



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Comissão de Finanças e Tributação
Projeto de Lei nº 745, de 2015

PROJETO DE LEI Nº 745, DE 2015

“Dispõe sobre promoções de servidores militares (Polícia Militar e Corpos de Bombeiros Militar do Distrito Federal), oriundos do Antigo Distrito Federal.”

Autor: Deputado Alberto Fraga

Relator: Deputado Izalci Lucas

I – RELATÓRIO

Por meio do Projeto de Lei nº 745, de 2015 (PL 745/2015), o Deputado Alberto Fraga propõe que seja assegurada a promoção ao posto ou graduação imediata aos servidores inativos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do antigo Distrito Federal, não beneficiados pelo decreto nº 544, de 18 de novembro de 1966. Segundo o texto do projeto, o benefício em questão seria estendido aos servidores militares inativos da reserva remunerada, reformados e aos pensionistas militares. Aduz o PL que as despesas dele decorrentes correrão à conta de recursos da União, sem efeito retroativo.

2. A proposição, originalmente distribuída à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado para exame de mérito, foi aprovada naquele colegiado, sem emendas, em reunião ocorrida na data de 11 de maio de 2016.

3. O projeto foi distribuído, ainda, à Comissão de Finanças e Tributação – CFT – para exame de adequação orçamentária e financeira e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC – para verificação da constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito.

4. Nesta Comissão, não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

5. Em 26 de outubro de 2016, esta relatoria apresentou parecer pela incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária da matéria. Contudo, uma vez findo o referido exercício sem que houvesse deliberação da CFT, o projeto em tela foi devolvido ao relator para atualização da legislação orçamentária pertinente.

6. É o relatório.

II – VOTO

7. Cabe a este órgão técnico exclusivamente o exame do projeto de lei quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, conforme estabelece o art. 53, inc. II, combinado com o art. 32, inc. X, alínea h, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Nesse diapasão, a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, de 29 de maio de



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Comissão de Finanças e Tributação
Projeto de Lei nº 745, de 2015

1996, "estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira".

8. O art. 1º, § 1º, da citada 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, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual*".

9. Além da referida Norma Interna, a Comissão de Finanças e Tributação editou a Súmula nº 1/08-CFT, segundo a qual "*é incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da Lei Complementar nº 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*".

10. Em relação ao plano plurianual, a proposição não conflita com as normas do diploma vigente – Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016 – PPA 2016/2019 –, restando compatível com suas disposições.

11. À luz da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF –, os gastos oriundos da implementação do projeto de lei em apreço enquadram-se na condição de despesa obrigatória de caráter continuado, entendida como a despesa corrente derivada de lei que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios (art. 17, *caput*, da LRF). De fato, e na prática, o PL acarreta um aumento no valor do benefício recebido pelos servidores atingidos pela norma, em função da promoção de cargo concedida. Por exemplo, se o militar passou para a inatividade no posto de capitão, será promovido a major, com a remuneração adequada ao novo cargo.

12. Nesse sentido, a proposição sujeita-se à observância do disposto no artigo 17, §§ 1º e 2º, da LRF. Especificamente, nos termos do citado parágrafo 1º, o ato que criar ou aumentar despesa obrigatória de caráter continuado deverá ser instruído com estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, além de demonstrar a origem dos recursos para o seu custeio. Por seu turno, o parágrafo 2º determina que tal ato deverá ser acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO –, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. Essa comprovação, conforme § 4º do mesmo artigo, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

13. A observância dessas prescrições da LRF será comentada a seguir nos tópicos específicos acerca da compatibilidade com as disposições da LDO.

14. No que se refere à compatibilidade do projeto com a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, o art. 169 da Constituição Federal estabelece o que segue:

" Art. 169...



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Comissão de Finanças e Tributação
Projeto de Lei nº 745, de 2015

§ 1º. A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesas de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista." (grifos nossos)

15. A fim de atender a tal disposição constitucional, a Lei nº 13.408/2016, LDO 2017, em seu art. 103, autoriza o aumento das despesas com pessoal relativas à concessão de quaisquer vantagens ou aumentos de remuneração até o montante dos limites orçamentários arrolados em anexo discriminativo específico da Lei Orçamentária, cujos valores devem constar da programação orçamentária e ser compatíveis com os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

16. Ademais, a LDO determina que os projetos de lei relacionados a aumento de gastos com pessoal e encargos sociais deverão, dentre outros requisitos, ser acompanhados: (i) das premissas e metodologia de cálculo utilizadas, conforme estabelece a LRF; e (ii) do demonstrativo do impacto da despesa com a medida proposta, por poder ou órgão referido no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, destacando ativos, inativos e pensionistas (art. 102 da LDO 2017).

17. Procedendo-se ao exame do PL 745/2015, verifica-se o descumprimento dos diversos requisitos legais acima mencionados.

18. O Anexo V da Lei Orçamentária para 2017 – Lei nº 13.414, de 10 de janeiro de 2017 – não contém autorização para a concessão da vantagem proposta no projeto em análise. Além disso, não há prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesas de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes.

19. Ademais, não foi informada a estimativa do impacto orçamentário financeiro da proposição, tampouco foi indicada a necessária compensação para o aumento da despesa. Ressalte-se, por oportuno, que a estimativa do impacto orçamentário e financeiro de despesa obrigatória ou renúncia de receita criada por proposição legislativa passou a ser imposição constitucional, nos termos do artigo 113 do ADCT, incluído com o advento do Novo Regime Fiscal inaugurado pela Emenda Constitucional nº 95.

20. Por fim, no caso em análise configura-se a hipótese prevista no inciso I do § 6º do art. 117 da LDO 2017, que tem por incompatível a proposição que aumente despesa em matéria de iniciativa privativa, nos termos dos arts. 49, 51, 52, 61, 63, 96 e 127 da Constituição Federal. Semelhante disposição é encontrada no art. 8º da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, segundo o qual será considerada incompatível a proposição que aumente despesa em matéria de iniciativa exclusiva do Presidente da República.

21. De fato, na espécie, constata-se afronta ao disposto no art. 61, § 1º, II, alínea “a”, da Constituição de 1988, dado que é da iniciativa privativa do chefe do



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Comissão de Finanças e Tributação
Projeto de Lei nº 745, de 2015

Poder Executivo lei de criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração (nesse sentido, ADI 3791/DF, Rel. Min. Ayres Britto).

22. Resta evidenciada, portanto, a transgressão aos seguintes dispositivos legais: (i) art. 169, § 1º, da CF/88, combinado com art. 103 da LDO 2017; (ii) art. 102 da LDO 2017; (iii) art. 113 do ADCT, combinado com o art. 17, §§ 1º, 2º e 4º, da LRF; (iv) Súmula nº 1/08-CFT; bem assim a incidência direta do disposto no art. 117, § 6º, I, da LDO 2017.

23. Em face do exposto, VOTO pela INCOMPATIBILIDADE e INADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA do Projeto de Lei nº 745, de 2015.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado IZALCI LUCAS
Relator