



PARECER Nº 04-CEOF/2019

Da **COMISSÃO DE ECONOMIA, ORÇAMENTO E FINANÇAS**, sobre o **PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 3/2015**, que "*institui o Fundo Distrital de Defesa e Proteção dos Animais (FUNDEPA) e dá outras providências*".

AUTORA: Deputada **LUZIA DE PAULA**

RELATOR: Deputado **EDUARDO PEDROSA**

I - RELATÓRIO

Vem a exame desta CEOF, a proposição sob apreciação, de autoria da nobre deputada Luzia de Paula, Júlio Cesar, que visa a criar o Fundo Distrital de Defesa e Proteção dos Animais – FUNDEPA, conforme ementa acima reproduzida.

O PLC possui dezoito artigos, distribuídos em três capítulos, sendo que os dois últimos artigos versam, respectivamente, sobre as tradicionais cláusulas de vigência da lei (a partir da data de sua publicação) e de revogação das disposições em contrário.

O Capítulo I tem somente dois artigos. O art. 1º do projeto cria o FUNDEPA com a finalidade de "desenvolvimento e a execução de ações voltadas à saúde, à proteção, à defesa e ao bem-estar animal no território do Distrito Federal, bem como o implemento do controle populacional e de medidas de prevenção de zoonoses e demais moléstias." Já o art. 2º prevê que o órgão do Poder Executivo a que se vinculará o referido Fundo será definido em regulamento.

Por seu turno, o Capítulo II se subdivide em quatro seções. A Seção I dispõe sobre a aplicação dos recursos do fundo, que se dará na forma prevista pelos incisos I a IX e parágrafo único do art. 3º, não sendo possível, conforme art. 4º, financiar projetos incompatíveis com as políticas públicas destinadas à saúde, à proteção, à defesa e ao bem-estar animal.

A Seção II do Capítulo II trata da composição das receitas do FUNDEPA, conforme reprodução a seguir:

Art. 5º Comporão as receitas do FUNDEPA:

I – doações, auxílios, contribuições, subvenções e transferências de pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado, de entidades e organismos de cooperação nacionais e internacionais e de organizações governamentais e não governamentais;

II – transações penais, medidas compensatórias e Termos de Ajustamento de Conduta, firmados com o Ministério Público;

Comissão de Economia, Orçamento e Finanças
PLC Nº 03
Rubrica
FB 35



- III – aplicação de multas e penalidades previstas em regulamentos de políticas para animais domésticos;*
- IV – aplicações financeiras, operacionais e patrimoniais realizadas com receitas do FUNDEPA, de outros fundos ou de programas que a esse viereim a ser incorporados, na forma do regulamento;*
- V – convênio firmado com outras entidades;*
- VI – dotação orçamentária do Distrito Federal, na forma do regulamento;*
- VII – outras fontes que venham a ser legalmente constituídas para a execução das políticas públicas destinadas à proteção do bem-estar dos animais no Distrito Federal e lhe sejam designadas.*

Nos termos dos três parágrafos do dispositivo supracitado, os valores auferidos serão depositados em conta específica na instituição financeira oficial, o saldo financeiro do exercício apurado em balanço será utilizado em exercício subsequente e incorporado ao orçamento do fundo e os seus recursos serão administrados pelo conselho gestor, respectivamente.

Na sequência, a Seção III disciplina o gerenciamento do fundo segundo seus arts. 6º e 7º e a Seção IV estabelece, no art. 8º, as competências gerais do Conselho Gestor do FUNDEPA, remetendo para regulamento, conforme art. 9º, a definição referente à constituição e às competências do Conselho Gestor.

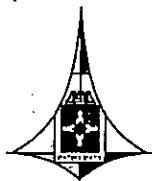
Finalmente, o Capítulo III traz as disposições finais, autorizando o Poder Executivo a abrir crédito adicional especial para atender as despesas decorrentes da execução dessa lei complementar (art. 10), dispondo sobre a incorporação dos bens adquiridos com recursos do FUNDEPA ao patrimônio do Distrito Federal (art. 11) e sobre a designação, sem direito a nenhuma vantagem adicional, de servidores pertencentes ao quadro de provimento efetivo do Governo do Distrito Federal para execução dos trabalhos do Conselho Gestor do fundo (art.12), sendo que as suas funções serão consideradas como serviço público de grande relevância, vedada a remuneração a qualquer título (art. 13).

