



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA
COORDENAÇÃO-GERAL DE ANÁLISE JURÍDICA DE LICITAÇÃO E CONTRATOS

PARECER n. 00007/2021/CONJUR-MJSP/CGU/AGU

NUP: 08020.006681/2020-45

INTERESSADOS: SECRETARIA DE GESTÃO E ENSINO EM SEGURANÇA PÚBLICA - SEGEN

ASSUNTOS: LEGALIDADE DA DESTINAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA - FNS AO SISTEMA PRISIONAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

VALOR ECONÔMICO: NÃO SE APLICA

Direito administrativo. Fundo Nacional de Segurança Pública. Fundo Penitenciário Nacional. Legalidade de repasse dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública para sistema prisional. Necessidade de regulamentação. Proibição de duplicidade de financiamento para o mesmo objeto.

I – Consulta acerca da legalidade em serem destinados recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública -FNSP ao sistema prisional do Estado de Minas Gerais.

II - Necessidade de regulamentação da matéria no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

III - Deve-se observar a proibição de duplicidade de repasse para financiamento da mesma política pública a ser implementada.

IV – Aplicação da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018 e Lei Complementar nº 79, de 07 de janeiro de 1994.

I – RELATÓRIO

1. Registro, inicialmente, que em decorrência do volume de processos distribuídos à esta Coordenação e da necessidade de liberação prioritária daqueles com limitação para empenho não foi possível atender o prazo regulamentar do art. 42 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

2. Em cumprimento ao disposto no artigo 11, inciso I, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, vêm ao exame desta Consultoria Jurídica os autos do processo referido encaminhado pela Secretaria de Gestão e Ensino Em Segurança Pública - SEGEN do Ministério da Justiça e da Segurança Pública - MJSP por meio do OFÍCIO Nº 351/2020/DIGES/SEGEN/MJ (Doc Sei nº 13243407) para consulta acerca da legalidade em serem destinados recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP ao sistema prisional do Estado de Minas Gerais.

3. Dessume-se da análise dos autos do processo eletrônico que o ofício supramencionado definiu o contexto fático da consulta nos seguintes termos:

Trata-se de consulta a essa douta Consultoria Jurídica em razão do Ofício SEJUSP/SEC EXEC nº 35/2020 ([12499723](#)), **por meio do qual a Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais apresenta questionamentos relativos à possibilidade de destinar recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP a ações voltadas ao sistema prisional, obedecendo o que preceituam as Portarias MJSP nº 790 e nº 793, de 24 de outubro de 2019.**

Em análise ao questionamento supramencionado, **a Diretoria de Políticas de Segurança Pública da Secretaria Nacional de Segurança Pública, por meio da Gerência de Projetos da DPSP, elaborou a Informação nº 43/2020/GP-DPSP/DPSP/SENASP ([12738521](#)), cujo entendimento não vislumbrou impedimentos legais para que o Estado de Minas Gerais apresente Planos de Ação direcionado ao Departamento Penitenciário que possa vir a**

ser contemplado com a aplicação dos recursos financeiros oriundos do Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP no âmbito dos Eixos de Valorização dos Profissionais de Segurança Pública e Enfrentamento à Criminalidade Violenta, tendo em vista a Emenda Constitucional nº 104, de 2019.

Noutro giro, esta Diretoria de Gestão da Secretaria de Gestão e Ensino em Segurança Pública, por meio da Coordenação-Geral de Transferência Fundo a Fundo, elaborou a Informação nº 29/2020/CGTFF/DIGES/SEGEN (12715305), por intermédio da qual manifestou-se pela possibilidade de aplicação de recursos oriundos do FNSP, para o eixo de Valorização dos Profissionais de Segurança Pública, disciplinado na Portaria MJSP nº 790, de 2019, aos policiais penais, porquanto integrantes do rol dos órgãos de segurança pública, em razão da Emenda Constitucional nº 104, de 4 de dezembro de 2019. Contudo, manifestou-se pela impossibilidade de aplicação dos recursos oriundos do FNSP, para o eixo de Enfrentamento à Criminalidade Violenta, disciplinado na Portaria MJSP nº 793, de 2019, ao sistema prisional.

