Novo Hamburgo, 02 de março de 2022.

A COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA DA CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO – RS.

Assunto: Projeto de Lei n° 110 de 2021.

Senhor Presidente e demais membros da CCJ,

Nos termos do Regimento Interno desta Casa, Resolução nº 8/2009, respeitosamente, apresentamos IMPUGNAÇÃO ao Parecer de Inconstitucionalidade proferido por esta Comissão ao Projeto de Lei 110/2021.

CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO
PROTOCOLO
DOC Nº 157/2022 16:45
02 MAR. 2022
Câmara

I – DA TEMPESTIVIDADE E DO CABIMENTO:

A presente notificação foi entregue no dia 14 de fevereiro de 2022, tendo como prazo de impugnação dez dias úteis a contar de seu recebimento, desta forma a presente impugnação é tempestiva.

Este recurso tem amparo no parágrafo 1°, do art. 56, da Resolução nº 08/2009.

II – DOS FATOS

Os Vereadores abaixo citados, encaminharam o Projeto de Lei nº 110/2021, o qual tem como objetivo da inclusão o parágrafo único ao art. 2º da Lei nº 2.761, de 10 de novembro de 2014, que "Proíbe a instalação e a construção de presídios e/ou similares no perímetro urbano, excetua-se desta proibição a construção e instalação de Centros de Reintegração Sociais administrados por Associações de Proteção e Assistência aos Condenado no Município de Novo Hamburgo. Trata-se do método APAC (Associação de Proteção e Assistência aos Condenados), fundamentado no estabelecimento de um rigoroso regime disciplinar, caracterizado por respeito, ordem, trabalho e envolvimento da família do sentenciado, seguindo fielmente a Lei de Execução Penal. Recuperando o infrator, o método atinge a sua finalidade mais ampla, que é a proteção da sociedade, a promoção da justiça e o socorro às vítimas.

A metodologia é baseada na Lei de Execução Penal, a partir de um novo enfoque no cumprimento da pena, executando a liberdade progressiva, priorizando a reeducação do preso que preencher os requisitos preliminarmente estabelecidos. A partir da aceitação da proposta metodológica, do desempenho satisfatório, da disciplina e da confiança, a cada etapa do cumprimento da pena, o encarcerado estará melhor preparado para ter acesso à liberdade, nos termos da lei. O método apresenta doze elementos, que constituem a base de seu sucesso. São eles: a participação da comunidade, o recuperando ajudando o recuperando, o trabalho, a espiritualidade, a assistência jurídica e à saúde, a valorização

humana (educação, capacitação profissional e terapia da realidade), a família, o voluntariado e o curso de formação, o Centro de Integração Social (estrutura física), o mérito e a Jornada de Libertação com Cristo (encontro espiritual para incentivar a adoção de uma nova filosofia de vida)

Nas APACs, os condenados (que passam a ser tratados como "recuperandos") se submetem a uma rigorosa disciplina de estudo e trabalho, com atividades que vão das 6h às 22h, além de serem responsáveis pela limpeza e manutenção do espaço e pelo preparo das refeições. O apenado cumpre pena em estabelecimentos com capacidade máxima de 200 pessoas, dando-se preferência para que o preso permaneça em sua terra natal ou na cidade onde reside sua família.

Atualmente, são mais de 130 APACs no Brasil, ativas ou em processo de implantação, além de unidades inspiradas no Método APAC em quase 30 países (dados de 2016), as quais são coordenadas e fiscalizadas pela Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados (FBAC), que tem sede na cidade de Itaúna e é presidida por Valdeci Ferreira.[5] As APACs podem atender tanto o público masculino quanto o feminino, tendo sido inaugurado, em 2019, o primeiro CRS Juvenil do mundo (Frutal, Minas Gerais).

Em 2018, foi inaugurado, em Porto Alegre, o primeiro Centro de Reintegração Social do Estado do Rio Grande do Sul (CRS Padre Pio Buck, administrado pela APAC de Porto Alegre/RS - Partenon). A primeira APAC gaúcha foi constituída, no entanto, no ano de 2013, na cidade de Canoas, estando ainda em fase de implantação. Outras dez cidades gaúchas contam com APACs constituídas, mas ainda não instaladas, como é o caso de Novo Hamburgo, que teve sua APAC fundada em 29/03/2019. O Governo Estadual incluiu o método no Programa RS Seguro, tendo a intenção de instalar, até o final do atual mandato (2022), pelo menos cinco Centros de Reintegração Social no Estado, sendo Novo Hamburgo uma das cidades contempladas.

