



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

PROJETO DE LEI Nº 1.616, DE 2019

Dispõe sobre o parcelamento de débitos de contribuições previdenciárias devidas por Estados, Distrito Federal e Municípios em razão de vínculos com o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) ou com o respectivo Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

Autor: Deputado JHONATAN DE JESUS

Relator: Deputado EDUARDO COSTA

I - RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei nº 1.616, de 2019, de autoria do ilustre Deputado Jhonatan de Jesus, que tem por objetivo disciplinar o parcelamento de débitos de contribuições previdenciárias ao Regime Geral de Previdência Social por parte dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como autorizar que esses mesmos entes subnacionais, mediante lei autorizativa, parcelem dívidas de contribuições previdenciárias com os respectivos Regimes Próprios de Previdência Social.

A proposição tramita em regime ordinário (art. 151, III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados) e foi distribuída, para apreciação conclusiva, às Comissões de Seguridade Social e Família; Finanças e Tributação (Mérito e Art. 54, RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD).

No prazo regimental, não foram oferecidas emendas à proposição.

É o breve relatório.



II – COMPLEMENTAÇÃO DE VOTO DO RELATOR

Em 12 de junho deste ano de 2019 apresentei, nesta Comissão de Seguridade Social e Família, Voto pela aprovação integral do Projeto de Lei em análise, com uma única emenda que adequava o texto da proposição à normatização constante da Portaria nº 402, de 10 de dezembro de 2008, do Ministério da Previdência Social.

Ocorre que, em 14 de agosto de 2019, o nobre Deputado Darcísio Perondi trouxe Voto em Separado em que opinou pela rejeição do Projeto de Lei com fundamento nos seguintes pontos:

- 1) O Projeto de Lei enseja renúncia fiscal, mas não foi acompanhado da devida estimativa de renúncia de receita e da demonstração de que não afetará as metas de resultados fiscais, conforme estipula o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Embora o art. 9º do Projeto de Lei fixe que caberá ao Poder Executivo estimar o montante de renúncia fiscal decorrente dos benefícios concedidos e incluí-lo anualmente no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), bem como restringir a concessão dos benefícios caso verifique que eles afetarão as metas de resultados fiscais, tais medidas deveriam ser anteriores à aprovação da proposição e não posteriores à própria concessão do benefício legal;
- 2) Ao longo dos últimos anos os Estados e Municípios foram contemplados com pelo menos cinco parcelamentos diferentes (Lei nº 12.810, de 15 de maio de 2013, Lei nº 13.485, de 2 de outubro de 2017, Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, Medida Provisória nº 766, de 4 de janeiro de 2017 e Lei nº 13.496, de 24 de outubro de 2017), sendo que a contínua concessão de parcelamentos especiais provocaria *“a redução do recolhimento espontâneo dos*



CÂMARA DOS DEPUTADOS

débitos tributários, promovendo queda da arrecadação tributária, sendo contrária ao interesse público”;

- 3) O parágrafo único do art. 4º e o § 2º do art. 6º trariam regras para a suspensão dos créditos previdenciários, matéria que deveria constar de projeto de lei complementar, em função do que dispõe a alínea “b” do inc. III do art. 146 da Constituição Federal; e
- 4) O Projeto de Lei, por estipular parcelamento de contribuição previdenciária em mais de 60 parcelas, seria incompatível com a nova redação proposta e aprovada nesta Casa para o § 11 do art. 195 da Constituição Federal no bojo da Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2019.

Em que pese o mérito dos questionamentos contidos no Voto em Separado apresentado pelo Deputado Perondi, vamos manter o nosso voto favorável, com alguns aperfeiçoamentos. Antes, porém, devemos nos posicionar em relação aos pontos levantados pelo citado Parlamentar e, nesse ínterim, teremos que tratar, no âmbito desta Comissão, de matéria financeira e orçamentária.

No que diz respeito ao primeiro item, cabível ressaltar que dispositivo semelhante ao art. 9º da presente proposição constou das Medidas Provisórias nº 783, de 31 de maio de 2017, e nº 793, de 31 de julho de 2017, e das leis delas originadas, Lei nº 13.496, de 24 de outubro de 2017, e Lei nº 13.606, de 9 de janeiro de 2018, que instituíram, respectivamente, o Programa Especial de Regularização Tributária (PERT) e o Programa de Regularização Tributária Rural (PRR).

É certo que mesmo com tais dispositivos as referidas leis tiveram sua aplicação questionada pelo Poder Executivo no âmbito do Tribunal de Contas da União por meio do TC nº 039.853/2018-7. Em Consulta formulada em 5 de novembro de 2018 pelo então Ministro da Fazenda, discutiu-se sobre a aplicabilidade dos benefícios fiscais previstos na legislação acima mencionada, uma vez que teriam sido aprovados ao arrepio do art. 113



CÂMARA DOS DEPUTADOS

do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT e dos artigos 15, 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), os quais abaixo transcrevemos:

ADCT

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Lei de Responsabilidade Fiscal

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.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

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.

O TCU, em 14 de agosto de 2019, proferiu acórdão unânime sobre o tema, assentando *“que medidas legislativas aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira e em inobservância ao que determina a legislação vigente são inexecutáveis, porquanto embora se trate de normas que, após a sua promulgação, entram no plano da existência e no plano da validade, não entram, ainda, no plano da eficácia, justamente por não atenderem ao disposto no art. 167 da CF/88, art. 113 do ADCT, arts. 15, 16 e 17 da LRF, e na respectiva LDO”*. Em sua análise, o Relator, Ministro Raimundo Carreiro, apontou que embora no bojo da medida cautelar na ADI nº 5816/RO o Ministro Alexandre de Moraes tenha assentado a



CÂMARA DOS DEPUTADOS

inconstitucionalidade de lei aprovada sem o cumprimento do referido art. 113 do ADCT, seu entendimento é de que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal autoriza o entendimento de que o desatendimento de tais normativos leva apenas à ineficácia da norma e não à sua invalidade.