Dessa forma, haja vista a divergência parcial de entendimento das Secretarias em epígrafe, suscita-se manifestação jurídica em relação à possibilidade de aplicação de recursos transferidos na modalidade Fundo a Fundo para financiamento de ações voltadas ao sistema prisional, para políticas penitenciárias não financiadas pelo Fundo Penitenciário Nacional - Fupen, em razão Emenda Constitucional nº 104, de 4 de dezembro de 2019. [...] (grifei e sublinhei)

4. Além disso, instruem os autos do processo eletrônico no que importa para a presente análise:

- a) Ofício SEJUSP/SEC EXEC nº 35/2020 (12499723);
- b) Ofício SEJUSP/DEPEN nº. 156/2020 (Doc Sei nº 12499725);
- c) Informação nº 43/2020/GP-DPSP/DPSP/SENASP (12738521);
- d) Informação nº 29/2020/CGTFF/DIGES/SEGEN (12715305).

5. É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1. Considerações Preliminares

6. De início, convém destacar que compete a esta Consultoria Jurídica, nos termos do art. 11 da Lei Complementar nº 73/93, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.

7. Esses limites à atividade deste órgão jurídico se justificam em razão do princípio da deferência técnico-administrativa e do disposto no Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União – AGU, *in verbis*:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

8. Ademais, entende-se que as manifestações da CONJUR são de natureza opinativa e, portanto, não são vinculantes para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa da exposta neste parecer. Ou seja, não é vinculante.

II.2. Delimitação do Objeto da Consulta

9. Dessume-se do que foi até este momento exposto que a dúvida do órgão consulente diz respeito à legalidade em serem destinados recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública -FNSP ao sistema prisional do Estado de Minas Gerais.

10. Conforme relatado no Ofício SEJUSP/DEPEN nº. 156/2020 (Doc Sei nº 12499725) o questionamento da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública/Departamento Penitenciário do Estado de Minas Gerais diz respeito a:

[...] possibilidade de se destinar recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP para ações voltadas ao sistema prisional mineiro, visto tratar-se de matéria que merece avaliação à luz do argo 144, da Constituição da República de 1988 – CR/88, notadamente, em virtude da inserção do inciso VI, aprovada pela Emenda Constitucional nº 104/2019.

É sabido o FNSP fora instituído pela Lei Federal nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, tendo essa sido posteriormente revogada pela Lei Federal nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, que passou a tratar integralmente a matéria.

Segundo o caput do argo 2º da supracitada Lei, o FNSP “...tem por objetivo garantir recursos para apoiar projetos, atividades e ações nas áreas de segurança pública e de prevenção à violência, observadas as diretrizes do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social.” [...]

A Lei Federal nº 13.756/2018 preceitua que as ações de que trata devem ser voltadas para os órgãos de Segurança Pública. **Todavia, cumpre registrar que à época de sua promulgação, no ano de 2018, a CR/88 não contava com a novel polícia penal, criada somente com o advento da Emenda Constitucional nº 104/2019.**

É cediço que **o sistema penitenciário conta com o Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, criado pela Lei Complementar Federal nº 79, de 07 de janeiro de 1994, gerido por este 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.” (art. 1º).**

Entretanto, sabe-se com igual clareza que, a despeito da existência do Funpen, **as ações do sistema penitenciário possuem múltiplas interfaces, a saber: com políticas sociais diversas, com as políticas de saúde, de educação e, de forma estreita, com o conjunto das políticas de segurança pública que compõe o Sistema Único de Segurança Pública – SUSP.**

Diante deste cenário, e considerando a estrutura orgânica da Secretária de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais – SEJUSP/MG, estrutura que contém o Departamento Penitenciário do Estado, Depen/MG, faz-se de suma importância que se submeta a esse Departamento Penitenciário Nacional, **consulta sobre a viabilidade de financiamento de projetos do sistema penitenciário com recursos do FNSP, tendo como amparo os seguintes fundamentos:**

*** A Lei Federal nº 13.675, de 11 de junho de 2018, ao instituir o Sistema Único de Segurança Pública – Susp, dispõe:** que é princípio da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social – PNSPDS proteção, valorização e reconhecimento dos profissionais de segurança pública (inciso II, do argo 4º); que é diretriz do PNSPDS a coordenação, a cooperação e a colaboração dos órgãos e instituições de segurança pública nas fases de planejamento, execução, monitoramento e avaliação das ações, respeitando-se as respectivas atribuições legais e promovendo-se a racionalização de meios com base nas melhores práticas (inciso V, do argo 5º); que é objetivo do PNSPDS racionalizar e humanizar o sistema penitenciário e outros ambientes de encarceramento (inciso XV, do argo 6º); que os órgãos de segurança pública realizam operações combinadas, em todo o território nacional, a partir de ações ostensivas, investigativas, de inteligência ou mista (§2º, do argo 10); e que os órgãos do sistema penitenciário integram o Susp (inciso VIII, do §2º, do argo 9º);

***O FUNPEN não custeia todas as ações voltadas ao sistema prisional, principalmente quando se trata da valorização dos profissionais envolvidos e do trabalho integrado entre os órgãos de segurança pública. Esse fundo, salvo melhor juízo, tem como premissa básica apoiar ações voltadas ao atendimento humanizado da população carcerária, sem abarcar ações de valorização e melhoria da qualidade de vida dos profissionais do sistema prisional, nas áreas de atenção biopsicossocial, segurança do trabalho e de valorização profissional, assim como ações multidisciplinares, intersetoriais e de integração dos órgãos que compõe o Susp;**

***Não há regulamentação sobre as ações contempladas pelo FUNPEN;**

***Foi criada a polícia penal federal, estaduais e distrital, como órgão de segurança pública (argo 144, da CR/88), que assume o policiamento dos estabelecimentos penais e todas as atribuições anteriormente realizadas pelos servidores ocupantes do cargo de agentes de segurança penitenciário;**

***Não há vedação legal quanto ao recebimento de recursos financeiros de fundos diversos pelo sistema prisional. [...]**

Torna-se oportuno salientar que **atualmente as ações contempladas pelo FNSP são disciplinadas pela Portaria nº 790, de 24 de outubro de 2019, que dispõe sobre o incentivo financeiro das ações do Eixo de Valorização dos Profissionais de Segurança Pública, no âmbito da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e do Sistema Único de Segurança Pública, e pela Portaria nº 793, de 24 de outubro de 2019, que regulamenta o incentivo financeiro das ações do Eixo Enfrentamento à Criminalidade Violenta, no âmbito da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e do Sistema Único de Segurança Pública. Nesses instrumentos normativos é possível extrair individualmente quais ações podem ser custeadas por meio dos recursos do FNSP, o que permite elucidar os parâmetros de financiamento, bem como distinguir as natureza das ações financiadas pelos Fundos em pauta.**

[...]

11. Em seguida, encaminhado o questionamento acima relatado à SEGEN/MJSP, em razão de sua competência, ouvida a Gerência de Projetos da Diretoria de Políticas de Segurança Pública - GP/DPSP, órgão pertencente à estrutura da mencionada Secretaria, exarou posicionamento no seguinte sentido - Informação nº 43/2020/GP-DPSP/DPSP/SENASP ([12738521](#)):

[...]

A Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, que dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP, esclarece que o mesmo tem por objetivo garantir recursos para apoiar projetos, atividades e ações nas áreas de segurança pública e de prevenção à violência, observadas as diretrizes do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social - PNSP, conforme versa o art. 2º, sendo que o direcionamento

estratégico dos investimentos a serem financiados com recursos “fundo a fundo” fossem realizados no contexto do Enfrentamento à Criminalidade Violenta e Valorização dos Profissionais de Segurança Pública, duas importantes políticas definidas como prioritárias pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP.

Com o advento da Emenda Constitucional nº 104, de 4 de dezembro de 2019, que alterou o art. 144 da Constituição Federal, foram criadas as polícias penais federal, estaduais e distrital, conforme o inciso VI: Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

[...]

VI - polícias penais federal, estaduais e distrital

[...]

§ 5º-A. Às polícias penais, vinculadas ao órgão administrador do sistema penal da unidade federativa a que pertencem, cabe a segurança dos estabelecimentos penais. (grifo nosso)

Cabe destacar que as Portarias nº 790/2019 e nº 793/2019 regulamentam o incentivo financeiro das ações dos Eixos Valorização dos Profissionais de Segurança Pública e Enfrentamento à Criminalidade Violenta, respectivamente, com os recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, não fazendo quaisquer distinção de órgãos, entretanto destaca a necessidade do estabelecimento de programas locais voltados aos mencionados eixos:

Portaria nº 790/2019

Art. 1º Esta Portaria regulamenta o incentivo financeiro das ações do Eixo Valorização dos Profissionais de Segurança Pública, a serem custeadas com os recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (...).

Parágrafo único. Os recursos de que trata o caput serão repassados aos fundos de segurança pública dos Estados e do Distrito Federal, que estabeleçam programas locais de valorização dos profissionais de segurança pública (...)

[...]

AÇÕES FINANCIÁVEIS DO EIXO VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA

Art. 4º O Eixo Valorização dos Profissionais de Segurança Pública compreende a promoção de ações de valorização e melhoria da qualidade de vida dos profissionais de segurança pública, por intermédio de programas, projetos e ações nas áreas de atenção biopsicossocial, de saúde e segurança do trabalho e de valorização profissional. (grifo nosso)

Portaria nº 793/2019

Art. 1º Esta Portaria regulamenta o incentivo financeiro às ações voltadas ao enfrentamento à criminalidade violenta, a serem custeadas com os recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (...).

Parágrafo único. Os recursos de que trata o caput serão repassados aos fundos de segurança pública dos Estados e do Distrito Federal, que estabeleçam programas locais de enfrentamento à criminalidade violenta.

[...]

AÇÕES FINANCIÁVEIS DO EIXO ENFRENTAMENTO À CRIMINALIDADE VIOLENTA

Art. 4º O Eixo Enfrentamento à Criminalidade Violenta compreende o conjunto de medidas para redução e controle da violência e da criminalidade, a serem desenvolvidas em territórios que apresentam altos indicadores criminais, ampliando a percepção de segurança e proteção social, por meio de ações multidisciplinares, intersetoriais e de integração de atores nas diversas esferas. (grifo nosso)

Dessa forma, não visualizamos óbice para que as polícias penais estaduais e distrital recebam recursos financeiros oriundo do Fundo Nacional de Segurança Pública, desde que as ações financiáveis estejam alinhadas com as Portarias nº 790/2019 e nº 793/2019, pois não são definidas delimitação, priorização e/ou vedação de órgãos nas Leis nº 13.675/2018 e nº 13.756/2018.

[...] (grifei e sublinhei)

12. Por fim, a Coordenação-Geral de Transferências Fundo-a-Fundo - GTFF/DIGES, também órgão da SEGEN/MJSP, instada a se manifestar ponderou que - Informação nº 29/2020/CGTFF/DIGES/SEGEN ([12715305](#)):

O Fundo Penitenciário Nacional - Funpen, introduzido no ordenamento pátrio pela Lei complementar nº 79, de 9 de janeiro de 1994, e gerido pelo Departamento Penitenciário Nacional - Depen, foi criado 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.

Noutro giro, **o Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP, criado pela Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, tem por objetivo garantir recursos para apoiar projetos, atividades e ações nas áreas de segurança pública e de prevenção à violência, conforme previsão em seu art. 1º.**

Nota-se que **os Fundos em epígrafe possuem objetivos distintos: o primeiro direcionado ao sistema penitenciário nacional e o segundo ao apoio de projetos, atividades e ações nas áreas de segurança pública e de prevenção à violência.**

Por sua vez, o art. 9º da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, que disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, com base no art. 144 da Constituição da

República Federativa do Brasil, prevê que:

É instituído o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), que tem como órgão central o Ministério Extraordinário da Segurança Pública e é integrado pelos órgãos de que trata o art. 144 da Constituição Federal, pelos agentes penitenciários, pelas guardas municipais e pelos demais integrantes estratégicos e operacionais, que atuarão nos limites de suas competências, de forma cooperativa, sistêmica e harmônica. Destaca-se que o referido artigo, em seu caput, menciona os órgãos de “que trata o art. 144 da Constituição Federal” e, em separado, menciona os “agentes penitenciários”. Assim o fazia em razão da natureza distinta entre eles: os primeiros que trabalham na área de segurança pública e de prevenção à violência, e os segundos na segurança dos estabelecimentos penais.

O § 2º do art. 9º da Lei nº 13.675, de 2018, ao elencar o que chama de “integrantes operacionais” do SUSP, não mencionava os agentes penitenciários, mas sim os “órgãos do sistema penitenciário”, conforme redação do inciso VIII.

A Emenda Constitucional nº 104, de 2019, criou a figura da polícia penal, nos âmbitos federal, estadual e distrital. Tais polícias ficam vinculadas ao órgão administrador do sistema penal da unidade federativa a que pertencem, cabendo a elas a segurança dos estabelecimentos penais.

Passa-se à questão da possibilidade de, frente à alteração promovida, de aplicação de recursos do FNSP em ações voltadas ao sistema prisional, nos termos das Portarias MJSP de nºs 790 e 793.

Como atendimento aos dispostos no art. 2º, no § 1º do art. 5º e no inciso I do art. 7º da Lei nº 13.756, de 2018, o Ministério da Justiça e Segurança Pública editou duas portarias: a Portaria nº 790, de 24 de outubro de 2019, que disciplina o incentivo financeiro das ações do Eixo Valorização dos Profissionais de Segurança Pública, no âmbito da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e do Sistema Único de Segurança Pública, com os recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, previstos no inciso I do art. 7º da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018; e a Portaria nº 793, de 24 de outubro de 2019, que regulamenta o incentivo financeiro das ações do Eixo Enfrentamento à Criminalidade Violenta, no âmbito da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e do Sistema Único de Segurança Pública, com os recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, previstos no inciso I do art. 7º da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018.

Dessa forma, os dois eixos contemplados em cada uma das portarias foram o de Valorização do Profissional de Segurança Pública, previsto no art. 4º da Portaria MJSP nº 790, e o de Enfrentamento à Criminalidade Violenta, previsto no art. 4º da Portaria MJSP nº 793.

A essa Coordenação Geral parece claro que a EC nº 104 promoveu a alteração do status do antigo “agente penitenciário”, de acordo com a redação da Lei nº 13.675, de 2018, para, agora, policial penal, passando a integrar o rol constitucional dos órgãos de segurança pública previsto no art. 144 da Carta Magna.

Dessa forma, considerando que o eixo de financiamento de que trata a Valorização dos Profissionais de Segurança Pública compreende a promoção de ações de valorização e melhoria da qualidade de vida dos profissionais de segurança pública, por intermédio de programas, projetos e ações nas áreas de atenção biopsicossocial, de saúde e segurança do trabalho e de valorização profissional, não vislumbra-se óbice à aplicação dos recursos frutos de transferências Fundo a Fundo aos policiais penais, porquanto integrantes do rol dos órgãos de segurança pública.

Contudo, em relação à aplicação de recursos em epígrafe às ações ligadas ao eixo de Enfrentamento à Criminalidade Violenta, há uma preocupação quanto à duplicidade de financiamento ao sistema prisional com recursos do FUNPEN e do FNSP. Veja-se.

A destinação dos recursos do FNSP está prevista no art. 5º da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, enquanto a destinação dos recursos do FUNPEN está prevista no art. 3º da Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, conforme quadro comparativo abaixo:

FNSP	FUNPEN
<u>Art. 5º Os recursos do FNSP serão destinados a:</u> I - construção, reforma, ampliação e modernização de unidades policiais, periciais, de corpos de bombeiros militares e de guardas municipais; II - aquisição de materiais, de equipamentos e de veículos imprescindíveis ao funcionamento da segurança pública; III - tecnologia e sistemas de informações e de estatísticas de segurança pública; IV - inteligência, investigação, perícia e policiamento; V - programas e projetos de prevenção ao delito e à violência, incluídos os programas de polícia comunitária e de perícia móvel; VI - capacitação de profissionais da segurança pública e de perícia técnico-científica; VII - integração de sistemas, base de dados, pesquisa, monitoramento e avaliação de	<u>Art. 3º Os recursos do FUNPEN serão aplicados em:</u> I - construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais; II - manutenção dos serviços e realização de investimentos penitenciários, inclusive em informação e segurança; III - formação, aperfeiçoamento e especialização do serviço penitenciário; IV - aquisição de material permanente, equipamentos e veículos especializados, imprescindíveis ao funcionamento e à segurança dos estabelecimentos penais; V - implantação de medidas pedagógicas relacionadas ao trabalho profissionalizante do preso e do internado; VI - formação educacional e cultural do preso e do internado; VII - elaboração e execução de projetos destinados à reinserção social de presos, internados e egressos, inclusive por meio da realização de cursos técnicos e profissionalizantes; VIII - programas de assistência jurídica aos presos e internados carentes;

