



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA DEPUTADA JÚLIA LUCY - GAB. 23



PARECER Nº _____, DE 2022

Da **COMISSÃO DE ECONOMIA, ORÇAMENTO E FINANÇAS**, sobre o **PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 66, DE 2016**, que altera a Lei Complementar nº 761, de 05 de maio de 2008, que "cria o Fundo Penitenciário do Distrito Federal – FUNPDF e dá outras providências".

Autor: Deputado DELMASSO

Relatora: Deputada JÚLIA LUCY

I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação da Comissão de Economia, Orçamento e Finanças – CEOF o Projeto de Lei Complementar – PLC nº 66/2016, de autoria do Deputado Delmasso, com ementa acima reproduzida e composto por três artigos.

O art. 1º prevê, em seus incisos, alterações à Lei Complementar nº 761, de 05 de maio de 2008. O inciso I acresce sete incisos ao art. 2º da referida lei, estabelecendo novas fontes de financiamento ao FUNPDF:

- X – as provenientes do Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN;
- XI – créditos adicionais que lhe forem abertos;
- XII – produto decorrente da alienação de bens inservíveis;
- XIII – multas penais aplicadas pelos órgãos judiciais do Distrito Federal, nos termos dos arts. 49 e 50 do Código Penal;
- XIV – a totalidade das fianças quebradas ou perdidas;
- XV – taxas cobradas das empresas que utilizam mão de obra dos internos do Sistema Penitenciário;
- XVI – parcela da remuneração do trabalho do preso, que venha a ser legalmente definida e destinada ao Estado, a título de ressarcimento ou indenização de despesas com o mesmo preso.

O inciso II, por sua vez, acresce nove incisos ao art. 7º da lei, prevendo novas destinações aos recursos do FUNPDF:

- X – formação, aperfeiçoamento e especialização dos serviços penitenciários;
- XI – compra de materiais e equipamentos necessários para o trabalho dos presos;

- XII – implantação de medidas pedagógicas relacionadas com a profissionalização do preso e do internado;
- XIII – formação educacional e cultural do preso e do internado;
- XIV – elaboração e execução de projetos destinados à reinserção social de presos, internados e egressos;
- XV – programas de assistência às vítimas de crimes;
- XVI – programas de assistência jurídica aos presos e internados carentes;
- XVII – programa de assistência aos dependentes de presos e internados;
- XVIII – publicações e programas de pesquisa científica na área penal, penitenciária ou criminológica.

Seguem, nos arts. 2º e 3º, as cláusulas de vigência (imediata) e de revogação das disposições em contrário.

Na justificação, o autor reforça as alterações que pretende introduzir na Lei Complementar nº 761/2008, reproduzindo-as.

O projeto foi distribuído à Comissão de Segurança - CS, CEOF e Comissão de Constituição e Justiça – CCJ.

Em apreciação na CS, a proposição foi aprovada em sua 3ª Reunião Extraordinária, ocorrida em 20 de agosto de 2019.

No prazo regimental, nenhuma emenda foi apresentada no âmbito desta Comissão.
É o relatório.

II – VOTO DA RELATORA

Compete à CEOF, entre outras atribuições, analisar e emitir parecer sobre a admissibilidade quanto à adequação orçamentária e financeira, bem como o mérito de proposições com adequação ou repercussão orçamentária, conforme art. 64, inciso II, 'a', do RICLDF. Pelo § 2º desse dispositivo, é terminativo o parecer de admissibilidade exarado pela CEOF, cabendo recurso ao Plenário.

Quanto à análise de admissibilidade da CEOF, entende-se como adequada a iniciativa que se coadune com o plano plurianual – PPA, com a lei de diretrizes orçamentárias – LDO, com a lei orçamentária anual – LOA e com as normas de finanças públicas.

O PLC nº 66/2016 visa alterar a Lei Complementar nº 761, de 05 de maio de 2008, para acrescentar outras fontes de financiamento e destinações aos recursos do FUNPDF.

As fontes de financiamento propostas são, nos termos do art. 1º, inciso I, do PLC em análise:

- X – as provenientes do Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN;
- XI – créditos adicionais que lhe forem abertos;
- XII – produto decorrente da alienação de bens inservíveis;
- XIII – multas penais aplicadas pelos órgãos judiciais do Distrito Federal, nos termos dos arts. 49 e 50 do Código Penal;
- XIV – a totalidade das fianças quebradas ou perdidas;
- XV – taxas cobradas das empresas que utilizam mão de obra dos internos do Sistema Penitenciário;
- XVI – parcela da remuneração do trabalho do preso, que venha a ser legalmente definida e destinada ao Estado, a título de ressarcimento ou indenização de

despesas com o mesmo preso.

