 755 entre as medidas que apresenta, que estão autorizados repasses para despesas com políticas de redução da criminalidade e ainda financiamento e apoio a políticas e atividades preventivas, inclusive de inteligência policial, vocacionadas à redução da criminalidade e da população carcerária e a destinação de 2,1% (dois inteiros e um décimo por cento), dos recursos arrecadados com a realização do concurso de que trata o art. 1º da Lei n. 11.345/2006, para o Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, instituído pela [Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994](#); 1% (um por cento), para o orçamento da seguridade social; e 0,9 (nove décimos por cento) para o Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP, instituído pela [Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001](#).

25. Não há como resolver a crise no sistema penitenciário sem dar uma solução às questões afetas à segurança pública, em especial às políticas e atividades preventivas, inteligência policial e vocacionadas à redução da criminalidade e de redução da população carcerária.

26. Não há inconstitucionalidade na alteração da fonte de custeio do FUNPEN, tampouco na diminuição do percentual dos recursos arrecadados com a realização do concurso de que trata o art. 1º da Lei n. 11.345/2006.

27. A exposição de motivos da Medida Provisória n. 755/2016 assim versou:

Submeto à consideração de Vossa Excelência minuta de medida provisória que altera a Lei Complementar nº 79, de 07 de janeiro de 1994, para dispor sobre a transferência direta de recursos financeiros do Fundo Penitenciário Nacional – Funpen aos fundos dos Estados e do Distrito Federal.

2. O último relatório do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen, realizado pelo Ministério da Justiça e Cidadania sobre a população carcerária brasileira, demonstra que a população carcerária do país ultrapassou o número de 622.000 detentos. Esse dado que, per si, já é alarmante demonstra-se intolerável quando se observa que, nos últimos anos, a população carcerária cresceu 78%, enquanto a população em geral cresceu 30%, em especial no anos de 2015 e 2016, o que demonstra a imprevisibilidade dos recursos humanos e financeiros inicialmente destinados.

3. Ao mesmo tempo, identifica-se um déficit de mais de 249.000 vagas no Sistema Carcerário, o que acarreta nas péssimas condições de encarceramento na maioria das prisões do país. O tratamento penal existente não promove a recuperação do condenado e contribui para a alarmante taxa de reincidência criminal. Cerca de 70%

dos egressos das penitenciárias brasileiras torna-se reincidente e, mais grave, cometendo delitos mais violentos na maioria das vezes.

4. As péssimas condições penitenciárias culminaram na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 347 do Distrito Federal. Na decisão dessa ADPF, o Supremo Tribunal Federal reputou a situação do Sistema Prisional brasileiro um “estado de coisas inconstitucional” por violação de direitos fundamentais que acarreta em aumento da violência contra a própria sociedade.

5. Assim, o STF considerou, excepcionalmente, legítima a interferência do judiciário na área orçamentária determinando a imediata liberação das verbas do Funpen e a proibição de a União realizar novos contingenciamentos.

6. O Funpen foi instituído com a finalidade de proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades e programas de modernização e aprimoramento do Sistema Penitenciário Brasileiro. No entanto, a limitação de suas finalidades e a burocracia para a utilização dos seus recursos têm culminado na não utilização e no contingenciamento da maior parte dos valores constantes do fundo.

7. A medida aqui proposta visa a (i) ampliar a aplicabilidade dos recursos do Funpen com vistas à modernização e ao aprimoramento do Sistema Penitenciário Brasileiro; (ii) autorizar a transferência direta de recursos financeiros do Fundo Penitenciário Nacional aos fundos dos Estados e do Distrito Federal sem o estabelecimento de convênio ou congênere; (iii) autorizar a transferência de recursos do Funpen a fundos dos Municípios sem o estabelecimento de convênio ou congênere; (iv) estabelecer a obrigatoriedade da observância de critérios, parâmetros, condições e de contrapartida por parte do ente que recebe os recursos previamente definidos em ato do Poder Executivo federal; (v) estipular monitoramento, avaliação e fiscalização da aplicação dos recursos por parte do Poder Executivo federal; (vi) estabelecer obrigação de prestar contas ao ente que recebe os recursos e hipóteses de devolução dos valores não utilizados na forma e no tempo pactuados a serem definidas em ato do Poder Executivo federal; e (vii) assegurar ao Tribunal de Contas da União e ao Controle Interno do Poder Executivo da União acesso à documentação atinente aos programas custeados com os recursos do Funpen.

8. Ficam claras a urgência e a relevância da medida aqui proposta diante do cenário de “estado de coisas inconstitucional” declarado pelo Supremo e da necessidade de mudança imediata de paradigma. **A proposta encara o Sistema Prisional de uma perspectiva estrutural, que não se restringe apenas aos estabelecimentos penais como suportes físicos, e sim como arranjo indissociável, que sofre influência e ao mesmo tempo influencia toda a organização da segurança pública. Assim é indispensável a 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.**

9. Restam também evidentes a urgência e a relevância da desburocratização da utilização do Funpen na melhoria do Sistema Penitenciário. Tanto a urgência quanto a relevância justificam-se em razão da necessidade de afastar-se a burocracia dos convênios e das demais formas existentes de transferência hoje obrigatórias para a utilização de recursos do Funpen. Com isso, a sistemática de aplicação 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.

10. Ao mesmo tempo, busca-se com a proposta resguardar a aplicação correta dos recursos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios por meio do estabelecimento de mecanismos criteriosos de habilitação, avaliação, monitoramento e fiscalização dos entes recebedores de recursos do fundo, bem como pela garantia de transparência e acesso pelos órgãos de controle de toda a documentação das operações com valores do Funpen.

