

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 862, DE 1999 (Apenso o PL nº 1.152, de 1999)

Restabelece a cobrança do Adicional de Indenização do Trabalhador Portuário Avulso – AITP e o suprimento do Fundo de Indenização do Trabalhador Portuário Avulso – FITP, aos quais se referem os arts. 61 a 67, da Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, que “dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias e dá outras providências”.

Autor: Deputado Albérico Cordeiro

Relator: Deputado José Carlos Fonseca Jr.

I – RELATÓRIO

O projeto de lei sob apreciação propõe-se a restabelecer a cobrança do Adicional de Indenização do Trabalhador Portuário Avulso – AITP e o suprimento do Fundo de Indenização do Trabalhador Portuário Avulso – FITP, criados pela Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993. O prazo de vigência proposto é de 4 (quatro) anos, contados do exercício financeiro seguinte ao da publicação da lei, prorrogável automaticamente enquanto houver profissional ou de decisão judicial no mesmo sentido.

Determina ainda a proposição que, enquanto não ocorrer a cobrança do adicional ou o produto da cobrança for insuficiente, o Banco do Brasil, como gestor do FITP, fica autorizado a prover os pagamentos de indenizações com recursos de empréstimos que lhe serão concedidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e, posteriormente, pagos com o produto da arrecadação do AITP.

Esclarece que as indenizações a serem pagas com os recursos dos empréstimos serão as devidas aos trabalhadores portuários avulsos em razão do cancelamento do registro profissional, as decorrentes de decisões judiciais transitadas em julgado e as referentes aos pedidos de indenização protocolados junto ao Banco do Brasil.

Aduz ainda que, satisfeitos os pagamentos das indenizações e dos empréstimos contraídos com o BNDES, o saldo remanescente do Fundo de Indenização do Trabalhador Portuário Avulso, seja aplicado em programas de capacitação profissional dos trabalhadores portuários avulsos, ficando o Poder Executivo autorizado a destinar os recursos remanescentes para as Escolas Técnicas Federais, para o planejamento e execução dos referidos programas.

Na Justificacão do projeto, seu Autor informa que o Adicional de Indenização do Trabalhador Portuário Avulso, durante o período de quatro anos em que vigeu, por prescrição da Lei nº 8.630/93, gerou receitas suficientes apenas para a indenização de 12.300 trabalhadores e que ainda há 40.000 trabalhadores não atendidos, dos quais 5.000 com pedidos de indenização protocolados junto ao Banco do Brasil. Portanto, o objetivo da proposição seria o de criar condições para a satisfação dos pagamentos pendentes, socorrendo esses trabalhadores que se encontram em situação aflitiva.

Despachado inicialmente à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, o projeto de lei recebeu 6 emendas, todas de autoria do Deputado Pedro Fernandes, a seguir descritas:

- a emenda nº 01/99 propõe alteração ao art. 2º da proposição, para fixar em 10 anos o prazo vigência do Adicional de Indenização do Trabalhador Portuário Avulso – AITP, sob a justificação de que o prazo de 4 anos proposto seria insuficiente para a arrecadação dos recursos necessários a todas as indenizações;

- a emenda nº 02/99 pretende fixar um prazo de 6 (seis) meses para a entrega de requerimentos de indenização ao Gestor do Fundo (FITP);
- a emenda nº 03/99 dá nova redação ao art. 3º da proposição, para determinar que os recursos do BNDES sejam por este alocados ao Banco do Brasil, na qualidade de gestor do fundo, sob o argumento de que sendo apenas o gestor, não lhe caberia a obtenção de empréstimos com a finalidade de suprir as indenizações;
- a emenda nº 04/99 acrescenta três parágrafos ao art. 3º e suprime o atual parágrafo único, para definir que a alocação dos recursos pelo BNDES será feita em seis parcelas iguais, mensais e consecutivas, sendo a primeira 60 (sessenta) dias após a publicação da lei; determinar ao BNDES a adoção das providências necessárias à alocação e definir que o reembolso se dará em parcelas semestrais, a partir do 13º mês após o restabelecimento do AITP;
- a emenda nº 05/99 é meramente de adequação do art. 4º da proposição às mudanças de redação propostas aos arts. 2º e 3º;
- a emenda nº 06/99 visa à adequação do art. 6º do projeto de lei à redação proposta para o art. 3º.

Naquela Comissão, foi o Projeto de Lei nº 862/99 rejeitado, juntamente com o Projeto de Lei nº 1.152/99, apensado, e as emendas apresentadas, nos termos do parecer vencedor, do Deputado Pedro Henry, contra o voto do Deputado Wilson Braga, primitivo relator, que se pronunciara pela aprovação com substitutivo.

Na Comissão de Finanças e Tributação, a matéria deverá ser apreciada quanto à sua adequação orçamentária e financeira e, também, quanto ao mérito. Aberto o prazo regimental de cinco sessões para a apresentação de emendas, a partir de 18/04/01, não foram recebidas emendas ao projeto.

II – VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão, além do exame de mérito, inicialmente apreciar a proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação com o planto plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e normas pertinentes à receita e despesa públicas, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (arts. 32, IX, h, e 53, II) e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, que “estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”, aprovada pela CFT em 29 de maio de 1996.

O projeto de lei sob análise determina o restabelecimento do Adicional de Indenização do Trabalhador Portuário – AITP – e do Fundo de Indenização do Trabalhador Portuário Avulso, com o objetivo de prover recursos para indenização do cancelamento do registro do trabalhador portuário avulso; e revigora o direito à indenização dos trabalhadores avulsos disciplinado pela Lei nº 8.630/93, resultando em criação de nova despesa à conta do referido Fundo.

