



Impactos orçamentários sobre o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) decorrentes da Medida Provisória nº 755/2016 - Altera a Lei Complementar nº 79/1994, para dispor sobre a transferência direta de recursos financeiros do Funpen aos fundos dos Estados e do Distrito Federal, e a Lei nº 11.473/2007, que dispõe sobre a cooperação federativa no âmbito da segurança pública.

Estudo Técnico
n.º 3/2017

Defesa, Justiça, Presidência, Poder Legislativo, Poder Judiciário, MPU, DPU e Relações Exteriores

Dayson Pereira Bezerra de Almeida

fevereiro/2017

RESUMO: Este estudo apresenta estimativa dos impactos orçamentários, sobre o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), em virtude da edição da Medida Provisória nº 755/2016, que altera a Lei Complementar nº 79/1994, para dispor sobre a transferência direta de recursos financeiros do Funpen aos fundos dos Estados e do Distrito Federal, e a Lei nº 11.473/2007, que dispõe sobre a cooperação federativa no âmbito da segurança pública.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados ou de suas comissões.

CONOF/CD

<http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/conof>

e-mail: conof@camara.gov.br

I - INTRODUÇÃO

Mediante a Solicitação de Trabalho nº 19/2017, o Deputado Ivan Valente sugere que a Medida Provisória nº 755/2016 (MPV 755/2016), editada ao final de 2016, ao permitir o uso dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) em outras áreas, bem como autorizar a transferência de parte do saldo do citado Fundo ao Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), teria diminuído significativamente as disponibilidades do Funpen em meio ao colapso experimentado pelo sistema penitenciário brasileiro.

Nesse cenário, o solicitante requer a elaboração de estudo que calcule “o impacto orçamentário (em valores) que as alterações contidas na MP nº 755 trarão para o Fundo Penitenciário (Funpen)”.

II – ANÁLISE

II.1 – A Medida Provisória nº 755, de 19 de dezembro de 2016

Em breve sinopse, a Medida Provisória nº 755/2016 promove a alteração de diversos dispositivos da Lei Complementar 79/1994 e da Lei 11.473/2007, tocando aspectos pertinentes ao financiamento e ao funcionamento do Fundo Penitenciário Nacional.

Segundo a exposição de motivos nº 00194/2016 MJC MP, de 6 de dezembro de 2016, 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.

Especificamente, as modificações introduzidas pela MPV 755/2016:

a. possibilitam a realização de investimentos, inclusive em informação e segurança, com o uso de recursos do Funpen, antes restritos à manutenção penitenciária (nova redação dada ao inc. II do art. 3º Lei Complementar 79/1994);

b. incluem a segurança do estabelecimento prisional como hipótese que justificaria a aquisição de material permanente, equipamentos e veículos especializados (nova redação dada ao inc. IV do art. 3º Lei Complementar 79/1994);

c. explicitam a possibilidade de financiamento de cursos técnicos e profissionalizantes com o uso de recursos do Fundo para reinserção social de presos, internados e egressos (nova redação dada ao inc. VII do art. 3º Lei Complementar 79/1994);

d. criam novas modalidades de aplicação dos recursos do Funpen, a saber: programas de alternativas penais à prisão com o intuito do cumprimento de penas restritivas de direitos e de prestação de serviços à comunidade, políticas de redução da criminalidade; e financiamento e apoio a políticas e atividades preventivas, inclusive de inteligência policial, vocacionadas à redução da criminalidade e da população carcerária (inclusão dos incisos XVI a XVIII no art. 3º da Lei Complementar 79/1994);

e. determinam a aplicação de, no mínimo, 30% dos recursos do Fundo na construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais (inclusão do § 5º no art. 3º da Lei Complementar 79/1994);

f. estabelecem a possibilidade de transferência obrigatória de recursos do Funpen, dando ao Executivo a prerrogativa de estabelecer novos e eventuais critérios e condições, à revelia da legislação que seria aplicável caso o repasse

ocorresse via transferência voluntária (art. 3º-A, incluído no texto da Lei Complementar 79/1994);

g. reduzem, de 3% para 2,1%, o percentual destinado ao Funpen decorrente de recursos arrecadados com a realização de concursos de prognósticos (nova redação dada ao inc. V, art. 2º, da Lei 11.435/2006);

h. redistribuem ao Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP)¹ o percentual (0,9%) retirado do Funpen (inclui o inc. IX no art. 2º da Lei 11.435/2006, criando nova destinação de recursos oriundos da realização de concursos de prognósticos);

i. possibilitam a desvinculação e transferência de até 30% do superávit dos recursos do Funpen (ao final de 2016) ao FNSP (art. 3º da MPV 755/2016);

j. alteram a Lei 11.473/2007, que dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública, para, entre outras medidas, incluir militares e policiais da União, além de ex-servidores civis de todas as esferas, entre os agentes que poderão tomar parte da Força Nacional em caráter voluntário, e limitar em dois anos o prazo de realização de atividades de apoio administrativo por um mesmo colaborador (art. 4º da MPV 755/2016).

Considerando-se o cerne da solicitação de trabalho, observa-se que as modificações detalhadas pelas alíneas “g” e “i” acima guardam maior relevância diante do objeto do presente estudo. As subseções a seguir cuidarão de tais temas em maiores detalhes.

II.2 – O Fundo Penitenciário Nacional e suas fontes de financiamento

Fundos são “instrumentos de natureza orçamentária criados por lei para a vinculação de recurso ou conjunto de recursos à implementação de programas,

¹ A instituição do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) deu-se pela Lei 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, que resultou da conversão da Medida Provisória 2.129-9, de 2001. A norma jurídica em tela estatui (art. 1º) que o FNSP objetiva “apoiar projetos na área de segurança pública e de prevenção à violência, enquadrados nas diretrizes do plano de segurança pública do Governo Federal”.

projetos ou atividades com objetivos bem caracterizados”².

O Funpen foi instituído no âmbito do então Ministério da Justiça por meio da Lei Complementar 79, de 7 de janeiro de 1994. Segundo o art. 1º do citado diploma legal, o Funpen tem a finalidade de “proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades e programas de modernização e aprimoramento do Sistema Penitenciário Brasileiro”.

O Orçamento Geral da União (OGU) contempla o Funpen entre as unidades orçamentárias (UOs) vinculadas ao Ministério da Justiça e Cidadania – trata-se da UO 30907. Na condição de unidade orçamentária, o Fundo desempenha o papel de coordenação do processo de elaboração da proposta orçamentária no seu âmbito de atuação, integrando e articulando o trabalho das suas unidades administrativas, tendo em vista a consistência da programação de sua unidade.

Contudo, é de se ressaltar que tal fundo possui natureza contábil, de modo que não se materializa em estrutura administrativa própria. Por tal razão, a administração dos recursos no âmbito do Funpen cabe a uma unidade específica dentro do Ministério da Justiça e Cidadania, é dizer, ao Departamento Penitenciário Nacional (Depen)³. Nesses termos, é o Depen que operacionaliza a execução orçamentária do Funpen, mediante descentralizações de recursos via convênios ou contratos de repasse firmados junto a entidades públicas – de outras esferas de governo – ou privadas.

No que concerne às fontes de financiamento necessárias à consecução das finalidades do Fundo, a Lei Complementar 79 esclarece que constituirão recursos do Funpen (art. 2º):

I - dotações orçamentárias da União;

II - doações, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis, que venha a receber de organismos ou entidades nacionais, internacionais ou estrangeiras, bem como de pessoas físicas e jurídicas, nacionais ou estrangeiras;

III - recursos provenientes de convênios, contratos ou acordos firmados com entidades públicas ou privadas, nacionais, internacionais ou estrangeiras;

² Sanches, O. M. Novo Dicionário de Orçamento e Áreas Afins. 1. ed. Edição do Autor. Brasília: 2013, p. 190.

³ Decreto 8.668/2016, art. 32, inc. VIII.

IV - recursos confiscados ou provenientes da alienação dos bens perdidos em favor da União Federal, nos termos da legislação penal ou processual penal, excluindo-se aqueles já destinados ao Fundo de que trata a Lei nº 7.560, de 19 de dezembro de 1986;

V - multas decorrentes de sentenças penais condenatórias com trânsito em julgado;

VI - fianças quebradas ou perdidas, em conformidade com o disposto na lei processual penal;

VII - cinquenta por cento do montante total das custas judiciais recolhidas em favor da União Federal, relativas aos seus serviços forenses;

VIII - três por cento do montante arrecadado dos concursos de prognósticos, sorteios e loterias, no âmbito do Governo Federal;

IX - rendimentos de qualquer natureza, auferidos como remuneração, decorrentes de aplicação do patrimônio do FUNPEN;

X - outros recursos que lhe forem destinados por lei.