11. Essas são as razões que justificam a elaboração da Medida Provisória que ora submetemos à elevada apreciação de Vossa Excelência.

pública, e, por tal razão, a MP 755 encara o Sistema Prisional de uma perspectiva estrutural, que não se restringe apenas aos estabelecimentos penais como suportes físicos, e sim como arranjo indissociável, que sofre influência e ao mesmo tempo influencia toda a organização da segurança pública.

29. A MP 755/2016 mostra-se dotada de razoabilidade e visa justamente atacar o “estado de coisas inconstitucional” por violação de direitos fundamentais que acarreta em aumento da violência contra a própria sociedade. Ressalte-se que ao final do exercício de 2016 foram repassados aos Estados membros o montante de R\$ 1.119.611.111,00 do FUNPEN, conforme tabela apresentada pela Subsecretaria de Planejamento e Orçamento, detalhando a distribuição dos recursos por estado membro e objetivo.

30. Em atenção ao MEMORANDO n. 00001/2017/DCC/SGCT/AGU, por intermédio do qual a Secretaria-Geral de Contencioso solicitou informações para subsidiar a atuação do Departamento de Controle Concentrado de Constitucionalidade na ADPF n. 347, encaminho a presente manifestação, acompanhada dos seguintes documentos: Processo n. 08004.001165/2016-46: Exposição de Motivos nº 00194/2016 - MJC MP (3587229), Projeto de Lei Complementar nº 146 de 1993 (3587768), Parecer SAL nº 144 de 1993 (3589739), Projeto de Lei nº 5.524 de 2005 CD (3591089), Projeto de Lei da Câmara nº 143 de 2005 SF (3591237), Parecer SAL nº 65 de 2006 (3596061), Memorando 15 (3589756), Despacho 53 (3607234), Memorando Memorando nº 188/2016/CGOF/SPO/SE (3612577), Memorando 25 (3625747), E-mail - Planilha (3634003) e Planilha - FUNPEN (3634007), documentos constantes do processo relacionado n. 08003.000112/2016-18: Despacho 402 (2048582), Despacho 195 (2350468), Despacho 250 (2366454), Informação 35 (2382342), Informação 24 (2436653), Convênio AP 1994 / 2013 (2446706) Convênio AM - 1994 / 2014 (2446718) Convênio AC 1994 / 2015 (2446726) Convênio AL 1994 / 2015 (2446727) Convênio BA 1994 / 2015 (2446739) Convênio CE 1994 / 2015 (2446744) Convênio DF 1994 / 2015 (2446748) Convênio ES 1994 / 2015 (2446752) Convênio GO 1994 / 2015 (2446755) Convênio MA 1994 / 2015 (2446756) Convênio MG 1994 / 2015 (2446758) Convênio MS 1994 / 2015 (2446761) Convênio MT 1994 / 2015 (2446766) Convênio PA 1994 / 2015 (2446772) Convênio PB 1994 / 2015 (2446775) Convênio PE 1994 / 2015 (2446777) Convênio PI 1994 / 2015 (2446779) Convênio PR 1994 / 2015 (2446780) Convênio RJ 1994 / 2015 (2446782) Convênio RN 1994 / 2015 (2446786) Convênio RO 1994 / 2015 (2446790) Convênio RR 1994 / 2015 (2446791) Convênio RS 1994 / 2015 (2446794) Convênio SC 1994 / 2015 (2446798) Convênio SE 1994 / 2015 (2446799) Convênio SP 1994 / 2015 (2446803) Convênio TO 1994 / 2015 (2446806), processos relacionados 08019.000977/2016-13 e 08000.014672/2016-80.

À consideração superior.

Brasília-DF, 18 de janeiro de 2017.

ANDREA DE LA ROCQUE FERREIRA
ADVOGADA DA UNIÃO



Documento assinado eletronicamente por **ANDREA DE LA ROCQUE FERREIRA**, Advogado(a) da União, em 19/01/2017, às 10:12, conforme o § 2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200/01.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **3633296** e o código CRC **801A277D**

O trâmite deste documento pode ser acompanhado pelo site <http://www.justica.gov.br/aceso-a-sistemas/protocolo> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça.



3636661



00734.000032/2017-87



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA**

DESPACHO Nº 44/2017/CCJ/CGAAN/CONJUR-MJ/CGU/AGU

Processo **00734.000032/2017-87**

Interessado(s): **PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL**

Assunto: Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347. Sistema Penitenciário. FUNPEN. Estado de coisas inconstitucional. MP 755/2016.

1. Aprovo a Informação nº 32/2017/CCJ/CGJUDI/CONJUR-MJ/AGU, de autoria da Advogada da União, Dra. Andrea de La Rocque Ferreira.
2. Encaminhe-se a manifestação jurídica acima ao Consultora Jurídica do Ministério da Justiça e Cidadania para análise e, se aprovada, para a Secretaria-Geral de Contencioso - SCGT, acompanhada de toda a documentação relacionada.

Brasília, 19 de janeiro de 2017.



Documento assinado eletronicamente por **ALESSANDRA DE CATIA BRANDAO FAGUNDES FURLAN, Advogado(a) da União**, em 19/01/2017, às 11:02, conforme o § 2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200/01.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **3636661** e o código CRC **D1967892**.
O trâmite deste documento pode ser acompanhado pelo site <http://www.justica.gov.br/aceso-a-sistemas/protocolo> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça.