PROJETO DE LEI Nº 1.350, DE 2015.

"Concede anistia aos empregados e aos servidores públicos civis do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro, demitidos no período compreendido entre dezembro de 1985 e dezembro de 1986, em razão de haverem participado de movimentos reivindicatórios."

Autor: Deputado Glauber Braga
Relator: Deputado Vitor Hugo

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 1350, de 2015, de autoria do Deputado Glauber Braga, visa conceder anistia aos empregados e aos servidores públicos civis do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro demitidos no período compreendido entre dezembro de 1.985 e dezembro de 1986, em razão de terem participado de movimentos reivindicatórios.

O projeto tramita em Regime Ordinário (art. 151, III, RICD) e está sujeito à apreciação do Plenário, tendo sido distribuído às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), Finanças e Tributação (art. 54 RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (mérito e art. 54 RICD), nessa ordem.

Apreciado pela CTASP, o projeto foi aprovado, nos termos do parecer do Deputado Bebeto.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão 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, inciso II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e da 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. 1°, § 1°, 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 a estas legislações.

Além da Norma Interna, a Comissão de Finanças e Tributação editou a Súmula n° 1/08-CFT, segundo a qual "é incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da Lei Complementar n° 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 à legislação orçamentária da União e ao constatar que o Projeto potencialmente geraria vultosa despesa pública, faz-se necessário observar especialmente o disposto nos art. 114 e 115 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019 – LDO-2019 (Lei no 13.707, de 2018), conforme segue:

> "**Art. 114. As proposições legislativas e as suas emendas, conforme o art. 59 da Constituição, 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 exercícios 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 Executivo, Legislativo e Judiciário, 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 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 caput do art. 21 da Constituição.

§ 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;

II - altere gastos com pessoal, nos termos do art. 169, § 1º, da Constituição, concedendo aumento que resulte em:

a) somatório das parcelas remuneratórias permanentes superior ao limite fixado no inciso XI do caput do art. 37 da Constituição;

b) despesa, por Poder ou órgão, acima dos limites estabelecidos nos arts. 20 e 22, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal; ou

c) descumprimento do limite imposto pelo art. 107, § 1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ou utilização da compensação a que se referem os §§ 7º e 8º do mesmo artigo; 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 controle do fundo; ou

b) fixem atribuições ao fundo que possam ser realizadas pela estrutura departamental da administração pública federal; e

IV - determine ou autorize a indexação ou atualização monetária de despesas públicas, inclusive aquelas tratadas no inciso V do caput do art. 7º da Constituição.

§ 7º As disposições desta Lei aplicam-se inclusive às proposições legislativas mencionadas no caput em tramitação no Congresso Nacional.

§ 8º As propostas de atos que resultem em criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, 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 a adequação orçamentária e financeira:
I - no âmbito do Poder Executivo, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e ao Ministério 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 do 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. 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.
§ 12. Fica dispensada a compensação de que trata o caput para proposições cujo impacto seja irrelevante, assim considerado o limite de um milésimo por cento da receita corrente líquida realizada no exercício de 2018.
§ 13. O disposto no § 12 não se aplica às despesas com:
I - pessoal, de que trata o art. 101; e
II - benefícios ou serviços da seguridade social criados, majorados ou estendidos, nos termos do art. 195, § 5º, da Constituição.
§ 14. 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 de sua compensação, de acordo com as condições previstas no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.
§ 15. Considera-se atendida a compensação a que se refere o caput nas seguintes situações:
I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária de 2019, na forma do art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo IV; ou
II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente

> da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.
> § 16. O impacto conjunto das proposições aprovadas com base no § 12 não poderá ultrapassar um centésimo por cento da receita corrente líquida implícita na Lei Orçamentária do exercício em que ocorreu a aprovação.
> **Art. 115. Salvo cancelamento equivalente de outra despesa obrigatória, fica vedada no exercício de 2019 a aprovação de proposições legislativas de que trata o caput do art. 114 desta Lei relativas a despesas obrigatórias sujeitas ao Novo Regime Fiscal." (grifo nosso)**

Os citados dispositivos da LDO-2019 devem ser observados em conjunto com os arts. 15, 16 e 17, da Lei Complementar nº 101, de 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 subseqüentes;**
> 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, conterá 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.” (grifo nosso)

Sendo assim, inicialmente, a proposição já apresenta contrariedade ao imposto pela legislação, uma vez que não foi apresentada a estimativa de impacto orçamentário e financeiro e medidas de compensação nos montantes do respectivo impacto.

Dessa forma, ainda que superado o óbice do relatório com as estimativas de custos e seus efeitos, o PL em tela ainda não prosperaria, uma vez que também

infringe o previsto no artigo 115, da LDO-2019[1]. A proposição provoca aumento de despesa pública, potencialmente em relação a salários atrasados e também seguramente de remunerações futuras. Dessa forma, a proposta contempla a geração de uma despesa de caráter continuado[2] para a União, sem indicar, contudo, cancelamento compensatório equivalente de outro dispêndio da mesma natureza.

Entendemos, portanto, que o PL nº 1.350, de 2015, falha no cumprimento da legislação orçamentária e financeira. Assim, torna evidente a sua inadequação sob esse aspecto.

Diante do exposto, somos pela INADEQUAÇÃO orçamentária e financeira, do Projeto de Lei nº 1.350, de 2015.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado Vitor Hugo PSL/GO
Relator

[1] Salvo cancelamento equivalente de outra despesa obrigatória, fica vedada no exercício de 2019 a aprovação de proposições legislativas de que trata o caput do art. 114 desta Lei relativas a despesas obrigatórias sujeitas ao Novo Regime Fiscal. (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019)

[2] 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. (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000)