Por seu turno, a Lei 11.345/2006, que dispõe sobre a instituição de concurso de prognóstico destinado ao desenvolvimento da prática desportiva e dá outras providências, atribuiu ao Funpen 3% do total dos recursos arrecadados com a realização do concurso de prognóstico específico sobre o resultado de sorteio de números ou símbolos regido pelo Decreto-Lei 204/1967 (art. 2º, inc. V, da Lei 11.345/2006). A propósito, consideram-se concursos de prognósticos “todos e quaisquer concursos de sorteios de números, loterias, apostas, inclusive as realizadas em reuniões hípicas, nos âmbitos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal” (Lei 8.212/1991, art. 26, § 1º).

Nota-se, dessarte, que recursos oriundos da realização de concursos de prognósticos foram destinados ao Funpen já no momento de sua instituição (art. 2º, inc. VIII da Lei Complementar 79/1994, acima transcrito) e, também, por meio de legislação ordinária posterior (Lei 11.345/2006).

A tabela 1 a seguir explicita os valores absolutos e a importância relativa dos recursos oriundos de concursos de prognósticos (fonte 118) dentro do orçamento do Funpen, ao longo dos últimos dez anos:

Tabela 1: Dotação inicial – Funpen (UO 30.907) – R\$ milhões

Fonte de recursos	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008
100 – Recursos Ordinários	0,0	10,4	2,3	6,8	1,4	39,4	0,3	6,2	5,5	10,3
118 – Contribuição sobre Concursos de Prognósticos	343,0	400,9	319,4	284,9	268,9	285,5	181,7	152,9	150,4	137,6
150 – Recursos Próprios – Não-financeiros	9,0	10,2	13,0	15,9	14,0	3,0	3,3	3,4	4,2	5,6
174 – Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia e Multas Provenientes de Processos Judiciais	13,4	11,8	13,1	8,8	7,1	5,8	5,3	3,5	2,9	2,3
180 – Recursos Próprios Financeiros	323,6	248,4	194,1	175,3	92,8	94,5	73,1	71,2	41,2	42,3
182 – Restituição de Recursos de Convênios e Congêneres	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7,0	6,3	17,4	26,6	7,9
188 – Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional	1,8	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAL	690,9	682,2	541,8	491,6	384,2	435,3	269,9	254,6	230,8	206,0
Participação percentual relativa – Fonte 118/TOTAL	49,6	58,8	58,9	57,9	70,0	65,6	67,3	60,1	65,2	66,8

Fonte: Tesouro Gerencial.

Nota-se, de partida, que os recursos derivados de concursos de prognósticos representaram a principal fonte do orçamento do Funpen nos últimos dez anos. A fonte 118 respondeu, em média, por 62% da dotação inicial do Fundo no período, tendo alcançado a máxima de 70% no ano de 2013 e a mínima de 49,6% neste exercício de 2017 – R\$ 343,0 milhões, de um total de R\$ 690,9 milhões consignados ao Funpen em 2017.

A perda da importância relativa dos recursos provenientes da Contribuição sobre Concursos de Prognósticos no âmbito do Funpen em 2017, contudo, não decorre da edição da MPV 755/2016, dado que a medida foi editada apenas ao final do exercício e não produziu efeitos sobre a elaboração da peça orçamentária. Em verdade, a queda observada no percentual pode ser atribuída aos efeitos da Emenda Constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016, que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Referida emenda promoveu a desvinculação de 30% das receitas da União que viriam a ser destinadas a órgão, fundo ou despesa. Como a norma até então vigente (Emenda Constitucional nº 68, de 2011) limitava a desvinculação de recursos a 20%, a ampliação da percentagem passível de desvinculação ocasionou um impacto estimado em R\$ 49,0 milhões sobre o orçamento do Fundo Penitenciário Nacional, acarretando o declínio em comento.

É de se registrar, entretanto, que a MPV 755/2016 trará, sem dúvidas, impactos sobre as disponibilidades de recursos do Fundo Penitenciário Nacional derivados da fonte 118, embora tais impactos ainda não estejam refletidos na Lei Orçamentária para 2017 (Lei 13.414/2017). Adiante, oferecem-se informações detalhadas acerca dos reflexos estimados.

II.3 – Impacto da MPV 755/2016 sobre o orçamento do Funpen

Pode-se seccionar a análise dos efeitos da MPV 755/2016 sobre as disponibilidades do Funpen em duas vertentes:

1ª: perda de receitas vinculadas em virtude da redução no percentual destinado ao Funpen decorrente de recursos arrecadados com a realização de concursos de prognósticos (alínea “g” da subseção II.1 acima); e

2ª: desvinculação de até 30% do superávit financeiro das fontes de recursos concernentes ao Funpen existentes no Tesouro Nacional em 31 de dezembro de 2016 (alínea “i” da subseção II.1 acima).

Com relação ao primeiro ponto, e considerando a previsão de receita constante da Lei Orçamentária para 2017, estima-se que deixarão de ser

destinados ao Funpen R\$ 102,9 milhões a serem arrecadados na fonte 118 – Contribuições sobre Concursos de Prognósticos. A metodologia de cálculo pertinente está explicitada em anexo ao presente estudo, ao lado de considerações adicionais sobre a temática.

No que diz respeito ao montante de recursos desvinculado do Funpen, e tendo em conta um superávit estimado de R\$ 873,0 milhões à conta do Fundo ao final de 2016⁴, a MPV 755/2016 autoriza a transferência de até R\$ 261,9 milhões (30% do saldo do superávit financeiro legalmente atribuído ao Funpen) ao Fundo Nacional de Segurança Pública. À semelhança do informado anteriormente, também consta do anexo a metodologia de cálculo utilizada.

Conjugando-se os impactos decorrentes da redução de receita que advém da alteração no percentual de recursos vinculados ao Funpen e a desvinculação de até 30% dos recursos do superávit financeiro do Fundo, a potencial perda de recursos perfaz o montante total de R\$ 364,8 milhões⁵.

III – CONCLUSÃO

A Medida Provisória nº 755/2016 promove a alteração de diversos dispositivos da Lei Complementar 79/1994 e da Lei 11.473/2007, tocando aspectos pertinentes ao financiamento e ao funcionamento do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen).

Em particular, a MPV 755/2016 reduz, de 3% para 2,1%, o percentual destinado ao Funpen decorrente de recursos arrecadados com a realização de concursos de prognósticos (nova redação dada ao inc. V, art. 2º, da Lei

⁴ O superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial do exercício anterior é publicado anualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional em Demonstrativo específico, junto ao Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) referente ao primeiro bimestre do exercício subsequente. Em se tratando de receitas vinculadas, referido Demonstrativo deve identificar as respectivas unidades orçamentárias, conforme estabelecido nas sucessivas leis de diretrizes orçamentárias. Ocorre que a publicação do RREO referente ao primeiro bimestre – e do Demonstrativo do Superávit Financeiro de Receitas Vinculadas – pode ocorrer até trinta dias após o encerramento do bimestre a que se refere (até 30 de março, portanto), pelo que, até o momento de encerramento do presente estudo, a informação oficial acerca do superávit em questão não está disponível. Por esta razão, este trabalho lança mão de uma estimativa de valores para fins de atendimento da solicitação parlamentar.

⁵ A título de comparação, a quantia equivale a cerca de 53% do orçamento inicial do Funpen para 2017.

11.435/2006), e possibilita a desvinculação e transferência de até 30% do superávit dos recursos do Funpen (ao final de 2016) ao FNSP (art. 3º da MPV 755/2016).

Conforme demonstrado, os recursos derivados de concursos de prognósticos representaram a principal fonte do orçamento do Funpen nos últimos dez anos. A fonte 118 respondeu, em média, por 62% da dotação inicial do Fundo no período.

Por seu turno, o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior constitui – a teor do art. 43, § 1º, inc. I da Lei 4.320/1964, e desde que não comprometido – fonte de recursos para a abertura de créditos adicionais. No ano de 2016, por exemplo, foi aberto crédito suplementar em favor do Funpen, à conta do superávit financeiro do Fundo, no valor de R\$ 1.929,9 milhões (Lei 13.385/2016).

