



## **PROJETO DE LEI Nº 851, DE 2003**

**(Apenso PL nº 868/2003)**

“Determina que a União seja obrigada a construir presídios para custodiar todos os condenados por crime federal.”

**Autor: Deputado EDUARDO CUNHA**

**Relator: Deputado JORGINHO MELLO**

### **I – RELATÓRIO**

O projeto de lei em exame, de autoria do Deputado Eduardo Cunha, visa a obrigar a União a construir presídios para custodiar todos os condenados por crime federal. O apensado PL 868/2003, de autoria do Deputado Feu Rosa, visa a autorizar o Poder Executivo a construir presídio federal de segurança máxima na Ilha da Trindade, com exigência de que seja implementado programa de valorização da ilha.

De acordo com o PL 851/2003, a localização dos presídios ficaria a critério da União e esta arcaria com os custos de transferência para tais presídios, independentemente da jurisdição na qual o custodiado tenha sido julgado. Além disso, enquanto não tenham sido construídos presídios suficientes, a União deveria ressarcir mensalmente os estados dos custos das custódias dos presos ainda não transferidos.



O art. 4º do Projeto prevê que “A União promoverá os remanejamentos orçamentários, necessários ao cumprimento desta Lei.”

Na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado – CSPCCO, o Projeto foi rejeitado, nos termos do Parecer do Deputado Antonio Carlos Biscaia.

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

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão, exclusivamente, 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, 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 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*



*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 subsequentes;*

*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.*

#### *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 obriga a União a promover despesas orçamentárias, não somente em relação à construção dos ditos presídios, mas consequentemente também à respectiva manutenção. No mesmo sentido, a imposição de ressarcimento aos estados também implica gastos orçamentários para aos quais não há indicação de previsão no orçamento vigente.



Ainda em relação à previsão orçamentária, importante salientar que o art. 4º do Projeto não solve o problema, especialmente por apresentar vício de iniciativa, pois trata de matéria orçamentária a ser tratada em leis próprias, como a lei do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias ou do orçamento anual, que são de iniciativa do Poder Executivo, nos termos do art. 165 da Constituição.

O Projeto apensado nº 868/2003 autoriza o Poder Executivo a construir presídio de segurança máxima na Ilha da Trindade, mas condiciona tal construção à “implementação de programa de valorização da ilha”. Dessa forma, obriga a realização de despesas orçamentária também não estimadas e não previstas no orçamento, relativas a tal iniciativa.

Ambos os projetos falham em relação às exigências previstas nos arts. 15, 16 e 17 da LRF e do art. 117 da LDO-2017.

Diante do exposto, somos pela **INADEQUAÇÃO** orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 851, de 2003, bem como do apensado PL nº 868, de 2003.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2017.

**Deputado JORGINHO MELLO**

**Relator**