Vale destacar que dentre os benefícios da aplicação do método APAC, podem ser citar:

a) Redução do custo médio por vaga criada: A criação de uma vaga em regime fechado, no sistema penitenciário comum, custa aos cofres públicos, em média, R$ 70.000,00 (vide Penitenciária de Bento Gonçalves, recentemente inaugurada, com

custo de R$ 31.000.000,00 para 420 vagas), enquanto que, nas APACs, o valor pode cair para R$ 10.000,00 (média de gasto por vaga no prédio adaptado para o CRS da APAC de Porto Alegre). Isso se dá, dentre outros fatores, porque há a possibilidade de adaptação de imóveis já existentes, não havendo a necessidade de seguir rigorosamente o padrão de construção dos presídios convencionais.

b) Redução do custo mensal por apenado: No Rio Grande do Sul, o custo médio mensal da manutenção de um apenado no sistema penitenciário comum é de R$ 2.600,00, enquanto que, na APAC Porto Alegre, o custo gira em torno de R$ 1.300,00. Isso ocorre porque a maior parte do trabalho é feito por voluntários, não gerando custos para o Estado. Além disso, os próprios apenados cuidam da higiene e manutenção do local, produzem suas refeições e auxiliam nas atividades administrativas e no controle da disciplina.

c) Redução do índice médio de reencarceramento: No sistema penitenciário comum, o índice médio de reencarceramento é 72%, enquanto que, nas APACs, a média reduz para 20%. Isso significa que, de 100 apenados que cumprem pena nas APACs, 80 não retornarão ao sistema penitenciário devido ao cometimento de novos delitos, o que acarreta na redução dos índices de criminalidade.

d) Resgate dos laços familiares e atendimento às famílias: O trabalho com a família do condenado é primordial para o sucesso do método. De nada adianta preparar o apenado para o retorno à sociedade, se a família não for reestruturada, pois a falta de estrutura familiar é fator que contribui para o surgimento do crime e o aumento da violência.

e) Formação de força de trabalho qualificada: Dentre as exigências para que o apenado cumpra pena nas APACs, está a retomada dos estudos e a preparação profissional. Assim, ao término do cumprimento da pena, o condenado retornará à sociedade em condições de trabalhar e contribuir para o crescimento da região.

Como visto, nas APACs, a maior parte do trabalho é realizado por voluntários, que atuam nas mais variadas áreas, como educação, preparação para o trabalho, desenvolvimento da espiritualidade, apoio às famílias, atendimentos de saúde e atendimento jurídico. Outro elemento fundamental é a participação das famílias dos condenados, que também precisam aderir ao método e se preparar para apoiar e receber seu

familiar ao final do cumprimento da pena.

Por estas e outras razões, é necessário que os Centros de Reintegração Sociais administradas pelas APACs estejam instalados no perímetro urbano da cidade, a fim de viabilizar a plena aplicação da metodologia, facilitando o acesso dos voluntários e dos familiares dos condenados.

III – DO DIREITO

A nobre Comissão de Constituição, Justiça e Redação emitiu parecer de inconstitucionalidade ao Projeto de Lei nº 110/2021, acatando o parecer emitido pela procuradoria desta casa legislativa, a qual entende que o Projeto de Lei é Antijurídico, apontando o vício nomodinâmico (natureza formal orgânica) que o contamina, pois versou sobre disciplina constitucionalmente afeta à União, aos Estados ou ao Distrito Federal, para disciplinarem sobre Direito Penitenciário.

Ressaltou que, contudo, há posicionamento do Ministério Público Estadual pela juridicidade da proposição, conforme exposto, no parecer anexado ao PL, incumbindo à Comissão de Constituição, Justiça e Redação decidir pelo prosseguimento, ou não, da proposta legislativa, isto é, opinando pela sua Juridicidade ou Antijuridicidade.