<p>programas de segurança pública;</p> <p>VIII - atividades preventivas destinadas à redução dos índices de criminalidade;</p> <p>IX - serviço de recebimento de denúncias, com garantia de sigilo para o usuário;</p> <p>X - premiação em dinheiro por informações que auxiliem na elucidação de crimes, a ser regulamentada em ato do Poder Executivo federal; e</p> <p>XI - ações de custeio relacionadas com a cooperação federativa de que trata a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007.</p>	<p>IX - programa de assistência às vítimas de crime;</p> <p>X - programa de assistência aos dependentes de presos e internados;</p> <p>XI - participação de representantes oficiais em eventos científicos sobre matéria penal, penitenciária ou criminológica, realizados no Brasil ou no exterior;</p> <p>XII - publicações e programas de pesquisa científica na área penal, penitenciária ou criminológica;</p> <p>XIII - custos de sua própria gestão, excetuando-se despesas de pessoal relativas a servidores públicos já remunerados pelos cofres públicos.</p> <p>XIV - manutenção de casas de abrigo destinadas a acolher vítimas de violência doméstica.</p> <p>XV - implantação e manutenção de berçário, creche e seção destinada à gestante e à parturiente nos estabelecimentos penais, nos termos do § 2º do art. 83 e do art. 89 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal.</p> <p>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; e</p> <p>XVII - financiamento e apoio a políticas e atividades preventivas, inclusive da inteligência policial, vocacionadas à redução da criminalidade e da população carcerária.</p>
--	---

Conforme se depreende da leitura dos dispositivos acima colacionados, verifica-se a similitude entre as ações financiadas com os recursos do FNSP às ações financiadas com recursos do Funpen, sendo estas últimas especificamente para o sistema prisional, cujo rol de aplicação dos recursos é, inclusive, mais abrangente do que o primeiro.

Nesse sentido, se faz imperioso frisar **entendimento exarado pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 972/2018-Plenário, o qual veda a duplicidade de financiamento de objetos por meio de transferências voluntárias e obrigatórias, conforme determinação ao outrora Ministério Extraordinário da Segurança Pública e ao Departamento Penitenciário Nacional, nos seguintes termos:**

9.1. determinar ao Ministério Extraordinário da Segurança Pública e ao Departamento Penitenciário Nacional que:

[...]

9.1.2. na concessão e na prorrogação de transferências voluntárias ou obrigatórias relacionadas aos objetos previstos no art. 3º da Lei Complementar 79/1994 e a outros correlatos:

9.1.2.1. **adote medidas para impedir a duplicidade entre objetos financiados por recursos do Funpen e por transferências voluntárias; (grifou-se)**

Ou seja, haja vista que o sistema prisional já recebe financiamento com recursos da União por meio de Fundo próprio, criado 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, o que se assemelha ao eixo de Enfrentamento à Criminalidade Violenta, porquanto também patrocina ações voltadas para as instituições de segurança pública, entende-se pela impossibilidade de subsídio de ações do sistema prisional com recursos vinculados ao eixo de Enfrentamento à Criminalidade Violenta.

Frisa-se, ainda, que nos termos do art. 4º da Portaria MJSP nº 793, de 2019, o eixo de Enfrentamento à Criminalidade Violenta compreende o conjunto de medidas para redução e controle da violência e da criminalidade, a serem desenvolvidas em territórios que apresentam altos indicadores criminais, ampliando a percepção de segurança e proteção social, por meio de ações multidisciplinares, intersetoriais e de integração de atores nas diversas esferas, cuja atuação é precipuamente realizada pela Polícia Militar, Polícia Civil e Guardas Municipais.

Dessa forma, as ações a que se refere o eixo de Enfrentamento à Criminalidade Violenta não se restringem a uma atuação dentro de um sistema específico, como é o caso do sistema prisional, motivo pelo qual este é financiado de maneira isolada e específica.

[...]

Passa-se à conclusão.

Ante o exposto, **a Coordenação Geral de Transferências Fundo a Fundo, quanto ao pleito da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais, manifesta-se pela possibilidade de aplicação de recursos oriundos do FNSP, para o eixo de Valorização dos Profissionais de Segurança Pública, disciplinado na Portaria MJSP nº 790, de 2019, aos policiais penais, porquanto integrantes do rol dos órgãos de segurança pública, em razão da Emenda Constitucional nº 104, de 4 de dezembro de 2019.**

Por outro lado, manifesta-se pela impossibilidade de aplicação dos recursos oriundos do FNSP, para o eixo de Enfrentamento à Criminalidade Violenta, disciplinado na Portaria MJSP nº 793, de 2019, ao sistema prisional, em razão:

I - Da existência de fundo próprio – FUNPEN, regulado Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, que financia, com recursos da União, ações voltadas para o sistema prisional, mais abrangentes que as ações patrocinadas pelo FNSP, em face da atuação específica e restrita;

II - Da vedação da duplicidade de financiamento de objetos por meio de transferências voluntárias e obrigatórias determinada pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 972/2018-Plenário.

