



PROJETO DE LEI Nº 1.819, DE 2011

"Estabelece condições para cumprimento de pena privativa de liberdade em hospitais-presídios."

Autor: Deputado Pauderney Avelino

Relator: Deputado Carlos Melles

I – RELATÓRIO

O projeto de lei em exame, de autoria do Deputado Pauderney Avelino, estabelece condições para cumprimento de pena privativa de liberdade em hospitais-presídios, especialmente para portadores de doenças infectocontagiosas, portadores do vírus da AIDS, toxicômanos ou doentes mentais.

Do ponto de vista orçamentário-financeiro, importante ressaltar que, conforme o disposto no art. 5º do Projeto de Lei, as despesas de internação e tratamento seriam custeadas pelo próprio apenado ou por quem deseje custeá-las, "mediante termo de responsabilidade". Não havendo, nesse caso, despesas para a administração pública.

Há, contudo, previsão de que o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS arque com as despesas de internação de seus segurados.

Analisado pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado – CSPCCO, o projeto foi aprovado, nos termos do Substitutivo do relator, Deputado Alexandre Leite.

O Substitutivo da CSPCCO estabelece, de forma mais simplificada, que (art. 2º) os referidos detentos terão "assegurado o cumprimento da pena em instalação de saúde adequada" e que (art. 3º) "cada estabelecimento penal deverá manter uma instalação de saúde adequada" para aquela finalidade.

Na Comissão de Finanças e Tributação o projeto não recebeu emendas, dentro do prazo regimental.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

No que concerne à adequação orçamentária e financeira, em atendimento ao disposto no art. 53, inciso II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, analisamos a proposta à luz da legislação orçamentária e financeira, em especial quanto à sua conformidade com o Plano Plurianual 2016-2019, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017 e a Lei Orçamentária Anual para 2017 (Lei nº 13.414, de 10 de janeiro de 2017).

O art. 6º do Projeto impõe ao INSS “arcar com as despesas de internação e tratamento médico de seus beneficiários...”.

Nesse aspecto é importante observar que o art. 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com fulcro no 195, § 6º, da Constituição estabelece o seguinte:

“Art. 24. Nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, nos termos do § 5º do art. 195 da Constituição, atendidas ainda as exigências do art. 17.

§ 1º É dispensada da compensação referida no art. 17 o aumento de despesa decorrente de:

I - concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente;

II - expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados;

III - reajustamento de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se a benefício ou serviço de saúde, previdência e assistência social, inclusive os destinados aos servidores públicos e militares, ativos e inativos, e aos pensionistas.”

Entendemos que o Projeto exige a realização de um determinado tipo de despesa ao INSS sem comprovação de que há a devida fonte de financiamento.

No que tange especificamente a legislação orçamentária da União, necessário observar o disposto nos art. 117 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2017 – LDO-2017 (Lei nº 13.408, de 2016), conforme segue:

“Art. 117. 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 subsequentes, 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.

§ 1º Os órgãos dos Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União encaminharão, quando solicitados por Presidente de órgão colegiado do Poder Legislativo, dispensada deliberação expressa do colegiado, no prazo máximo de sessenta dias, o impacto orçamentário e financeiro relativo à proposição legislativa, na forma de estimativa da



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

diminuição de receita ou do aumento de despesa, ou oferecerão os subsídios técnicos para realizá-la.

§ 2º Os órgãos mencionados no § 1º atribuirão a órgão de sua estrutura administrativa a responsabilidade pelo cumprimento do disposto neste artigo.

§ 3º A estimativa do impacto orçamentário-financeiro previsto neste artigo deverá ser elaborada ou homologada por órgão competente da União e acompanhada da respectiva memória de cálculo.

§ 4º A remissão à futura legislação, o parcelamento de despesa ou a postergação do impacto orçamentário-financeiro não elidem a necessária estimativa e correspondente compensação previstas no **caput**.

§ 5º As disposições deste Capítulo aplicam-se também às proposições decorrentes do disposto nos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição Federal.

§ 6º Será considerada incompatível a proposição que:

I - aumente despesa em matéria de iniciativa privativa, nos termos dos arts. 49, 51, 52, 61, 63, 96 e 127 da Constituição Federal; e

II - altere gastos com pessoal, nos termos do art. 169, § 1º, da Constituição Federal, concedendo aumento que resulte em:

a) somatório das parcelas remuneratórias permanentes superior ao limite fixado no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal; ou

b) despesa, por Poder ou órgão, acima dos limites estabelecidos nos arts. 20 e 22, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal; ou

III - crie ou autorize a criação de fundos contábeis ou institucionais com recursos da União e:

a) não contenham normas específicas sobre a gestão, o funcionamento e o controle do fundo; ou

b) fixem atribuições ao fundo que possam ser realizadas pela estrutura departamental da administração pública federal;

IV - determine ou autorize a indexação ou a atualização monetária de despesas públicas, inclusive aquelas tratadas no inciso V do art. 7º da Constituição.

