



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – Conorf

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 54/2016

Em 22 de dezembro de 2016.

Assunto: Subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória 755, de 19/12/2016, que altera a Lei Complementar 79, de 7/1/1994, para dispor sobre a transferência direta de recursos financeiros do Fundo Penitenciário Nacional aos fundos dos Estados e do Distrito Federal, e a Lei 11.473, de 10/5/2007, que dispõe sobre a cooperação federativa no âmbito da segurança pública.

Interessado: Comissão Mista da Medida Provisória (MPV) 755/2016.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição estabelece, no art. 62, § 9º, que cabe a uma comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

Já a Resolução 1, de 2002, do Congresso Nacional, em seu art. 19, determina que cabe ao órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o relator da medida provisória elaborar nota técnica com subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira da matéria.

A nota técnica deve atender ao disposto no art. 5º, § 1º, da mencionada Resolução, que prescreve a abrangência do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira, a saber: *“análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”*.

2. SÍNTESE

Da análise da Exposição de Motivos, assinada pelo Ministro da Justiça Alexandre de Moraes e pelo Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão Dyogo Henrique de Oliveira, observa-se que a



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – Conorf

Medida Provisória pretende dispor sobre a transferência direta de recursos financeiros do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) aos fundos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, independentemente de convênio ou instrumento congênere.

Com base em informações do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen, realizado pelo Ministério da Justiça e Cidadania, os ministros argumentam que a população carcerária atingiu quantitativo alarmante e intolerável, ultrapassando 620.000 detentos. Ademais, a população carcerária teria crescido 78%, enquanto a população em geral, 30%, em especial nos anos de 2015 e 2016, o que demonstraria a imprevisibilidade dos recursos humanos e financeiros inicialmente destinados.

Acrescentam que haveria déficit de mais de 249.000 vagas no Sistema Carcerário, o que acarretaria as péssimas condições de encarceramento na maioria das prisões do país. Associam essas péssimas condições penitenciárias à Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347 do Distrito Federal. Na decisão dessa ADPF, o Supremo Tribunal Federal reputou a situação do Sistema Prisional brasileiro um “estado de coisas inconstitucional” por violação de direitos fundamentais que acarreta em aumento da violência contra a própria sociedade.

Assim, o STF considerou, excepcionalmente, legítima a interferência do judiciário na área orçamentária determinando a imediata liberação das verbas do Funpen e a proibição de a União realizar novos contingenciamentos.

Lembram os ministros que o Funpen foi instituído com a finalidade de proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades e programas de modernização e aprimoramento do Sistema Penitenciário Brasileiro. Argumentam que, no entanto, a limitação de suas finalidades e a burocracia para a utilização dos seus recursos teriam culminado na não utilização e no contingenciamento da maior parte dos valores constantes do fundo.

Diante disso, os ministros concluem que a medida proposta visa a (i) ampliar a aplicabilidade dos recursos do Funpen com vistas à modernização e ao aprimoramento do Sistema Penitenciário Brasileiro; (ii) autorizar a transferência direta de recursos financeiros do Fundo Penitenciário Nacional aos fundos dos Estados e do Distrito Federal sem o estabelecimento de convênio ou congênere; (iii) autorizar a transferência de recursos do Funpen a fundos dos Municípios sem o estabelecimento de convênio ou congênere; (iv) estabelecer a obrigatoriedade da observância de critérios, parâmetros, condições e de contrapartida por parte do ente que recebe os recursos previamente definidos em ato do Poder Executivo



federal; (v) estipular monitoramento, avaliação e fiscalização da aplicação dos recursos por parte do Poder Executivo federal; (vi) estabelecer obrigação de prestar contas ao ente que recebe os recursos e hipóteses de devolução dos valores não utilizados na forma e no tempo pactuados a serem definidas em ato do Poder Executivo federal; e (vii) assegurar ao Tribunal de Contas da União e ao Controle Interno do Poder Executivo da União acesso à documentação atinente aos programas custeados com os recursos do Funpen.

Reputam que as medidas irão desburocratizar a utilização do Funpen na melhoria do Sistema Penitenciário. Afirmam haver necessidade de afastar-se a burocracia dos convênios e das demais formas existentes de transferência hoje obrigatórias para a utilização de recursos do Funpen. Com isso, a sistemática de aplicação seria adaptada à realidade que exige um meio célere de utilização de recursos destinados ao Sistema Penitenciário por parte dos Estados e do Distrito Federal.

3. ANÁLISE

O exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União, nos termos do art. 5º da Resolução 1, de 2002, do Congresso Nacional.

Inicialmente, convém anotar que a Exposição de Motivos que acompanha a Medida Provisória não faz qualquer menção a respeito da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União.

3.1 Receita

O art. 2º da Medida Provisória 755/2016 altera a então vigente repartição de recursos arrecadados com a realização de concurso de prognóstico, nos termos da Lei 11.345/2006 (Timemania). Do total dos recursos arrecadados, 3% eram destinados ao Funpen. A Medida Provisória reduz o percentual destinado ao Funpen para 2,1% e passa a destinar 0,9% ao Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). Não haverá alteração da receita arrecadada pela União, haja vista que a parcela de arrecadação reduzida no âmbito do Funpen será compensada pelo aumento da arrecadação destinada ao FNSP.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – Conorf

3.2 Despesa

A Medida Provisória 755/2016 cria e atualiza possibilidades de aplicação dos recursos do Funpen. Além disso, a proposição autoriza a União a repassar os percentuais da dotação orçamentária do Funpen, a título de transferência obrigatória, aos fundos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, independentemente de convênio ou instrumento congênere. Os percentuais são reduzidos gradualmente a cada exercício financeiro, sendo de até 75% em 2017, até 45% em 2018, até 25% em 2019 e até dez por cento nos exercícios subsequentes. Por fim, fica autorizada a destinação ao FNPF do superávit financeiro das fontes de recursos concernentes ao Funpen, decorrentes de vinculação legal existentes no Tesouro Nacional em 31/12/2016, até o limite de trinta por cento. Tais fatos, por si sós, não são capazes de impactar a despesa da União, no sentido de caracterizar a Medida Provisória 755/2016 como uma proposição legislativa que resulta em aumento de despesa. Com efeito, as medidas dizem respeito ao mérito da proposição (e não à sua adequação orçamentária e financeira) e deverão, portanto, ser avaliadas em momento oportuno posterior.

3.3 Atendimento das normas orçamentárias e financeiras

Não foram identificados dispositivos na Medida Provisória 755/2016 que contrariem as normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

São esses os subsídios que apresentamos sobre a adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória 755, de 19/12/2016.

DIOGO ANTUNES DE SIQUEIRA COSTA

Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos