



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

#### **PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 128, DE 2012** **(Apenso PLPs nºs 79/2015, 107/2015, 133/2015, 148/2015 e 147/2015)**

“Altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, prevendo a transferência de recursos do Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN, para os municípios que sejam sedes de penitenciárias.”

**Autor:** Deputado ROBERTO FREIRE

**Relator:** Deputado PASTOR FRANKLIN

### **I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei em exame, de autoria do Deputado Roberto Freire, visa especialmente a estabelecer que o Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN transfira recursos a título de compensação para municípios que sejam sede de penitenciárias, além de outras providências administrativas com tal objetivo. A implantação de estabelecimento penal ficaria condicionada à execução das referidas medidas compensatórias.

As medidas compensatórias, segundo o art. 3º do Projeto, seriam oferecidas pelo ente federado, nas áreas de educação, segurança e infraestrutura hoteleira, e seriam decididas segundo os instrumentos da política urbana e de gestão democrática previstos no Estatuto das Cidades, podendo abranger toda a população do município.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Analisado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano – CDU, o projeto foi aprovado, com emenda, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Nelson Markezelli.

A emenda da CDU retira a expressão, do art. 3º do Projeto, “pelo ente federado responsável pela sua implantação” e altera as áreas beneficiadas para “educação, segurança e infraestrutura social e urbana”.

Na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado – CSPCCO, o projeto foi aprovado, juntamente com a emenda da CDU, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Enio Bacci.

Após a apreciação das duas comissões, foram apensados ao Projeto os PLPs nºs 79/2015, 107/2015, 133/2015, 148/2015 e 147/2015, de forma que os projetos apensados não receberam parecer por parte daquelas comissões de mérito.

O PLP nº 79/2015, do Deputado Daniel Vilela, apenas altera o art. 3º da Lei Complementar nº 79/1994, para incluir no rol de aplicações do FUNPEN “reforço na segurança pública dos municípios em que forem construídos estabelecimentos penais”.

O PLP nº 107/2015, do Deputado Walter Alves, determina transferência de cinquenta por cento dos recursos do FUNPEN para os entes federados.

O PLP nº 133/2015, do Subtenente Gonzaga, estabelece obrigatoriedade de repasse aos estados e ao Distrito Federal de, no mínimo, setenta por cento dos recursos do Fundo. Também altera a alínea “a” do inciso IV do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), excluindo das exigências da LRF quanto ao adimplemento necessário para recebimento de transferências voluntárias os compromissos relativos “à garantia da execução da Lei Penal e à manutenção do sistema penitenciário (...)”.

O PLP nº 148/2015, da CPI do Sistema Carcerário Brasileiro, visa a garantir a destinação dez por cento dos recursos do



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

FUNPEN, antes de qualquer outra destinação, para os municípios que possuam estabelecimentos penais.

O PLP nº 147/2015, também da CPI do Sistema Carcerário Brasileiro, determina transferência de sessenta por cento dos recursos do Fundo para estados e para o Distrito Federal.

É o relatório.

### II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão, além do mérito, examinar a proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do art. 53 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, de 29 de maio de 1996, que "estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira".

O art. 1º, § 1º, da Norma Interna define como compatível "a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor" e como adequada "a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual".

Além da Norma Interna, a Comissão de Finanças e Tributação editou a Súmula nº 1/08-CFT, segundo a qual "é incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação".

No que tange especificamente a legislação orçamentária da União, vale observar o disposto nos art. 108 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 – LDO-2015 (Lei nº 13.080, de 2015), conforme segue:



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

*“Art. 108. As proposições legislativas e respectivas emendas, conforme art. 59 da Constituição Federal, que, **direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União**, deverão estar **acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subseqüentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação**, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.*

*(...)*

*§ 7º As disposições desta Lei aplicam-se inclusive às proposições legislativas mencionadas no **caput** que se encontrem em tramitação no Congresso Nacional.*

*(...).”*

O art. 108 da LDO-2015 deve ser observado em conjunto com os arts. 15, 16 e 17 da Lei Complementar no 101/2000 (LRF), que estabelecem o seguinte:

*“Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.*

*Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:*

*I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;*

*II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.*

*§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:*

*I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;*

*II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.*

*§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.*

*§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.*

*§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:*

*I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;*

*II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.*



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### *Subseção I*

#### *Da Despesa Obrigatória de Caráter Continuado*

*Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.*

*§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.*

*§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.*

*§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.*

*§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.*

*§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.*

*§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.*

*§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.”*

O Projeto, ao incluir no rol de possibilidades de aplicação do FUNPEN “programas de compensação para municípios que sejam sede de penitenciárias” e ao atribuir a colegiado de política urbana ou a Comissão da localidade sede do estabelecimento penal a que se refere as medidas de compensação a serem custeadas pelo FUNPEN, acaba por impor ao Fundo e, conseqüentemente, à União despesas indefinidas e sobre as quais a União não tem o poder de controlar. Além do que, não há apresentação de quaisquer estimativas sobre tais custos.

Assim, entendemos que o PLP nº 128/2012 está em desacordo com o art. 108 da LDO-2015, bem como em relação aos arts. 15, 16 e 17 da LRF.

A emenda da Comissão de Desenvolvimento Urbano – CDU mantém as inadequações do Projeto do ponto de vista da análise da adequação orçamentária e financeira.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Os termos “serão aplicados” ou “destinados” recursos para estados ou municípios, que constam dos PLPs n<sup>os</sup> 79, 133 e 148, de 2015, diante do contexto legislativo, sugerem destinação orçamentária, mas não evidenciam caráter de execução obrigatória. Em que pese certa imprecisão nas expressões, entendemos que essa interpretação mais flexível permite-nos considerar que não há criação de despesa obrigatória nesses casos.

Entendemos, portanto, que os PLPs n<sup>os</sup>. 79, 133 e 148, de 2015, não ferem a legislação orçamentária e financeira, sendo, com ela compatível.

No que se refere ao mérito dos PLPs n<sup>os</sup>. 79, 133 e 148, de 2015, somos pela aprovação do Projeto de Lei Complementar n<sup>o</sup>. 79, de 2015, enquanto somos pela rejeição dos PLPs n<sup>os</sup> 133 e 148, também de 2015. Enquanto o primeiro inclui somente nova possibilidade de aplicação dos recursos do FUNPEN, deixando inclusive espaço para regulamentação infralegal dessa nova modalidade, os outros dois estabelecem verdadeiramente maior rigidez ao Orçamento da União.

De fato, os PLPs n<sup>os</sup>. 133 e 148, de 2015, estabelecem quase obrigações de realização de despesas, ao mesmo tempo em que dificultam, ou inviabilizam, o contingenciamento financeiro. Ocorre que vivemos tempos de dificuldades fiscais visíveis e que não podem ser desconsideradas. Ainda que entenda o mérito pretendido, como membro e relator de comissão permanente cuja preocupação maior está relacionada às Finanças Públicas, seja pela ótica da arrecadação ou pela ótica dos dispêndios, devo me posicionar contrário ao aumento da rigidez do Orçamento da União e à impossibilidade de se realizarem contingenciamentos, tendo em vista o recente aumento da dívida bruta brasileira.

Os PLPs n<sup>os</sup> 107 e 147/2015 determinam obrigatoriedade de transferência determinados percentuais de recursos do Fundo para os entes federados. Porém não há demonstração de atendimento dos dispositivos da LRF e da LDO-2015 citados, em relação a criação de despesa de caráter obrigatório.



## **CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Diante do exposto, somos pela **INADEQUAÇÃO** orçamentária e financeira do Projeto de Lei Complementar nº 128, de 2012, e da emenda apresentada pela CDU, assim como dos apensados PLPs n<sup>os</sup> 107/2015 e 147/2015, com prejuízo da análise desses PLPs quanto ao seu mérito. Em relação aos demais apensados, PLPs de n<sup>os</sup> 79, 133 e 148, de 2015, somos pela sua **ADEQUAÇÃO** e **COMPATIBILIDADE** orçamentária e financeira. Quanto ao mérito, somos pela **APROVAÇÃO** do PLP n<sup>o</sup>. 79, de 2015, e pela **REJEIÇÃO** dos PLPs n<sup>os</sup>. 133 e 148, de 2015.

Sala da Comissão, em 10 de novembro de 2015.

**Deputado PASTOR FRANKLIN**  
**Relator**