



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

**PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE GUAÍRA**  
ESTADO DO PARANÁ



**PARECER N° 057/2021, DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO,  
LEGISLAÇÃO E JUSTIÇA**

Ao Projeto de Lei n° 055/2021, de autoria do Executivo Municipal

**1. RELATÓRIO**

O Executivo Municipal, em 19 de novembro de 2021 apresentou o Projeto de Lei n° 055/2021, que “cria o Fundo Municipal para Políticas Penais no âmbito do Município de Guaira, Estado do Paraná, e dá outras providências”.

A matéria foi apresentada na sessão ordinária de 22 de novembro de 2021, e encaminhada à Comissão de Constituição, Legislação e Justiça, para parecer.

Justifica o executivo Municipal, O Projeto de Lei tem como objetivo criar um fundo municipal específico para políticas penais com a finalidade de viabilizar a execução de programas, ações, atividades e projetos voltados as alternativas penais, as pessoas egressas do sistema prisional, a desinstitucionalização de pessoas internadas em medida de segurança e aos conselhos da comunidade, visando a consolidação destas políticas em sua esfera administrativa.

A execução de políticas públicas pressupõe a necessidade de organizar a arrecadação e o dispêndio de recursos, os quais são colhidos mediante a cobrança de tributos, dentre outros meios. O ciclo envolve a arrecadação de receitas, a realização de despesas e a implementação de políticas públicas e é intermediado pelo orçamento público, o instrumento legislativo de controle e planejamento por meio do qual os entes federativos União, Estados, Distrito Federal e Municípios expressam suas escolhas político-institucionais e finalidades sociais.

Neste cenário se encontram os fundos públicos, que podem ser definidos como o patrimônio de uma pessoa ou entidade pública afeto a uma finalidade específica. Tecnicamente são, assim, mecanismos de reservas pré-fixadas de receitas para aplicação conforme uma determinada previsão legal, isso é, são ferramentas de descentralização do orçamento das entidades públicas que visam deixar explícita na peça orçamentária a destinação específica de recursos para um determinado fim.

O Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) foi instituído em 1994 pela Lei Complementar n° 79 “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” (art. 1º). O FUNPEN foi regulamentado pelo Decreto Executivo n° 1.093, de 23 de março de 1994 e constituído dentro da estrutura do Ministério da Justiça e Segurança Pública.



Este Fundo federal é aprovisionado com recursos que possuem origem em diversas fontes, dentre as quais: (i) arrecadação dos concursos de prognósticos (loterias federais); (ii) custas judiciais recolhidas em favor da União; (iii) recursos ordinários (provenientes do orçamento da União); (iv) recursos confiscados ou provenientes da alienação dos bens perdidos em favor da União; (v) multas decorrentes de sentenças penais condenatórias com trânsito em julgado, fianças quebradas ou perdidas; e (vi) rendimentos decorrentes da aplicação de seu patrimônio. Destas fontes de recursos, as mais significativas são os concursos de prognósticos (loterias federais) e custas judiciais.

O montante financeiro deste Fundo vinha sendo, desde sua criação, seguidamente contingenciado e, consequentemente, pouco aplicado nas finalidades previstas na legislação. Segundo o DEPEN, este contingenciamento detinha um papel importante no equilíbrio das contas públicas federais, mantendo um compasso entre a realização dos gastos e a arrecadação das receitas, de forma a garantir o cumprimento das metas de superávit primário.

A prática recorrente de contingenciamento do FUNPEN provocou um acúmulo de grande volume financeiro neste Fundo. No entanto, em 2015, o Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347 determinou o descontingenciamento das verbas do Fundo. Então, em 2016, iniciou-se o processo de descontingenciamento com o repasse de recursos aos fundos penitenciários estaduais e do Distrito Federal, aprovando-lhes com verbas que somaram aproximadamente R\$ 1,1 bilhão naquele ano. Nos anos subsequentes houveram novos repasses, porém em montantes menores.

Posteriormente, a Lei Complementar de criação do FUNPEN foi alterada por duas Medidas Provisórias, a saber, a Lei nº 13.500/2017 e a Lei nº 13.756/2018.

