



PROJETO DE LEI N^o 1.003, DE 2019

“Cria o Programa Nacional de Apoio ao Financiamento da Segurança Pública (Prosusp) e dá providências correlatas.”

Autor: José Airton Felix Cirilo
Relator: Deputado Paulo Ganime

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei n^o 1.003, de 2019, de autoria do Deputado José Airton Felix Cirilo, trata da criação do Programa Nacional de Apoio ao Financiamento da Segurança Pública (Prosusp) e de providências correlatas.

O Prosusp visa especialmente captar e canalizar recursos para os órgãos de segurança pública relacionados no art. 144 da Constituição, para órgãos públicos assemelhados e para projetos de pessoas físicas e instituições privadas, visando os objetivos que especifica.

O Projeto estabelece renúncia de receita de “parcelas do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, a título de doação ou patrocínio, tanto diretamente aos fundos mencionados no art. 3^o, quanto no apoio direto a projetos apresentados por pessoas físicas ou por pessoas jurídicas com o fito de melhorar a segurança pública”, atendidos os critérios nele estabelecidos.

O Projeto também prevê que a União estimulará a institucionalização de Conselhos de Segurança Pública no Distrito Federal, nos Estados, e nos Municípios (art. 17), cria a Comissão Nacional de Incentivo a Apoio ao Financiamento da Segurança Pública (Conasusp) (art. 18), e determina que a Senasp, com a finalidade de estimular e valorizar a segurança pública feita pela sociedade organizada, estabelecerá um sistema de premiação anual que reconheça as contribuições mais significativas para a área (art. 19).



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO
PL Nº 1.003/2019.

Em relação aos aspectos orçamentários e financeiros, o Projeto determina, em seu art. 20, que o Poder Executivo deverá promover a adequação do que propõe às disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias, discriminando, “na Mensagem ao Congresso Nacional, o total da renúncia fiscal e correspondente cancelamento de despesas orçamentárias”.

Tendo sido apreciado pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO), o PL 1.003, de 2019 foi aprovado, com emenda, nos termos do parecer do relator, Deputado Fábio Henrique.

É o relatório.

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. 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



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO
PL Nº 1.003/2019.

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.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO
PL Nº 1.003/2019.

§ 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 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;



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO
PL N^o 1.003/2019.

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.

§ 1^o 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.

§ 2^o 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 entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3^o 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 § 1^o;

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.

§ 1^o 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.

§ 2^o A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3^o Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4^o 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 § 3^o 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.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO
PL N^o 1.003/2019.

§ 1^o 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.

§ 2^o Para efeito do atendimento do § 1^o, 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 § 1^o do art. 4^o, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3^o Para efeito do § 2^o, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4^o A comprovação referida no § 2^o, 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.

§ 5^o A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2^o, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6^o O disposto no § 1^o 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.

§ 7^o 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.

O Projeto falha especialmente em relação aos dispositivos que estabelecem incentivos fiscais, frente ao disposto no art. 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.

Adicionalmente, a criação do Conasusp indica aumento de despesa a cargo da União. Com implicações orçamentárias, tais dispositivos não são acompanhados de estimativas e medidas de compensação previstas na legislação citada.

Em que pese o projeto determine, em suas disposições finais (art. 22), que o Poder Executivo deva promover a adequação do Projeto às diretrizes orçamentárias, tal determinação não afasta a deficiência do Projeto no cumprimento dos dispositivos da legislação orçamentário-financeira citados.

Já em relação ao Plano Plurianual 2016-2019, importante notar que o PPA 2019-2019 não prevê a intercorrência de “Gastos Tributários” no âmbito do programa de segurança pública (Programa 2081 – Justiça, Cidadania e Segurança Pública, 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 Nº 1.003/2019.

Diante dos motivos expostos, voto pela INADEQUAÇÃO orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 1.003, de 2019, ficando prejudicada a análise quanto ao mérito.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado Paulo Ganime
Relator