Conforme metodologia de cálculo explicitada em anexo, são os seguintes os impactos estimados sobre as disponibilidades do Funpen, em razão das alterações promovidas pela MPV 755/2016:

- **a perda de receita estimada para o Funpen** em virtude da redução percentual dos recursos arrecadados com a realização de concursos de prognósticos **é de R\$ 102,95 milhões;**

- **o montante de recursos desvinculado em desfavor do Funpen** e destinado ao Fundo Nacional de Segurança Pública **poderia alcançar até R\$ 261,9 milhões.**

Conjugando-se os impactos decorrentes da redução de receita que advém da alteração no percentual de recursos vinculados ao Funpen e a desvinculação de até 30% dos recursos do superávit financeiro do Fundo, **a potencial perda de recursos perfaz o montante total de até R\$ 364,8 milhões.**

Dayson Pereira B. de Almeida

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira

Anexo – Metodologia de cálculo

I – Impacto decorrente da redução no percentual destinado ao Funpen dos recursos arrecadados com a realização de concursos de prognósticos

As receitas advindas de contribuições sobre concursos de prognósticos são identificadas no orçamento por intermédio da fonte⁶ 118 – Contribuição sobre Concursos de Prognósticos. Para o exercício de 2017, considerando os orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, a Lei Orçamentária prevê uma arrecadação total de R\$ 3.898,7 milhões na citada fonte de recursos, distribuídos por unidade orçamentária na seguinte conformidade:

Tabela A1: Distribuição da fonte 118 por unidade orçamentária – LOA 2017

Unidade orçamentária	Dotação inicial (R\$ milhões)
26298 – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	1.373,78
30905 – Fundo de Defesa dos Direitos Difusos	0,03
30907 – Fundo Penitenciário Nacional – Funpen	343,00
30913 – Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente – FNCA	0,03
36901 – Fundo Nacional de Saúde	7,81
42902 – Fundo Nacional de Cultura	320,04
51101 – Ministério do Esporte	326,60
55201 – Instituto Nacional do Seguro Social – INSS	552,67
55901 – Fundo Nacional de Assistência Social	0,48
73109 – Recursos sob Supervisão do Ministério do Esporte e Turismo	162,23
74902 – Recursos sob Supervisão do FIES	812,05
TOTAL	3.898,73

É possível, ademais, obter maior detalhamento acerca da procedência dos recursos reunidos sob a fonte 118, de modo a identificar a origem da receita segundo o fato gerador (isto é, o acontecimento que ocasionou o ingresso da

⁶ A classificação da receita por fonte de recursos busca, por intermédio da clara identificação da origem dos recursos, assegurar que receitas vinculadas por lei a determinadas finalidades específicas sejam aplicadas exclusivamente na consecução de tal objetivo, e indica de onde virão os recursos para financiar a despesa orçamentária.

receita nos cofres públicos)⁷. Trata-se da classificação por natureza de receita. No caso do Funpen, para 2017, o desdobramento da arrecadação na fonte 118 por natureza de receita está detalhado a seguir:

Tabela A2: Naturezas de receita – Fonte 118 – Funpen – LOA 2017

Fonte de recursos – 118 – Contribuição sobre Concursos de Prognósticos	R\$ milhões
1.2.1.0.07.1.1 Contribuição sobre a Loteria Federal - Principal	7,20
1.2.1.0.07.2.1 Contribuição sobre Loterias Esportivas - Principal	2,97
1.2.1.0.07.4.1 Contribuição sobre Loterias de Números - Principal	324,93
1.2.1.0.07.5.1 Contribuição sobre Loteria Instantânea - Principal	0,00
1.2.1.0.07.6.1 Contribuição sobre Concursos de Prognóstico - Modalidade Futebol - Principal	7,81
1.2.1.0.08.1.1 Contribuição sobre Sorteios Realizados por Entidades Filantrópicas - Principal	0,08
1.2.1.0.08.1.2 Contribuição sobre Sorteios Realizados por Entidades Filantrópicas - Multas e Juros	0,01
TOTAL	343,00

As regras que determinam os percentuais que devem orientar o rateio dos recursos entre os vários beneficiários são fixadas em diversas leis e portarias dos órgãos reguladores das diversas modalidades de loterias federais em vigor.

No que interessa ao presente estudo, atém-se à Lei 11.345/2006 e à sua regulamentação posterior. Citada lei dispõe sobre a instituição de concurso de prognóstico destinado ao desenvolvimento da prática desportiva e dá outras providências. Referido diploma atribuiu ao Funpen 3% do total dos recursos arrecadados com a realização do concurso de prognóstico específico sobre o resultado de sorteio de números ou símbolos regido pelo Decreto-Lei 204/1967 (art. 2º, inc. V, da Lei 11.345/2006).

Por seu turno, tendo em conta a Lei 11.345/2006, a Portaria 30/2008, do Ministério da Fazenda, regulamenta e dispõe sobre a metodologia de cálculo e apuração dos valores a distribuir e acerca dos prazos de recolhimento dos recursos ao Tesouro Nacional. Considerando os 3% legalmente atribuídos ao Funpen, bem como uma parcela de 20% a título de desvinculação de recursos, a redação atual do anexo VII da Portaria MF 30/2008, dada pela Portaria MF 129/2015, estabelece o seguinte rateio em favor do Fundo Penitenciário Nacional:

⁷ Manual Técnico de Orçamento. Edição 2017. Brasília, 2016.

Tabela 3A: Excerto – Anexo VII da Portaria MF 30/2008

Rateio dos valores recolhidos à Secretaria do Tesouro Nacional – Funpen	Percentual
Prognósticos numéricos	6,87
Prognósticos esportivos	7,72
Concursos Especiais – Prognósticos Esportivos	11,86
Loteria Federal	9,86
Loteria Instantânea	8,57
Concurso de Prognósticos Específicos – Timemania	24,0
Prêmios Prescritos de todas as Loterias Federais	0,0

Ocorre, contudo, que os percentuais acima não consideram: (i) o novo patamar de desvinculação de receitas da União estabelecido pela Emenda Constitucional 93/2016 (30%, e não mais 20%); (ii) a alteração promovida pela MPV 755/2016 no percentual de recursos destinados ao Funpen pela Lei 11.345/2016, ou seja, a redução de 3% para 2,1% do total arrecadado com a realização do concurso de prognóstico.

Incorporando as alterações normativas em tela ao cálculo do rateio dos valores recolhidos à STN, chega-se aos seguintes percentuais estimados, aderentes à nova realidade jurídica:

Tabela 4A: Nova conformação do rateio – Percentuais estimados

Rateio dos valores recolhidos à Secretaria do Tesouro Nacional – Funpen	Percentual
Prognósticos numéricos	4,21
Prognósticos esportivos	4,73
Concursos Especiais – Prognósticos Esportivos	7,27
Loteria Federal	6,04
Loteria Instantânea	5,25
Concurso de Prognósticos Específicos – Timemania	14,70
Prêmios Prescritos de todas as Loterias Federais	0,0

Diante de tais números, cumpre aplicar as novas alíquotas estimadas (conforme tabela 4A) à previsão da receita trazida pela LOA 2017, de modo a obter os valores que deverão, efetivamente, ser vertidos ao Funpen caso confirmada a arrecadação projetada pelo Poder Executivo. A tabela 5A explicita os valores obtidos:

Tabela 5A: Receita estimada após MPV 755/2016
Naturezas de receita – Fonte 118 – Funpen

Fonte de recursos – 118 – Contribuição sobre Concursos de Prognósticos	Total LOA	Cota Funpen
1.2.1.0.07.1.1 Contribuição sobre a Loteria Federal - Principal	83,40	5,03
1.2.1.0.07.2.1 Contribuição sobre Loterias Esportivas - Principal	43,94	2,08
1.2.1.0.07.4.1 Contribuição sobre Loterias de Números - Principal	5.404,66	227,45
1.2.1.0.07.5.1 Contribuição sobre Loteria Instantânea - Principal	0,05	0,00
1.2.1.0.07.6.1 Contribuição sobre Concursos de Prognóstico - Modalidade Futebol - Principal	37,20	5,47
1.2.1.0.08.1.1 Contribuição sobre Sorteios Realizados por Entidades Filantrópicas - Principal	0,31	0,02
1.2.1.0.08.1.2 Contribuição sobre Sorteios Realizados por Entidades Filantrópicas - Multas e Juros	0,04	0,00
TOTAL	5.569,60	240,06

Por fim, resta cotejar os valores obtidos acima (cota Funpen) àqueles explicitados na tabela A2 supra (dotação inicial do Funpen - LOA 2017⁸), de modo a auferir perda de receita estimada em decorrência da alteração introduzida pela MPV 755/2016.