Inicialmente, importa destacar que um fundo é o produto de receitas que se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços e que a aplicação de tais receitas se faz por dotações consignadas na lei orçamentária, conforme dispõe a Lei federal nº 4.320, de 17 de março de 1964:

Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Assim, a proposição em epígrafe, ao estabelecer novas fontes de financiamento ao fundo, vincula receitas a ele e viola a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para tratar de matéria orçamentária, conforme já se manifestou o Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 2.447/MG:

Ação Direita de Inconstitucionalidade em que se discute a validade dos arts. 161, IV, f e 199, §§ 1º e 2º da Constituição do Estado de Minas Gerais, com a redação dada pela Emenda Constitucional Estadual 47/2000. Alegada violação dos arts. 61, § 1º, II, b, 165, III, 167, IV e 212 da Constituição. Viola a reserva de iniciativa do Chefe do Executivo para propor lei orçamentária a norma que disponha, diretamente, sobre a vinculação ou a destinação específica de receitas orçamentárias (art. 165, III, da Constituição). A reserva de lei de iniciativa do Chefe do Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição somente se aplica aos Territórios federais. Inexistência de violação material, em relação aos arts. 167, IV e 212 da Constituição, na medida em que não há indicação de que o valor destinado (2% sobre a receita orçamentária corrente ordinária) excede o limite da receita resultante de impostos do Estado (25% no mínimo) Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. [ADI 2.447 (DJe de 04-12-2009)] (grifo nosso)

Ainda que não houvesse violação à reserva de iniciativa, outras considerações mereceriam destaque. Os recursos provenientes do Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN, em razão de determinação da Lei Complementar federal nº 79/1994, que institui o fundo federal, já integram as fontes de financiamento do fundo distrital em comento (FUNPDF):

Art. 3º-A A União deverá repassar aos fundos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a título de transferência obrigatória e independentemente de convênio ou instrumento congênere, os seguintes percentuais da dotação orçamentária do Funpen:

.....

§ 3º O repasse previsto no caput deste artigo fica condicionado, em cada ente federativo, à:

I – existência de fundo penitenciário, no caso dos Estados e do Distrito Federal, e de fundo específico, no caso dos Municípios; (grifos editados)

.....

Por conseguinte, a Lei nº 6.778, de 6 de janeiro de 2021, que aprovou a LOA/2021, destina todos os R\$ 5.270.609,00, previstos de transferências oriundas do Fundo Penitenciário Nacional, ao FUNPDF.

Já o inciso que se refere às multas penais aplicadas pelos órgãos judiciais do Distrito Federal trata de receitas pertencentes aos cofres da União, e não do Distrito Federal, uma vez que o Poder Judiciário do DF é mantido pela União, nos termos da Constituição Federal, art. 21, inciso XIII:

Art. 21. Compete à União:

.....
 XIII - organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e a Defensoria Pública dos Territórios; (grifos editados)

De forma similar, os recursos referentes às fianças quebradas ou perdidas pertencem aos cofres da União, em razão, também, do art. 21, inciso XIII, supratranscrito. Ademais, o Código de Processo Penal, Decreto-Lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941, regulamenta a destinação de parte dos valores das fianças quebradas ou perdidas, não sendo possível vincular o seu valor integral. Confira:

Art. 345. No caso de perda da fiança, o seu valor, deduzidas as custas e mais encargos a que o acusado estiver obrigado, será recolhido ao fundo penitenciário, na forma da lei.

Art. 346. No caso de quebra de fiança, feitas as deduções previstas no [art. 345 deste Código](#), o valor restante será recolhido ao fundo penitenciário, na forma da lei. (grifos editados)

Noutro giro, o inciso II do art. 1º do PLC prevê o acréscimo de destinações aos recursos do FUNPDF. Como se pode verificar a partir do quadro comparativo a seguir, a proposta do parlamentar em muito se assemelha ao atual conteúdo da Lei Complementar federal nº 79/1994, que instituiu o FUNPEN:

Lei Complementar nº 79/1994

PLC nº 66/2016

Art. 3º Os recursos do FUNPEN serão aplicados em:

I - construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais;

II - manutenção dos serviços e realização de investimentos penitenciários, inclusive em informação e segurança;

III - formação, aperfeiçoamento e especialização do serviço penitenciário;

IV - aquisição de material permanente, equipamentos e veículos especializados, imprescindíveis ao funcionamento e à segurança dos estabelecimentos penais;

V - implantação de medidas pedagógicas relacionadas ao trabalho profissionalizante do preso e do internado;