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

§ 8º As propostas de atos que resultem em criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, entendida aquela que constitui ou venha a se constituir em obrigação constitucional ou legal da União, além de atender ao disposto nos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, deverão, previamente à sua edição, ser encaminhadas aos órgãos a seguir para que se manifestem sobre a compatibilidade e adequação orçamentária e financeira:

I - no âmbito do Poder Executivo, aos Ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Fazenda; e

II - no âmbito dos demais Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, aos órgãos competentes, inclusive os referidos no § 1º do art. 26.

§ 9º Somente por meio de lei poderá ser concedido aumento de parcelas transitórias, que não se incorporem a vencimentos ou proventos, relativas a férias, abono de permanência, exercício de função eleitoral e outras de



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

natureza eventual como retribuições, parcelas ou vantagens com previsão constitucional.

§ 10. Para fins da avaliação demandada pela alínea “b” do inciso II do § 6º e cálculo da estimativa do impacto orçamentário e financeiro, será utilizada a receita corrente líquida constante do Relatório de Gestão Fiscal do momento da avaliação.

§ 11. (VETADO).

§ 12. A proposição legislativa ou o ato normativo regulamentador de norma constitucional ou legal, para constituir transferência obrigatória, deverá conter:

I - critérios e condições para identificação e habilitação das partes beneficiadas;

II - fonte e montante máximo dos recursos a serem transferidos;

III - definição do objeto e da finalidade da realização da despesa; e

IV - forma e elementos pormenorizados para a prestação de contas

§ 13. Fica dispensada a compensação de que trata o **caput** para proposições cujo impacto seja irrelevante, assim considerado o limite de 0,001% (um milésimo por cento) da Receita Corrente Líquida realizada no exercício de 2016.

§ 14. O conjunto das proposições aprovadas com base no § 13 deste artigo não poderá ultrapassar a 0,01% (um centésimo por cento) da Receita Corrente Líquida implícita na Lei Orçamentária do exercício em que ocorreu a aprovação.

§ 15. O disposto no § 13 deste artigo não se aplica às despesas com:

I – pessoal, de que trata o art. 103 desta Lei; e

II - benefícios ou serviços da seguridade social criados, majorados ou estendidos, nos termos do art. 195, § 5º, da Constituição.

§ 16. As proposições de autoria do Poder Executivo que concedam ou ampliem benefícios tributários deverão estar acompanhadas de avaliação do Ministério da Fazenda quanto ao mérito e objetivos pretendidos, bem como da estimativa do impacto orçamentário e financeiro e respectiva compensação, de acordo com as condições previstas no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal..”

O art. 117 da LDO-2017 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:



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

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.

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.”

No mesmo sentido, o art. 113 do ADCT exige apresentação de estimativas de custos no caso de aumento de despesa pública.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

O Substitutivo da CSPCCO não só assegura o cumprimento de pena em “instalação de saúde adequada” (art. 2º), como também obriga que cada estabelecimento penal mantenha instalação de saúde para tal fim. Tais determinações legais correspondem a aumento de despesa, que ganha características também de despesa obrigatória de caráter continuado, visto que tem caráter permanente, seguramente superior a dois anos.

Considerando que, com o advento da Constituição de 1988 e da criação do Sistema Único de Saúde – SUS, foi retirado do INSS a responsabilidade de atuação na assistência à saúde. Assim, diante do mérito da matéria, entendemos plausível a apresentação de Emenda de Adequação, com a finalidade de excluir o art. 6º do Projeto, e assim afastar a inadequação da proposição original.

Ante ao exposto, voto pela e pela ADEQUAÇÃO financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 1.819, de 2011, com a Emenda de Adequação em anexo, e pela INADEQUAÇÃO financeira e orçamentária do Substitutivo da CSPCCO.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado CARLOS MELLES

Relator



PROJETO DE LEI Nº 1.819, de 2011

"Estabelece condições para cumprimento de pena privativa de liberdade em hospitais-presídios."

**Autor: Deputado Pauderney Avelino
Relator: Deputado Carlos Melles**

EMENDA DE ADEQUAÇÃO

Suprima-se o art. 6º do Projeto.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado CARLOS MELLES
Relator