Cumpre destacar, que a referida demanda foi submetida à Senasp que se posicionou por meio da Informação nº 43/2020/GP-DPSP/DPSP/SENASP (12738521), ratificada por meio do OFÍCIO Nº 1932/2020/DPSP/SENASP/MJ (12762351) e que **diverge parcialmente** do entendimento apresentado na presente informação.

Não obstante o entendimento desta CGTFF, diante à divergência de posicionamento, **sugere-se** o encaminhamento dos autos à Consultoria Jurídica - CONJUR deste MJSP para apreciação da controvérsia exposta, visando instruir os Estados e o Distrito Federal sobre o uso de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública transferidos aos Fundos Estaduais e Distrital, na modalidade fundo a fundo. (Grifei e sublinhei)

13. Pois bem, ante o que foi exposto até o momento é de fácil conclusão que:

1) O **Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN** foi criado 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;**

2) O **Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP** tem por objetivo **garantir recursos para apoiar projetos, atividades e ações nas áreas de segurança pública e de prevenção à violência (art. 1º);**

3) O art. 9º da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018 (cria o PNSPDS e o Susp), o qual **disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), que é integrado pelos órgãos de que trata o art. 144 da Constituição Federal;**

4) A **Emenda Constitucional nº 104, de 2019**, criou a polícia penal, nos âmbitos federal, estadual e distrital, passando a integrar o rol constitucional dos órgãos de segurança pública previsto no art. 144 da Carta Magna;

5) O **Ministério da Justiça e Segurança Pública** editou duas portarias (art. 2º, § 1º do art. 5º e inciso I do art. 7º da Lei nº 13.756, de 2018) compreendendo dois eixos temáticos: a **Valorização do Profissional de Segurança Pública, previsto (art. 4º da Portaria MJSP nº 790/2019) e o de Enfrentamento à Criminalidade Violenta (art. 4º da Portaria MJSP nº 793/2019);**

6) **Tanto a GP/DPSP-MJSP, quanto a GTFF/DIGES-MJSP, concordam com a possibilidade de repasse recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública -FNSP ao sistema prisional do Estado de Minas Gerais para viabilizar ações constantes da Portaria MJSP nº 790, de 2019 para o eixo de Valorização dos Profissionais de Segurança Pública, já que os policiais penais passaram a integrar o rol dos órgãos de segurança pública, em razão da Emenda Constitucional nº 104, de 4 de dezembro de 2019;**

7) A controvérsia está relacionada à possibilidade de repasse de recursos com fundamento no art. 4º da Portaria MJSP nº 793/2019 para o eixo de Enfrentamento à Criminalidade Violenta. A GP/DPSP-MJSP concorda com o repasse, por entender que não são definidas delimitação, priorização e/ou vedação de órgãos nas Leis nº 13.675/2018 e nº 13.756/2018. A GTFF/DIGES não concorda com o repasse por entender que o FUNPEN financia, com recursos da União, ações voltadas para o sistema prisional, mais abrangentes que as ações patrocinadas pelo FNSP, em face da atuação específica e restrita ocasionando duplicidade de financiamento de objetos por meio das transferências em questão.

II.3. Da Necessidade de Regulamentação das Ações Que Devem Ser Objeto de Repasse Pelo Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e Pelo Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) - Proibição de Duplicidade de Financiamento Para Implementação da Mesma Política Pública

14. Pode-se dizer que políticas públicas são um meio por onde o Estado pode agir, assim, partindo de um planejamento anterior o Estado tem como analisar em quais setores deverá atuar.

15. Maria Paula Dallari Bucci^[1] dispendo sobre o conceito de política pública conceituou-a da seguinte maneira:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados. (grifei e sublinhei)

16. Nesse sentido, para que uma **política pública seja considerada ideal** deverá ela: 1) **ter objetivos definidos para que se possa buscar realizá-los;** 2) **expressar o atendimento às prioridades da coletividade;** 3) **os meios financeiros devem estar**

reservados para a sua implementação e nesse ponto o orçamento passa a ter importância, pois é nele que estarão previstas as ações governamentais; 4) prever em quanto tempo se espera que os resultados esperados sejam atingidos.