Art. 2º

XI – compra de materiais e equipamentos necessários para o trabalho dos presos;

X – formação, aperfeiçoamento e especialização dos serviços penitenciários;

XII – implantação de medidas pedagógicas relacionadas com a profissionalização do preso e do

VI - formação educacional e cultural do preso e do internado;

VII - elaboração e execução de projetos destinados à reinserção social de presos, internados e egressos, inclusive por meio da realização de cursos técnicos e profissionalizantes;

VIII - programas de assistência jurídica aos presos e internados carentes;

IX - programa de assistência às vítimas de crime;

X - programa de assistência aos dependentes de presos e internados;

XI - participação de representantes oficiais em eventos científicos sobre matéria penal, penitenciária ou criminológica, realizados no Brasil ou no exterior;

XII - publicações e programas de pesquisa científica na área penal, penitenciária ou criminológica;

XIII - custos de sua própria gestão, excetuando-se despesas de pessoal relativas a servidores públicos já remunerados pelos cofres públicos.

XIV - manutenção de casas de abrigo destinadas a acolher vítimas de violência doméstica.

XV – implantação e manutenção de berçário, creche e seção destinada à gestante e à parturiente nos estabelecimentos penais, nos termos do § 2º do art. 83 e do art. 89 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal.

XVI - programas de alternativas penais à prisão com o intuito do cumprimento de penas restritivas de direitos e de prestação de serviços à comunidade, executados diretamente ou mediante parcerias, inclusive por meio da

internado;

XIII – formação educacional e cultural do preso e do internado;

XIV – elaboração e execução de projetos destinados à reinserção social de presos, internados e egressos;

XVI – programas de assistência jurídica aos presos e internados carentes;

XV – programas de assistência às vítimas de crimes;

XVII – programa de assistência aos dependentes de presos e internados;

XVIII – publicações e programas de pesquisa científica na área penal, penitenciária ou criminológica.

viabilização de convênios e acordos de cooperação; e

XVII - financiamento e apoio a políticas e atividades preventivas, inclusive da inteligência policial, vocacionadas à redução da criminalidade e da população carcerária.

Observa-se que, com exceção do proposto pelo inciso XI, todas as demais redações encontram correspondência na lei do fundo federal. Apesar da existência de pertinência temática do PLC, ressalta-se que a instituição de fundo, de acordo com dispositivo constante do Título IV (Da Tributação e do Orçamento do Distrito Federal), Capítulo III (Do Orçamento), da LODF, a seguir reproduzido, cabe exclusivamente ao Poder Executivo, que deve estabelecer seus requisitos essenciais:

Art. 151.....

.....

IX – a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa;

.....

§ 4º A autorização legislativa de que trata o inciso IX dar-se-á por proposta do Poder Executivo, que conterà, entre outros requisitos estabelecidos em lei, os seguintes:

I – finalidade básica do fundo;

II – fontes de financiamento;

III – instituição obrigatória de conselho de administração, composto necessariamente de representantes do segmento respectivo da sociedade e de áreas técnicas pertinentes ao seu objetivo;

IV – unidade ou órgão responsável por sua gestão. (grifos editados)

Dessa forma, entende-se que projetos que tratem de matérias dessa natureza, principalmente no tocante às normas relacionadas a seus requisitos fundamentais, somente podem ser propostos por iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

Destarte, conclui-se que a aprovação do PLC nº 66/2016 não é compatível com as regras orçamentárias vigentes, pois invade competência reservada ao Governador do Distrito Federal, sendo inadmissível quanto à adequação orçamentária e financeira.

Constatada a inadmissibilidade do projeto em tela, resta prejudicada a apreciação de seu mérito.

Pelo exposto, vota-se, no âmbito da CEOF, pela **inadmissibilidade** do PLC nº 66/2016, nos termos do art. 64, II, e § 2º, do RICLDF.

Sala das Comissões, em

DEPUTADA JÚLIA LUCY

Relatora



Documento assinado eletronicamente por **JULIA LUCY MARQUES ARAUJO - Matr. 001** Deputado(a) Distrital, em 06/04/2022, às 12:55, conforme Art. 22, do Ato do Vice-Presidente nº 08 2019, publicado no Diário da Câmara Legislativa do Distrito Federal nº 214, de 14 de outubro de 2019.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:

http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=
Código Verificador: **0724362** Código CRC: **543181C6**.

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 4º Andar, Gab 23 – CEP 70094-902 – Brasília-DF – Telefone: (61)3348-8232
www.cl.df.gov.br - dep.julialucy@cl.df.gov.br

00001-00018494/2020-11

0724362v2