Ocorre que o mesmo não pode prosperar, haja vista, que o PL aqui discutido não visa esgotar a matéria tratada, ainda vale salientar, que a proposição respeita as determinações constantes da Constituição Federal.

A Constituição Federal de 1988, ao criar as três entidades federadas, União, Estados e Municípios, estabeleceu um sistema de repartição de competências, em matéria legislativa, traduzindo um dos preceitos do federalismo.

O sistema de repartição de competências se caracteriza, em síntese, por um modelo estruturante baseado no denominado princípio da predominância do interesse, do qual se podem extrair as seguintes exegeses:

I) à União, cabe cuidar de matérias de interesse geral, nacional e amplo;

II) aos Estados, de matérias de âmbito regional e com espectro de abrangência limitado; e

III) aos Municípios, de assuntos de interesse locais.

De tal sorte, aos Municípios incumbe, basicamente, regrar os assuntos de interesse local, bem como suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (artigo 30, incisos I e II, da Carta Magna).

E, em relação aos limites conferidos aos municípios para legislar sobre o seu ordenamento territorial, estatuiu o inciso VIII do precitado artigo 30 da Carta Federal, in verbis:

> *Art. 30 - Compete aos Municípios:*
> *(...)*
> *VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.*
> *(...)*

Dessa normativa extrai-se que, na repartição das atribuições dos entes federativos, tocou aos Municípios a organização do seu planejamento urbanístico.

Segundo Toshio Mukai[1]:

> *Em matéria de urbanismo, por se tratar de assunto concorrente, quando se consubstanciar em limitações urbanísticas, podemos ter, como se vê, normas federais, estaduais e municipais recaindo sobre uma mesma propriedade. Não é, como às vezes se pretende, a proximidade física entre a Administração e o administrado, mas o interesse predominante do assunto a regular que dita tais competências.[...] Como, afinal, tudo gira em volta de um conceito indeterminado (interesse público), infere-se que os eventuais conflitos de competência somente poderão ser solucionados casuisticamente, através do exame cuidadoso dos interesses envolvidos. [...]. Em conclusão, pode-se observar que, não obstante a matéria urbanística seja concorrente, a grande massa de normas urbanísticas pertence à competência municipal, que pode editar seus planos de desenvolvimento urbano, seu zoneamento, impondo recuos e gabaritos, distribuindo atividades exercitáveis, mediante o direito de construir, dentro de uma legislação que leva em conta o bem-estar da população e a*

1 MUKAI, Toshio. *Direito Urbano-ambiental Brasileiro*. 2ª ed. São Paulo: Dialética, São Paulo, 2002, p. 92/93.

proteção do meio ambiente, disciplinando o solo, dispondo sobre normas edilícias. A competência municipal, enfim, é ampla, dentro de um conceito de peculiar interesse local, embora muitas vezes condicionada por normas concorrentes federais e estaduais.

A seu turno, Nelson Saule Júnior[2] esclarece:

A atribuição para o Poder Público municipal executar a política de desenvolvimento urbano, como foi visto anteriormente na análise das competências constitucionais das entidades federativas sobre a política urbana, fundamenta a competência preponderante do município para a execução dessa política, considerando as competências previstas no artigo 30, incisos I, II, e VIII, legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber; e promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.
A competência suplementar confere o poder de legislar formulando normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais estabelecidas sobre uma matéria, ou que venham a suprir a ausência ou omissão destas.
O município quanto a sua capacidade normativa tem competência para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, nas matérias de assunto local ou que foram estabelecidas como de sua responsabilidade.
Nesse caso o Município pode legislar suplementarmente sobre as matérias previstas no âmbito das competências comum e concorrente como meio ambiente, educação, cultura, saúde e direito urbanístico.

Com tais aportes, não há dúvida de que os municípios estão autorizados a promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, quando prevalecer o interesse exclusivamente local.

Como corolário deste raciocínio, conclui-se pela possibilidade de os municípios regulamentarem aspectos concernentes à localização dos estabelecimentos prisionais em seus territórios, sem que as normas por meio das quais concretizem tal desiderato configurem violação à competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal.

Por conseguinte, o ordenamento jurídico pátrio chancela a regulamentação pela municipalidade da ocupação do solo, temática tratada pela Lei Municipal n.º 2.761/2014 de Novo Hamburgo.

