



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO
PL N^º 3.487/2019.

PROJETO DE LEI N^º 3.487, DE 2019

“Altera a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, que dispõe sobre o fundo Nacional de Segurança Pública, para conceder incentivo habitacional aos profissionais de segurança pública.”

Autor: Gilberto Abramo
Relator: Deputado Paulo Ganime

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 3.487, de 2019, de autoria do Deputado Gilberto Abramo, altera a Lei nº 13.756, de 2018, que dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública, para conceder “incentivo habitacional aos profissionais de segurança pública”.

Ao mesmo tempo em que cria o “incentivo habitacional aos profissionais de segurança pública”, o projeto abre tal exceção à vedação constante do Inciso I do § 3º do art. 5º a “despesas e encargos sociais de qualquer natureza, relacionados com pessoal civil ou militar, ativo, inativo ou pensionista”.

Apreciado pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO), o PL 3.487, de 2019 foi aprovado, nos termos do parecer do relator, Deputado Capitão Alberto Neto.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

É o relatório.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO
PL N° 3.487/2019.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão, além do mérito e preliminarmente a este, 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 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e de 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. 1º, § 1º, 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, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual"*.

Além da 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"*.

No que tange especificamente à legislação orçamentária da União, necessário observar especialmente o disposto nos art. 11 e 114 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019 – LDO-2019 (Lei nº 13.707, de 2018), conforme segue:

"Art. 11. O Projeto e a Lei Orçamentária de 2019 discriminarão, em categorias de programação específicas, as dotações destinadas:

(....)

V - às despesas com os benefícios aos servidores civis, empregados e militares, e aos seus dependentes, exceto com assistência médica e odontológica;

(...)

"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.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO
PL N° 3.487/2019.

§ 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.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO
PL N° 3.487/2019.

§ 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 adicionado)

Os citados dispositivos da LDO-2019 devem ser observados em conjunto com os arts. 14, 15, 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), que estabelecem o seguinte:

"Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

*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.*

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

*§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o **caput** deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só*



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO
PL N° 3.487/2019.

entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º *O disposto neste artigo não se aplica:*

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

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 subsequentes;

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.*



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO
PL N° 3.487/2019.

§ 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 reajuste 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.”

No mesmo sentido, o art. 113 do ADCT exige apresentação de estimativas de custos no caso de aumento de despesa pública.

Nesse aspecto, vale esclarecer que o projeto não apenas amplia o rol de despesas que podem ser financiadas com recursos do Fundo, mas está criando uma nova espécie de despesa relacionada ao gasto com pessoal dos estados. Por isso, entendemos tratar-se de típica criação de nova despesa, não apenas de alteração na vinculação de recursos.

Mas acima de tudo, cabe observar o disposto no art. 167, inciso X, da Constituição Federal, que veda expressamente “a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”. O próprio texto do art. 3º da proposição confirma que se trata de despesa com pessoal.

O Projeto falha também em relação aos dispositivos que estabelecem incentivos fiscais, frente ao disposto nos arts. 11 e 114 da LDO-2019 e art. 14 da LRF, notadamente no que diz respeito às estimativas de valores e as correspondentes medidas de compensação orçamentária decorrentes das ações pretendidas, mas também por não apresentar programação orçamentária específica para tal finalidade.

Já em relação ao Plano Plurianual 2016-2019, importante notar que não há demonstração de que o PPA 2019-2019 preveja atuação do orçamento federal com objetivo dessa natureza. Vale observar que os objetivos do Programa 2081 (Justiça, Cidadania e Segurança Pública), focam em atuação conjunta e ações de fortalecimento dos órgãos de segurança pública, não tratando de benefícios de natureza pessoal de outros entes federados, o que tampouco ocorre na proposta de Plano Plurianual para 2020-2023.

Nesse contexto, identifica-se não apenas incompatibilidade com a LRF e LDO, mas também com o PPA 2016-2019.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO
PL N^o 3.487/2019.

Diante dos motivos expostos, voto pela INADEQUAÇÃO orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 3.487, de 2019, ficando prejudicada a análise quanto ao mérito.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2019.

Deputado Paulo Ganime Relator