17. Assim, partindo-se do pressuposto de que a escolha no que se refere à realização de determinada política pública é uma decisão estatal foi publicada a Lei nº13.756/2018, a qual dispôs sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) como sendo um fundo especial de natureza contábil, instituído pela Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001 (revogada pela primeira lei referida), **que tem por objetivo garantir recursos para apoiar projetos, atividades e ações nas áreas de segurança pública e de prevenção à violência, observadas as diretrizes do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social - PNSPDS.**

18. Nessa toada, partindo-se do pressuposto que a política pública "segurança pública" também é efetivada pelos órgãos policiais elencados no artigo 144 da Constituição Federal de 1988 é incontestável que com a publicação da Emenda Constitucional nº 104/2019 os policiais penais passaram a fazer parte do rol constante do dispositivo constitucional citado.

19. Seguindo, o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social supracitado foi instituído pela Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, que também instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), os quais, segundo a letra da lei têm como finalidade "... preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, **por meio de atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em articulação com a sociedade.**"

20. Outrossim, o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), instituído pela Lei Complementar nº 79, de 07 de janeiro de 1994, tem como finalidade "... proporcionar recursos e meios **para financiar e apoiar as atividades e os programas de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário nacional.**"

21. Desse modo, na tentativa de diferenciar as ações que devem ser financiadas por cada fundo a GTFF/DIGES comparou as do FNSP com as do FUPEN. Analisando o quadro citado no artigo 11 acima infere-se que razão assiste ao órgão mencionado, haja vista que da leitura dos primeiros incisos dos artigos referidos percebe-se que uma ação pode conter a outra, senão vejamos:

FNSP - Lei nº 13.756/2018

Art. 5º Os recursos do FNSP serão destinados a:

I - construção, reforma, ampliação e modernização de unidades policiais, periciais, de corpos de bombeiros militares e de guardas municipais;

FUPEN - Lei Complementar Nº 79/1994

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

I - construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais;

22. Ora, se considerarmos que unidades policiais em sentido amplo podem abranger os estabelecimentos penais, e os dois fazem parte da efetivação do direito prestacional à segurança pública (objeto do FNSP), é de fácil conclusão que **teremos dois fundos com o mesmo objeto.** Talvez por isso e, ainda, considerando o fato da Lei de instituição do FUPEN ser anterior às leis de instituição do FNSP, do PNSPDS e do Susp, que o art. 17 da Lei nº 13.675/2018 dispôs:

Art. 17. Regulamento disciplinará os critérios de aplicação de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), respeitando-se a atribuição constitucional dos órgãos que integram o Susp, os aspectos geográficos, populacionais e socioeconômicos dos entes federados, bem como o estabelecimento de metas e resultados a serem alcançados.

23. Salvo melhor juízo, **até o momento o comando normativo suprarreferido não foi atendido.**

24. Em vista disso, **forçoso reconhecer que enquanto não regulamentada a matéria no âmbito desta pasta cabe ao órgão consulente, enquanto órgão técnico e com competência para tanto, analisar no caso concreto, tanto para as ações da Portaria MJSP nº 790/2019, quanto as da Portaria MJSP nº 793/2019, se o objeto para o qual se pretende fazer a transferência diz respeito à política pública a ser implementada pelo FNSP ou pelo FUPEN com o cuidado necessário para que não seja feita dupla transferência.**

III – CONCLUSÃO

25. Diante do exposto, **conclui-se em atendimento à consulta direcionada a este órgão de assessoramento jurídico que cabe ao órgão assessorado quando da avaliação do pedido de repasse a ser feito avaliar, de acordo com a ação**

governamental, se o objeto está relacionado à implementação de política pública a ser implementada pelo FUPEN ou pelo FNSP, n caso de enquadramento nesse último, tanto para as ações da Portaria MJSP nº 790/2019, quanto as da Portaria MJSP nº 793/2019, para que não resulte em dupla transferência de recursos.

26. Recomenda-se ciência à Secretaria-Executiva desta pasta quanto ao teor dos artigos 22 e 23 deste parecer.

À consideração superior.

Brasília, 05 de janeiro de 2021.

MICHELLE MARRY MARQUES DA SILVA
ADVOGADA DA UNIÃO
COORDENADORA DE ESTUDOS, CONVÊNIOS E ATUAÇÃO PROATIVA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 08020006681202045 e da chave de acesso a73f2bbf

Notas

1. [^] *BUCCI, Maria Paula Dallari. Organizadora. Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 39.*

Documento assinado eletronicamente por MICHELLE MARRY MARQUES DA SILVA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 557979942 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MICHELLE MARRY MARQUES DA SILVA. Data e Hora: 05-01-2021 23:05. Número de Série: 40052874887357375241871890865. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