2 SAULE JÚNIOR, Nelson. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro: Ordenamento Constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor.* Porto Alegre: Sergio Fabris,1997, p. 103.

Noutro vértice, avançando no exame do tema, não se desconhece o entendimento do Pretório Excelso, acompanhado por alguns Tribunais de Justiça Estaduais[3], no sentido de que há impedimento constitucional coibindo os municípios de legislarem sobre a matéria - proibição de construção de presídios em seu território - sob o argumento de que, efetivamente, na dicção do artigo 24, inciso I, da Constituição Federal, compete à União, Estados e Distrito Federal legislar concorrentemente sobre direito penitenciário.

Trazem-se à colação os seguintes julgados:

Decisão

Trata-se de recurso extraordinário, fundamentado no art. 102, III, a, da Constituição Federal, interposto pela Câmara de Vereadores do Município de Pirajuí, bem assim por seu Presidente, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, no qual se alegou ofensa aos arts. 24, I; e 30, I, da mesma Carta. Eis a ementa do aresto impugnado: "Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei municipal vedando a construção e adaptação de prédios visando à implantação de instituições penitenciárias de caráter fechado, aberto ou semiaberto, inclusive ala de progressão penitenciária (IPA) e instituições correcionais de menores. Matéria de competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal (CF, art. 24, I). Ausência de competência do Município para dispor a respeito. Violação dos arts. 1º e 144 da Constituição bandeirante. Procedência decretada".

O voto condutor desse julgado está assim fundamentado (fls. 87-90):

"Este Órgão Especial já apreciou arguições de inconstitucionalidade de diplomas municipais semelhantes, envolvendo proibição de instalação de presídios e estabelecimentos congêneres, ou ampliação dos já existentes, sempre reconhecendo o vício. Confiram-se, dentre outros: Adin 154.726.0/2; Adin 164.234-0/5; Adin 169.789.0/3; Adin 167.437.0/3; e Adin 162.920.0/1.

Em todos os casos se reconheceu a ausência de competência legislativa do Município, tendo em vista que, nos termos do art. 24 da Constituição Federal, compete concorrentemente à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislarem sobre direito penitenciário. Assim, ao estabelecer vedações à instalação ou ampliação de presídios e estabelecimentos congêneres, o Município está invadindo a competência legislativa Estadual e Federal, afrontando os arts. 1º, 139 e seus §§, e 143, todos da Constituição Bandeirante.

Desnecessário repetir as lições doutrinárias trazidas por esses julgados, bem como sustentar a possibilidade de declaração de inconstitucionalidade por arrastamento, tema também bem desenvolvido na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 162.920.0/1-00, recentemente julgada.

Julga-se procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 2.032, de 22 de junho de 2007, e da Lei nº 1.730, de 26 de março de 2001,