Mais especificamente sobre o art. 38 da Lei nº 13.606, de 2018, que tem exatamente a mesma redação do art. 9º da presente proposição, o Ministro Relator asseverou que sua inclusão na norma aprovada demonstra, claramente, a sua validade, mas que sua eficácia estaria condicionada a evento futuro e, até o momento, incerto. E, segundo o Ministro, *“ainda se a aludida Lei nº 13.606/2018 nada tivesse dito acerca da necessidade de atendimento prévio das exigências da LRF, careceria de eficácia até quando viesse a ocorrer o citado atendimento dos requisitos da LRF. Isso porque após a entrada de uma determinada norma no mundo jurídico compete ao seu aplicador dar-lhe cumprimento de acordo com o conteúdo não apenas da norma nova, mas sim de todo o ordenamento jurídico”*.

Além do que pontuou o TCU sobre o tema, cabe-nos advertir esta Comissão da necessidade de interpretarmos o que dispõe o art. 113 do ADCT à luz do princípio da separação de poderes, uma das cláusulas pétreas de nossa Constituição Federal. **A obrigação de que proposições legislativas devam vir acompanhadas de seu impacto econômico e financeiro só pode ser aplicada à proposição que tenha origem no mesmo Poder responsável pela inclusão do benefício em sua proposta orçamentária. Isso porque apenas esse Poder dispõe dos dados necessários ao cálculo do impacto de que trata o art. 113 do ADCT. Interpretar de forma diferente poderá levar a uma redução indevida do amplo poder de iniciativa parlamentar insculpido no art. 61 da Constituição Federal, dispositivo que faz parte do núcleo duro do princípio da separação de poderes.** De fato, caso obriguemos o parlamentar a apresentar estimativa de impacto de todos os projetos de lei e emendas a proposições apresentadas ao Congresso Nacional, a competência que lhe foi originariamente outorgada pela Constituição ficaria a depender da boa vontade do Poder detentor do dado relevante, o que seria inadmissível.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Entendemos que tem razão o Deputado Perondi quando assevera que a frequência com que vêm sendo concedidos parcelamentos especiais tem levado a uma atitude oportunista de devedores, que deixam de pagar seus tributos em dia à espera de condições melhores de negociação futura. Contudo, não podemos deixar de ponderar que os entes subnacionais estão em situação de penúria, conforme justificou o nobre autor, Deputado Jonathan de Jesus, em sua justificação ao Projeto de Lei. E que, diferentemente dos devedores privados, que devem, em prol de uma justa concorrência de mercado, ser submetidos a um duro processo de cobrança, impor a mesma rigidez a entes públicos significaria punir toda a população que dele depende.

Por fim, as colocações do ilustre Deputado quanto ao parágrafo único do art. 4º e ao § 2º do art. 6º, bem como quanto à incompatibilidade do Projeto de Lei ao quanto disposto na redação recém aprovada para o § 11 do art. 195 da Constituição Federal no bojo da Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2019, nos induzem a apresentar as emendas em anexo.

Acreditamos que as adequações empreendidas por tais emendas possibilitam a aprovação da proposição ora em análise, em benefício da população dos Municípios e Estados que hoje, infelizmente, se encontram com suas contas em situação verdadeiramente periclitante.

Pelo exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.616, de 2018, com as quatro emendas em anexo.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado EDUARDO COSTA

Relator



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

PROJETO DE LEI Nº 1.616, DE 2019

Dispõe sobre o parcelamento de débitos de contribuições previdenciárias devidas por Estados, Distrito Federal e Municípios em razão de vínculos com o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) ou com o respectivo Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

EMENDA Nº 1

Suprimam-se do Projeto de Lei nº 1.616, de 2019, o parágrafo único do art. 4º e o § 2º do art. 6º.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado EDUARDO COSTA

Relator



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

PROJETO DE LEI Nº 1.616, DE 2019

Dispõe sobre o parcelamento de débitos de contribuições previdenciárias devidas por Estados, Distrito Federal e Municípios em razão de vínculos com o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) ou com o respectivo Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

EMENDA Nº 2

Substitua-se a expressão “cento e oitenta parcelas” por “sessenta parcelas” no *caput* do art. 2º, no inc. I do § 1º do art. 2º e no § 1º do art. 10, todos contidos no Projeto de Lei nº 1.616, de 2019.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado EDUARDO COSTA

Relator



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

PROJETO DE LEI Nº 1.616, DE 2019

Dispõe sobre o parcelamento de débitos de contribuições previdenciárias devidas por Estados, Distrito Federal e Municípios em razão de vínculos com o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) ou com o respectivo Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

EMENDA Nº 3

Suprima-se a expressão “ou parcelamento” do inciso III do art. 5º do Projeto de Lei nº 1.616, de 2019.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado EDUARDO COSTA
Relator



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

PROJETO DE LEI Nº 1.616, DE 2019

Dispõe sobre o parcelamento de débitos de contribuições previdenciárias devidas por Estados, Distrito Federal e Municípios em razão de vínculos com o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) ou com o respectivo Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

EMENDA Nº 4

Dê-se ao § 2º do art. 2º do Projeto de Lei nº 1.616, de 2019, a seguinte redação:

"Art. 2º.....

.....
§ 2º Havendo saldo do parcelamento após o pagamento da quinquagésima nona parcela, este resíduo deverá ser integralmente pago na data de vencimento da sexagésima parcela.

....."

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado EDUARDO COSTA

Relator