Tabela A5: Perda de receita estimada após MPV 755/2016
Naturezas de receita – Fonte 118 – Funpen

Fonte de recursos – 118 – Contribuição sobre Concursos de Prognósticos	Perda estimada (R\$ milhões)
1.2.1.0.07.1.1 Contribuição sobre a Loteria Federal – Principal	2,17
1.2.1.0.07.2.1 Contribuição sobre Loterias Esportivas – Principal	0,89
1.2.1.0.07.4.1 Contribuição sobre Loterias de Números – Principal	97,48
1.2.1.0.07.5.1 Contribuição sobre Loteria Instantânea – Principal	0,00
1.2.1.0.07.6.1 Contribuição sobre Concursos de Prognóstico - Modalidade Futebol – Principal	2,34
1.2.1.0.08.1.1 Contribuição sobre Sorteios Realizados por Entidades Filantrópicas – Principal	0,07
1.2.1.0.08.1.2 Contribuição sobre Sorteios Realizados por Entidades Filantrópicas – Multas e Juros	0,01
TOTAL	102,95

Desse modo, **a perda de receita estimada para do Funpen** em virtude da redução percentual dos recursos arrecadados com a realização de concursos de prognósticos **é de R\$ 102,95 milhões.**

⁸ A LOA 2017 já incorpora o percentual 30% a título de desvinculação de receitas da União no rateio de suas estimativas de receita

I – Impacto decorrente da desvinculação de até 30% do superávit financeiro das fontes de recursos concernentes ao Funpen

A priori, deve-se esclarecer que uma operação de desvinculação de receitas busca possibilitar a utilização de recursos vinculados em finalidades diversas daquelas estabelecidas pela norma jurídica que instituiu a vinculação em tela. No caso do Funpen, a desvinculação autorizada pelo art. 3º da MPV 755/2016 desobriga a aplicação de até 30% dos recursos legalmente vinculados ao Fundo, no montante apurado em 31 de dezembro de 2016, em atividades e programas de modernização e aprimoramento do Sistema Penitenciário Brasileiro. Uma vez desvinculados, tais recursos serão revertidos ao patrimônio do Fundo Nacional de Segurança Pública, de onde deverão ser alocados na consecução dos objetivos do citado Fundo destinatário.

A desvinculação promovida pela Medida Provisória visa então contornar, a um só tempo:

- a exigência disposta no parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000, isto é: “Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso”;

- a regra estatuída pelo art. 73 da Lei 4.320/1964, segundo o qual “salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo”⁹.

Calha registrar, também, que o superávit financeiro referido pela MPV 755/2016 consiste na diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo

⁹ Registre-se, por oportuno, que o Tribunal de Contas da União, ao apreciar as Contas da Presidente da República referentes ao exercício de 2015, sob a responsabilidade da Excelentíssima Senhora Dilma Vana Rousseff (TC 008.389/2016-0), externou entendimento no sentido de que é irregular a utilização de recursos vinculados do superávit financeiro em finalidade diversa do objeto da vinculação, em ofensa ao parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000, bem como o uso de recursos de fundos especiais em desacordo com o estabelecido no art. 73 da Lei 4.320/1964 e com o parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Tal irregularidade justificou, inclusive, a emissão de alerta ao Poder Executivo Federal (Acórdão 2.523/2016 – TCU - Plenário).

financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas (art. 43, § 2º, da Lei 4.320/1964). Trata-se de grandeza apurada no balanço patrimonial do ente e, a teor do art. 43, § 1º, inc. I da Lei 4.320/1964, constitui – desde que não comprometido – fonte de recursos para a abertura de créditos adicionais.

Desse modo, verificada a existência de superávit financeiro de exercícios anteriores, tal montante traduz-se em um recurso disponível para abertura de créditos para as despesas não fixadas ou não totalmente contempladas pela Lei Orçamentária¹⁰.

Considerando que os créditos orçamentários (iniciais ou adicionais) devem indicar a origem dos recursos correspondentes¹¹, a abertura de créditos adicionais mediante o uso de superávit financeiro aferido em balanço patrimonial demanda a apuração do eventual superávit por fonte de recursos, para controle e acompanhamento do saldo existente na respectiva fonte ao longo do exercício financeiro. No caso de receitas vinculadas, o demonstrativo do superávit financeiro por fonte de recursos apurado no exercício anterior deve identificar, ainda, as unidades orçamentárias beneficiárias da vinculação normativa¹².