3 Não se logrou localizar, contudo, precedente específico do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul.

ambos do Município de Pirajuí".
O Ministério Público Federal, às fls. 146-149, manifesta-se no sentido do não provimento do recurso.
É o breve relatório. Decido.
(...)
*Remanesce para exame o extraordinário interposto pelo Presidente da Câmara de Vereadores. O recurso, contudo, não merece ser conhecido. O Pleno do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo teve como razão de decidir as decisões proferidas nas ADIs estaduais nºs 154.726.0/2, 164.234-0/5, 169.789.0/3, 167.437.0/3 e Adin 162.920.0/1 . 172.107-0/0-00. No entanto, não foi acostada aos autos cópia do referido aresto, olvidando-se o recorrente da jurisprudência pacificada no Supremo Tribunal Federal: "É imprescindível para o conhecimento e julgamento do extraordinário a ciência da motivação do precedente invocado, salvo se a sua ausência é o fundamento do recurso. Se o acórdão recorrido apenas se reporta à fundamentação de precedente da Corte de origem, que declarou a inconstitucionalidade de preceito legal, não se conhece do recurso extraordinário se o recorrente não opôs embargos de declaração nem fez prova do inteiro teor daquela decisão" (*RE *(AgR) 400.373, Rel. Min. Eros Grau;* RE *(AgR) 263.249, Rel. Min. Maurício Corrêa; AI(AgR) 528.510, Rel. Min. Sepúlveda Pertence).*
Ademais, conforme anotado pelo Parquet Federal no parecer acostado aos autos, esta Corte, no julgamento da ADI 3.112, de minha relatoria, afirmou a competência concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal, para legislar sobre Direito Penitenciário, Urbanístico e de Proteção à Infância e à Juventude (CF, art. 24, I e XV). Assim, o aresto recorrido não discrepa da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Isso posto, nego seguimento ao recurso (CPC, art. 557)
Publique-se.
Brasília, 7 de julho de 2014.
Ministro Ricardo Lewandowski
- Relator –
(RE 635048, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 07/07/2014)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Manifestação do Procurador-Geral do Estado, a quem a Constituição do Estado atribui "defender, no que couber, o ato ou texto impugnado" (art. 90, § 2º). Inadmissibilidade nos casos em que subscreve a petição inicial. Desnecessidade de sua citação. Preliminar arguida pela Procuradoria-Geral de Justiça rejeitada. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 2.164, de 25 de março de 2009, do Município de Aguaí, que "dispõe sobre a proibição de instalação de presídios, centros de ressocialização, casas de detenção, casas para reformatórios de menores e similares nos perímetros urbano e rural do Município de Aguaí". Usurpação de competência legislativa da União para estabelecer normas gerais sobre direito penitenciário (art. 24, I, CF). Ofensa ao princípio federativo, que impõe aos Municípios dever de cooperação para a garantia do que estabelecido na Constituição Federal. Jurisprudência deste Órgão Especial. Ação procedente. (TJSP;Direta de

Inconstitucionalidade 2033341-61.2015.8.26.0000; Relator (a): Antonio Carlos Villen; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 26/08/2015; Data de Registro: 28/08/2015)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 2 739, de 4 de novembro de 2005, que "Proíbe a construção, ampliação ou a implantação de novas instalações de presídios, casas de custódia, Febems ou dependências de cumprimento de pena privada de liberdade na zona urbana e rural do município de Casa Branca" Invasão da competência, concorrente, da União, Estados e Distrito Federal, para legislar sobre direito penitenciário, urbanístico e de proteção a infância e a juventude, bem como da competência residual dos Estados, em matéria de segurança pública Autonomia do município que é limitada, ante a supremacia do Estado e, sobretudo, da União Violação a dispositivos da Carta Política Federal e, em especial, aos artigos 1o, 111, 139, "caput", 144 e 278, VI, todos da Constituição do Estado de São Paulo Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da lei impugnada (TJSP; Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei 9034872-44.2007.8.26.0000; Relator (a): Mário Devienne Ferraz; Órgão Julgador: Órgão Especial; Foro Central Cível - São Paulo; Data do Julgamento: 18/06/2008; Data de Registro: 18/07/2008).

Diante do exposto, a situação demostra como se verifica do teor do regramento em relevo, **não há a proibição de construção de presídios na municipalidade - o que seria defeso - mas, sim, a delimitação do perímetro onde devem ser edificados os estabelecimentos prisionais, o que, salvo melhor juízo, não refoge à razoabilidade e se insere dentro da política de ordenamento do solo municipal, matéria de interesse eminentemente local, de cunho administrativo. Logo, sob esse prisma, não há mácula de inconstitucionalidade na lei em exame,** ou seja, não há óbice para o prosseguimento do feito, com a remessa para votação em plenário, uma vez que se encontra na forma constitucional.

IV – DO PEDIDO

Ante o exposto, requer a IMPUGNAÇÃO ao Parecer de Inconstitucionalidade proferido ao Projeto de Lei nº 110/2021, solicitando ainda que a Comissão de Constituição, Justiça e Redação, reconsidere sua análise, encaminhando o Projeto de Lei nº 110/2021 para regular tramitação nesta Casa Legislativa

Vereador Cristiano Coller

Vereador Darlan Oliveira

Vereador Enio Brizola

Vereador Felipe Kuhn Braun

Vereador Fernando Lourenço

Vereador Gerson Peteffi

Vereador Ito Luciano

Vereadora Lourdes Valim

Vereador Raizer Ferreira

Vereador Ricardo Ritter -Ica

Vereadora Semilda - Tita

Vereador Sergio Hanich

Vereador Vladi Lourenço