O financiamento da quantia necessária dar-se-ia pela arrecadação do Adicional de Indenização dos Trabalhadores Portuários Avulsos – AITP, estimada em aproximadamente R\$ 60 milhões anuais, conforme dados contidos na justificação do projeto de lei. Não sendo suficientes os valores para o pagamento tempestivo das indenizações, determina a proposição que o Banco do Brasil faça o pagamento das mesmas utilizando-se para tanto de recursos oriundos de empréstimos do BNDES. O FITP, portanto, seria suprido por recursos tanto do AITP quanto de empréstimos do BNDES.

Assim, embora decorra da criação do fundo o aumento das despesas a que se refere o projeto de lei, vemos que tratou a proposição de oferecer em contrapartida uma fonte vinculada de recursos, de sorte a não alterar o equilíbrio entre receitas e despesas preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal e fixado na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2001.

Ademais, destacamos que os recursos devidos ao Fundo não transitam pelo Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Contudo, tendo em vista a determinação da realização de empréstimos pelo BNDES ao Fundo, gera-se impacto às finanças da União. A operação de crédito preconizada pela proposição, por seu turno, constitui-se em despesa de caráter financeiro, não integrando, portanto, o resultado primário fixado como meta na LDO 2001 (Lei nº 9.995, de 25 de julho de 2000).

Quanto às emendas nº 01 a 06 apresentadas à proposição, vemos que procuram melhor disciplinar a concessão de indenizações, bem assim de fixar um teto de R\$ 171,5 milhões para o empréstimo concedido pelo BNDES e de estabelecer prazos para o pagamento dessa operação de crédito. Por não alterarem a essência do projeto de lei, aplicam-se às emendas as observações quanto à proposta original, no que tange à análise da adequação financeira e orçamentária. O Projeto de Lei nº 1.152, de 1999, apenso, revigora por quatro anos o Adicional de Indenização do Trabalhador Portuário Avulso, abrindo prazo, ainda, para o cancelamento de registro de trabalhador portuário avulso e, por conseguinte, para recebimento de indenização. A despesa, dessa forma, está limitada, na proposição apensa, à arrecadação do AITP durante quatro exercícios, não havendo antecipação de valores de indenização mediante empréstimos do BNDES, razão pela qual não vislumbramos óbices à sua aprovação quanto à sua adequação financeira e orçamentária.

Assim, não detectamos obstáculos na Lei Orçamentária Anual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Plano Plurianual para aprovação da proposição, das emendas a ela apresentadas na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, bem como da proposição apensa. Por essa razão, pode o projeto ser considerado compatível e adequado orçamentária e financeiramente.

Com relação aos aspectos de mérito concernentes ao campo temático desta Comissão, cabe discutir a cobrança do Adicional de Indenização do Trabalhador Portuário Avulso (AITP), como ônus incidente sobre os serviços portuários, e o financiamento a ser concedido pelo BNDES ao Banco do Brasil, para suprir as insuficiências iniciais do Fundo.

Com relação ao restabelecimento da cobrança do AITP, vale recorrer ao parecer aprovado na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, que considerou a modernização dos portos brasileiros como fundamental para fazer frente às exigências da abertura comercial e temerária a volta aos procedimentos anteriores às mudanças estruturais que encerraram o modelo corporativo vigente. De fato, o principal objetivo da reforma portuária, consubstanciada na Lei nº 8.630/93, foi o de reduzir os elevados custos portuários brasileiros, com vistas a dar competitividade internacional à produção brasileira. Restabelecer a cobrança de taxas já prescritas, onerando a operação portuária, evidentemente atua contra esse objetivo nacional, cuja consecução tornou-se mais imperiosa pela necessidade que tem o país de gerar saldos positivos na balança comercial.

Por outro lado, a determinação para que o Banco do Desenvolvimento Econômico e Social conceda empréstimo ao Banco do Brasil para suprir a insuficiência de recursos inicial do FITP é, no mínimo, insólita. Primeiro, porque foge à finalidade do BNDES, que é o fomento à atividade produtiva; segundo, porque o Banco do Brasil, na qualidade de maior instituição financeira do País, prescindiria de tal empréstimo, e, finalmente, porque sendo o Banco do Brasil apenas o gestor do FITP não lhe compete obrigar-se em nome dele.

Ademais, embora o parecer definitivo da matéria caiba à comissão de Constituição e Justiça e de Redação, há claros indícios de constitucionalidade da proposição. Com efeito, de acordo com o art. 165 da Constituição Federal, cabe à lei de diretrizes orçamentárias estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Além disso, os arts. 61, § 1º, II, e 84, VI, da Constituição Federal, asseguram a competência privativa do Presidente da República, respectivamente, na iniciativa das leis e no dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal. Descabe, portanto, que lei de iniciativa parlamentar disponha sobre concessão de empréstimos no âmbito das instituições financeiras públicas federais.

No que diz respeito ao projeto de lei apensado, tendo em vista que sua proposta principal é o restabelecimento do adicional de indenização do trabalhador avulso, aplica-se a ele a primeira parte da discussão referente à proposição principal. De igual modo, sendo o propósito comum das emendas o aperfeiçoamento das condições do empréstimo do BNDES ao Fundo FITP, já considerado inconveniente e possivelmente constitucional, fica, por consequência, prejudicada a apreciação de cada uma delas.

Em face do exposto, voto pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 862, de 1999, das emendas nºs 01 a 06 apresentadas na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, bem como do Projeto de Lei nº 1.152, de 1999, apenso, e, no mérito, pela rejeição de todas as proposições.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2001.

Deputado José Carlos Fonseca Júnior
Relator