A esse exemplo, registre-se que, conforme o Demonstrativo do Superávit Financeiro de Receitas Vinculadas publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional em 29 de março de 2016 (Portaria STN 173/2016), foram apurados os seguintes valores de superávit financeiro legalmente vinculado ao Funpen, ao final do ano de 2015:

¹⁰ A propósito, a Lei 13.385/2016 abriu crédito suplementar em favor do Funpen, lançando mão da totalidade dos recursos apurados em superávit financeiro em favor do Fundo ao final de 2015 (R\$ 1.929,9 milhões – ver tabela 6A) como fonte de recursos. Segundo a exposição de motivos que acompanhou o projeto encaminhado pelo Poder Executivo, a suplementação em comento permitiria “o cumprimento de decisão do Supremo Tribunal Federal - STF que ‘determinou à União que libere o saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional para utilização com a finalidade para a qual foi criado, abstendo-se de realizar novos contingenciamentos”.

¹¹ Art. 167, inc. V, da Constituição Federal de 1988.

¹² Art. 44, § 8º, da Lei 13.408/2017 – Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017.

Tabela 6A: Excerto – Demonstrativo do Superávit Financeiro de Receitas Vinculadas – Dezembro de 2015 (Tabela 4-A - Portaria STN 173/2016)

Fonte de recursos	Superávit (R\$ milhões)
118 – Contribuição sobre Concursos de Prognósticos	1.262,7
150 – Recursos Próprios – Não-financeiros	62,2
174 – Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia e Multas Provenientes de Processos Judiciais	11,7
180 – Recursos Próprios Financeiros	563,5
186 – Outras Receitas Originárias	29,7
TOTAL	1.929,9

Assim, caso o valor apurado em 31 de dezembro de 2016 fosse o apresentado na tabela acima, a desvinculação de 30% do superávit retiraria cerca de R\$ 580 milhões das disponibilidades do Funpen.

Naturalmente, as informações apresentadas na tabela 6A servem apenas para identificar as fontes de recursos vinculadas ao Funpen e ilustrar o modo de aferição do impacto da MPV 755/2016 sobre o patrimônio do Funpen, pois os valores se referem à posição de encerramento de exercício em 2015.

De modo a obter o impacto da desvinculação para a posição de 31 de dezembro de 2016 (data a que se reporta a Medida Provisória), estimou-se o montante, por fonte de recursos, que deverá compor o superávit financeiro atribuído ao Funpen. Para tanto, foram extraídos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) do governo federal e, a partir de tais informações, procedeu-se ao cálculo do superávit estimado, lançando-se mão da seguinte fórmula:

$$\text{Superávit Financeiro} = \text{Ativo Financeiro}^{13} - \text{Passivo Financeiro}^{14} - \text{Restos a Pagar}^{15}$$

¹³ Saldo das contas do ativo marcadas com o atributo de Indicador de Superávit Financeiro “F” (financeiro).

¹⁴ Saldo das contas do passivo marcadas com o atributo de Indicador de Superávit Financeiro “F” (financeiro).

¹⁵ Restos a pagar empenhados e não liquidados do exercício e de exercícios anteriores, representado, neste estudo, pelo somatório do saldo das contas: 5.3.1.7.1.01.00 – Restos a Pagar Não Processados do Exercício a Liquidar; 6.3.1.1.0.00.00 – Restos a Pagar Não Processados a Pagar; e 6.3.1.5.1.00.00 – Restos a Pagar Não Processados a Liquidar Bloqueados por Decreto.

As estimativas obtidas estão reunidas na tabela 7A:

Tabela 7A: Estimativa do Superávit Financeiro de Receitas Vinculadas
Funpen – dezembro de 2016

Fonte de recursos	Superávit estimado (R\$ milhões)
118 – Contribuição sobre Concursos de Prognósticos	156,2
150 – Recursos Próprios – Não-financeiros	0,2
174 – Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia e Multas Provenientes de Processos Judiciais	7,9
180 – Recursos Próprios Financeiros	672,3
186 – Outras Receitas Originárias	36,4
TOTAL	873,0

Desse modo, **considerando a estimativa de R\$ 873,0 milhões**, que representaria o superávit financeiro legalmente vinculado ao Funpen apurado ao final do exercício de 2016, **o montante desvinculado em favor do Fundo Nacional de Segurança Pública – e em desfavor do Funpen – poderia alcançar até R\$ 261,9 milhões** (30% do total).