



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 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: DEPUTADO 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

II - VOTO DO RELATOR

II.I - DA COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO FINANCEIRA

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 a legislação orçamentária da União, necessário observar especialmente o disposto nos art. 125 a 137 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021 – LDO-2021 (Lei nº 14.116, de 2020), dos quais destaco os art. 125, 128 e 137, conforme a seguir:

"Art. 125. As proposições legislativas e as suas emendas, observado o disposto no art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem redução de receita ou aumento de despesa da União deverão ser instruídas com demonstrativo do impacto





CÂMARA DOS DEPUTADOS COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

orçamentário- financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes.

§ 1º O proponente é o responsável pela elaboração e pela apresentação do demonstrativo a que se refere o caput.

(...)

§ 4º A estimativa do impacto orçamentário-financeiro deverá constar da exposição de motivos, caso a proposição seja de autoria do Poder Executivo federal, ou da justificativa, caso a proposição tenha origem no Poder Legislativo.

(...)

Art. 128. O disposto nos arts. 125 e 126 aplica-se às propostas que autorizem renúncia de receita, ainda que a produção de efeitos dependa de atuação administrativa posterior.

(...)

Art. 137. As proposições legislativas que concedam, renovem ou ampliem benefícios tributários deverão:

I - conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos;

II - estar acompanhadas de metas e objetivos, preferencialmente quantitativos; e

III - designar órgão gestor responsável pelo acompanhamento e pela avaliação do benefício tributário quanto à consecução das metas e dos objetivos estabelecidos.

Parágrafo único. O órgão gestor definirá indicadores para acompanhamento das metas e dos objetivos estabelecidos no programa e dará publicidade a suas avaliações.

Além de não estar acompanhado dos demonstrativos exigidos pelo citado art. 125 da LDO, o projeto também não atende aos demais artigos do Capítulo IX da LDO-2021, notadamente ao não apresentar avaliação quanto à criação de despesa.

Ainda que o texto do projeto, observado o que esclarece a Justificação, não deixe claro se o efeito seria precisamente alguma despesa com subvenção, por exemplo, ou algum tipo de isenção ou compensação de tributos, há que se considerar que a regulamentação prevista no art. 4º do projeto poderá acarretar tanto em aumento de despesa quanto redução de receita para a União.

Neste ponto, o art. 21 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelece que é nulo de pleno direito o ato que provoque aumento de despesa com pessoal e que não apresente a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva





CÂMARA DOS DEPUTADOS COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

entrar em vigor e nos dois subsequentes e declaração do ordenador de despesas de que o aumento de despesa possui adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual, com a lei de diretrizes orçamentárias anual e o plano plurianual.

No mesmo sentido, o art. 113 do ADCT exige de proposições legislativas a apresentação de estimativas de custos no caso de aumento de despesa pública, **as quais não acompanham a presente proposição.**

Vale destacar ainda que o projeto contém vícios formais que impactam diretamente na presente análise. O projeto inclui a possibilidade de dar “incentivo habitacional”, sem explicitar exatamente o que isso significa e como será executado. **Essa imprecisão técnica viola a Lei Complementar nº 95, de 1998, art. 11, II, “a”**, que exige o uso das “palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando”.

Diante o exposto, entende-se que a presente proposta é inadequada e incompatível, nos termos da Súmula nº 1/08-CFT, desta Comissão, por violar os arts. 125 a 127 da Lei de Diretrizes Orçamentárias, o art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias em seu art. 113.

II.II - DA NATUREZA DO INCENTIVO: INCENTIVO OU AUMENTO SALARIAL?

A imprecisão do projeto a respeito do incentivo gera dúvida quanto à natureza da despesa. Sustenta o autor que não se trata de despesa com pessoal. Da leitura do projeto, entretanto, depreende-se que o “incentivo fiscal” a que se refere a proposta na verdade se trata de uma despesa com pessoal. Vejamos.