Encerrando o Capítulo III, tem-se o art. 14, que possibilita ao Conselho Gestor celebrar convênios, acordos e contratos de financiamento com pessoas jurídicas de direito público ou privado, o art. 15, que prevê a regulamentação da lei complementar no prazo de noventa dias e, finalmente, o art. 16, que determina que as despesas dela decorrentes correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, ou suplementadas se necessário.

Na justificção do projeto, a nobre autora afirma que a proposição “tem o escopo de assegurar recursos e mecanismos voltados a assegurar proteção, defesa e bem-estar dos animais no território do Distrito Federal, por meio da instituição do Fundo Distrital de Defesa e Proteção dos Animais (FUNDEPA), consoante ocorre em outras Unidades da Federação”.

A parlamentar autora argumenta que a maioria das propostas de criação de fundos de proteção animal convertidas em leis tiveram origem em projetos de deputados ou vereadores, o que comprovaria que a matéria não é iniciativa privativa

Comissão de Economia, Orçamento e Finanças
PLC Nº 03/2016
Fls. 36 Rubrica: [assinatura]



do Chefe do Poder Executivo. Alega, também, que a proposição “busca fazer valer os direitos dos animais, que foram oficializados em outubro de 1978 através da aprovação da Declaração Universal do Animal pela Unesco” e, na sequência, faz sua transcrição.

O PLC nº 3/2015 foi distribuído para a Comissão de Fiscalização, Governança, Transparência e Controle – CFGTC, Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo – CDESCTMAT, CEOF e Comissão de Constituição e Justiça – CCJ.

Quando da votação na CFGTC, a proposição foi aprovada na 1ª Reunião Ordinária realizada em 30 de abril de 2015, com duas emendas modificativas. A Emenda nº 1 (Modificativa) dá nova redação ao caput do art. 7º do projeto para que “tenha representação de todos os segmentos da sociedade afetos à sua área de atuação”. Já a Emenda nº 2 (Modificativa) oferece nova redação ao § 1º do art. 7º para “deixar claro que o Presidente do Conselho Gestor do FUNDEPA deverá ser o Secretário de Meio Ambiente.”

Na CDESCTMAT, o projeto foi aprovado, acatada a Emenda nº 2 (Modificativa) da CFGTC, na 6ª Reunião Ordinária, realizada em 27 de outubro de 2015.

No prazo do RICLDF, nenhuma emenda foi apresentada no âmbito desta CEOF.

É o relatório.

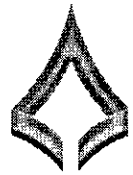
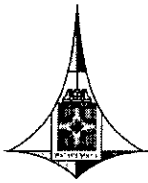
II - VOTO DO RELATOR

Compete à CEOF, entre outras atribuições, analisar a **admissibilidade** e emitir parecer de caráter terminativo sobre adequação orçamentária e financeira de proposições submetidas à apreciação da Casa, bem como manifestar-se quanto ao mérito de matéria de natureza financeira, conforme art. 64, II, 'c', e § 2º, do RICLDF.

No tocante à análise de admissibilidade da CEOF, entende-se como adequada a proposição que se coadune com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias, com a lei orçamentária anual e com as normas de finanças públicas. Da mesma forma, submetem-se obrigatoriamente ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira as proposições que impliquem diminuição de receita ou aumento de despesa do Distrito Federal ou repercutam de qualquer modo sobre o seu orçamento.

O PLC nº 3/2015 visa a criar um fundo com a finalidade de desenvolver e executar ações voltadas à saúde, à proteção, à defesa e ao bem-estar animal no território do Distrito Federal, bem como de implementar medidas de controle populacional e de prevenção de zoonoses e demais moléstias, denominado de Fundo Distrital de Defesa e Proteção dos Animais – FUNDEPA.