Dentre as mudanças legislativas introduzidas em 2017, foi estabelecida uma inovação considerável: **a previsão de repasse do FUNPEN a fundos de Municípios**. Assim, a redação atual da Lei Complementar nº 79 prevê no art. 3º-A, § 2º, que as verbas deverão ser aplicadas pelos Municípios na implementação de programas destinados à reinserção social de presos, internados e egressos, assim como programas de alternativas penais, *in verbis*:

“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: [...]”

§ 2º Os repasses que se refere o caput deste artigo serão aplicados nas atividades previstas no art. 3º desta Lei, no fundamento 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, de programas de alternativas penais, no caso dos Municípios.”

Desta forma, a criação dos Fundos Municipais de Políticas Penais consiste em uma oportunidade efetiva de captação de recursos pelos governos municipais para enfrentar os dilemas e dificuldades em torno da gestão das cidades, especialmente num cenário de sobrecarga fiscal e de ampliação das responsabilidades municipais na execução das políticas públicas.

Registre-se que não se aplica ao caso, a vedação de que trata o art. 167, XIV da CF/88, uma vez que, a vedação quanto a criação de fundos incide quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade pública.

No caso em análise a única hipótese de ingresso da receita advinda do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) no orçamento municipal é através de repasse ao Fundo do Município, exatamente conforme a dicção do art. 3º-A da Lei Complementar nº 79 de 07 de janeiro de 1994. Da mesma forma, os objetivos do Fundo de Políticas Penais não possuem vinculação com as receitas orçamentárias específicas existentes no orçamento municipal, e também, impossíveis de serem objeto de execução direta por programação orçamentária e financeira deste órgão.

Em síntese, a criação do Fundo Municipal para Políticas Penais é condição *sine qua non* para o Município viabilizar o recebimento de recursos do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), e ainda, medida de responsabilidade fiscal, quando cria mecanismo de captação de recursos para custeio de despesas inevitáveis advindas da instalação e funcionamento da unidade prisional nesta urbe.

Diante deste cenário, mostra-se fundamental um planejamento para a criação dos fundos municipais, visando a efetivação das políticas voltadas as alternativas penais e as pessoas egressas do sistema prisional. Da mesma forma, para que os fundos municipais viabilizem as atividades de participação e controle social das políticas penais por meio de fontes diversas.

Segue em anexo a Nota Técnica desenvolvida pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ, juntamente com a Confederação Nacional dos Municípios – CNM, a fim de subsidiar a análise por este Poder Legislativo.

O Parecer Jurídico nº 095/2021-I, do Advogado Público desta Casa, que segue acostado, conclui que sob o ponto de vista técnico jurídico, o presente projeto está material e formalmente adequado à legislação que rege a matéria, tendo sido observados todos os requisitos exigidos em lei. Portanto, não há óbice a que o Projeto de Lei nº 055/2021 seja aprovado pela Comissão de Constituição, Legislação e Justiça e posteriormente pelo Excelso Plenário desta Casa.



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

**PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE GUAIIRA**  
ESTADO DO PARANÁ



**2. VOTO DO RELATORO**

Considerando que não há óbice e que o presente projeto está adequado à legislação vigente e tendo em vista a relevância da matéria em questão, voto pela admissibilidade e tramitação do projeto de lei nº 055/2021, do Executivo Municipal.

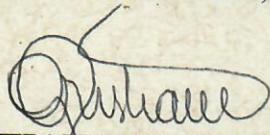
Sala de Reuniões, em 02 de dezembro de 2021.

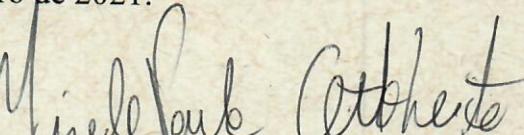
**GIVANILDO JOSÉ TIROLTI**  
Relator

**3. PARECER DA COMISSÃO - FAVORÁVEL**

Os demais membros desta Comissão, reunidos nesta data, acompanham o voto do relator, de forma que o Projeto de Lei nº 055/2021 de iniciativa do Executivo Municipal, possa ser discutido e votado em plenário.

Sala de Reuniões, em 02 de dezembro de 2021.

  
**CRISTIANE GIANGARELI**  
Presidente

  
**MIRELE PAULA CETTO LEITE**  
Secretária

*Voto em Sessão Ordinária  
06/12/2021*