Comissão de Economia, Orçamento e Finanças
PLC Nº 03/2015
Fls. 37 Rubrica Out



No capítulo da Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF destinado ao **orçamento** distrital, encontram-se as diversas normas voltadas aos **fundos**. No art. 149, §§ 5º e 8º, tem-se que a lei orçamentária, compatível com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, compreenderá também os **fundos** vinculados aos Poderes do Distrito Federal, que incluirá, obrigatoriamente, previsão de recursos provenientes de transferências, inclusive aqueles oriundos de convênios, acordos, ajustes ou instrumentos similares com outras esferas de governo e os destinados a fundos. Além dessas normas orçamentárias referentes à fundos, a LODF determina o seguinte:

"Art. 151. São vedados:

(...)

IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvados os casos previstos na Constituição Federal;

(...)

VIII – a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos do orçamento fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive os mencionados no art. 149, § 4º, desta Lei Orgânica, em conformidade com o art. 165, § 5º, da Constituição Federal;

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 nossos)

Inicialmente, destaca-se que a iniciativa do projeto sob exame é de parlamentar e a unidade ou órgão responsável por sua gestão não foi estabelecido na proposição, que remeteu tal definição ao regulamento da lei.

Independentemente dessas observações preliminares, que de pronto se identificam como descumprimento às regras orçamentárias trazidas pela Lei Magna deste ente federado, analisa-se a seguir a adequação da proposição em face das leis orçamentárias em vigor.

Nesse sentido, a Lei de Diretrizes Orçamentária para o exercício de 2019 – LDO/2019, Lei nº 6.216, de 17 de agosto de 2018, estabelece que a **criação de autarquias, fundações, e fundos** no âmbito do Distrito Federal fica **condicionada à manifestação dos órgãos centrais de planejamento, orçamento e finanças** (art. 34), **o que não foi atendido pelo proponente do projeto**, evidenciando-se a **inadmissibilidade** da proposição. Ademais, para o custeio das ações a serem desenvolvidas com recursos do FUNDEPA, o autor propõe diversas fontes de financiamento, conforme os incisos I a VII do art. 5º do projeto, dentre as quais ressalta-se a proveniente de dotações orçamentárias do Distrito Federal, cuja forma deveria constar de regulamento.

Comissão de Economia, Orçamento e Finanças
PLC Nº 320/15
Fls. 38 Rubrica



Inobstante o fato de o regulamento estar obrigado a atender as legislações em vigor sobre a matéria, deixa-se de aferir, no presente momento, **o possível impacto da medida no orçamento distrital, bem como a estrita observância legal da constituição da despesa a ser assumida com recursos orçamentários, especialmente, as advindas do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF** (geração de despesa obrigatória de caráter continuado).

Cumpra esclarecer-se que o fato de o projeto prevê **dotação orçamentária** como fonte de financiamento, não assegura a destinação de recursos orçamentários para o respectivo fim, conforme se pretende esclarecer a seguir.

No Distrito Federal, dos 60 (sessenta) fundos já criados, estão em vigor 48 (quarenta e oito). A maioria das leis instituidoras desses fundos distritais elege como recursos do fundo a **dotação a ele destinada no orçamento**, sendo que, eventualmente, tal previsão é feita de forma não expressa (**outras receitas**).

Entretanto, no projeto de lei orçamentária para o ano de 2019, diversos fundos (FUNDEFE, Fundo de Transporte, FUNALFA, FUNDAP, FDDE e outros), embora tenham como fonte de recursos as dotações orçamentárias, não foram contemplados no orçamento para o exercício de 2019.

Isso posto, a **aprovação do PLC nº 03/2015**, possivelmente, não **afetaria a destinação dos recursos** constantes do orçamento distrital em análise nesta Casa, ou o orçamento em vigor, **não alcançando, portanto, seu desiderato**.

Dada a inadmissibilidade da proposição, por afronta ao **art. 34 da LDO/2019**, considera-se prescindível o exame de seu mérito.

Art. 34. A criação de autarquias, fundações, e fundos no âmbito do Distrito Federal fica condicionada à manifestação dos órgãos centrais de planejamento, orçamento e finanças. (grifos nossos)

Diante de todo o exposto, somos no âmbito da **CEOF**, pela **INADMISSIBILIDADE** do **PLC nº 03/2015**, nos termos do art. 64, II, e § 2º, do RICLDF.

É o voto.

Sala das Comissões, em

DEPUTADO AGACIEL MAIA
Presidente

DEPUTADO EDUARDO PEDROSA
Relator

Comissão de Economia, Orçamento e Finanças
PLC nº 03/2015
Rubrica
FIS 39