De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais¹, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia, a despesa total com pessoal compreende o somatório dos gastos do Ente da Federação com ativos, inativos e pensionistas (despesa bruta com pessoal).

¹ Disponível em <https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=article&id=1358&catid=683&Itemid=675> Acesso em 09/06/2021.





CÂMARA DOS DEPUTADOS COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

Esclarece ainda que o conceito dessas despesas com pessoal independem da natureza do vínculo empregatício e da avaliação jurídica sobre a legalidade ou não da contratação. Serão consideradas as despesas com servidores efetivos, cargos em comissão, celetistas, empregados públicos e agentes políticos, assim como eventuais contratações por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público.

O manual apresenta uma lista exemplificativa de itens que são considerados para efeitos de despesa com pessoal, com base nas rubricas e gastos da União. Dentre as diversas espécies de “adicional”, “gratificação”, “incentivo” e “vantagem”, não consta nenhuma referente ao gasto com moradia.

O manual segue a mesma linha do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal que entende como despesa com pessoal os "gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência".

O conhecido “auxílio moradia” não é considerado como despesa com pessoal, pois, segundo o manual, este auxílio possui natureza indenizatória e busca compensar dano ou ressarcir gasto do servidor público em função do seu ofício.

Para os servidores federais a concessão do auxílio-moradia observa os critérios previstos nos arts. 60-A a 60-E, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Alguns servidores federais, contudo, possuem direito à utilização de imóveis funcionais, o que não se confunde com a indenização em questão, e sua utilização é disciplinada por regramento diverso, a Lei nº 8.025, de 12 de abril de 1990, e seu decreto regulamentar.

Voltando ao auxílio-moradia, verifica-se que se trata de um benefício condicionado a uma série de requisitos, restrito a determinados servidores em determinadas condições, com o objetivo final de garantir o “ressarcimento das despesas comprovadamente





CÂMARA DOS DEPUTADOS COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

realizadas pelo servidor com aluguel de moradia ou com meio de hospedagem administrado por empresa hoteleira” em razão do seu ofício no âmbito da Administração Pública.

O incentivo habitacional objeto do PL 3487/2019 não busca ressarcir as despesas dos profissionais de segurança pública em razão do seu ofício, não prevê as condições para concessão desse benefício e, assim, afirma a perenidade desse incentivo, descaracterizando sua natureza indenizatória e constituindo verdadeiro “adicional” ou “gratificação” ou qualquer outro item de despesa com pessoal.

A proposta aumenta a remuneração da classe através dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, recursos que segundo a lei não tem finalidade de remunerar ou aumentar a remuneração de profissionais da segurança pública, mas de investir em melhores condições do exercício da atividade, seja investindo em equipamento, capacitação do servidor ou até mesmo em programas habitacionais, como o Programa Habite Seguro, que será mais detalhado adiante.

Além do problema na competição entre as demais destinações dos recursos dos fundos, a própria ideia de que se aumenta a despesa com pessoal para determinada classe ou, em outras palavras, a concessão de um "aumento" por meio do incentivo habitacional possui desdobramentos que não podemos deixar de avaliar.

O primeiro deles é: estamos aqui avaliando a concessão de uma política habitacional ou a concessão de um aumento? Não parece razoável discutir um aumento salarial disfarçado de política habitacional, não é justo com os eleitores e fere, em última análise, princípios democráticos, pois dificultaria a tarefa de fiscalização pela população sobre a realidade por trás dos trabalhos desta Casa.

Dessa forma, politicamente parece mais justo com o eleitor discutirmos o aumento para a classe pela via correta, transparente, declarada, não sob o argumento de outro problema grave no Brasil que é a falta de moradia adequada.





CÂMARA DOS DEPUTADOS COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

O segundo problema é a repercussão jurídica desse aumento. A partir do momento em que se admite que estamos avaliando a concessão de aumento da despesa da União com uma classe de trabalhadores, devemos observar a legislação afeta.

Neste caso aplica-se o art. 169 da Constituição, que estabelece que as despesas com pessoal dos entes da federação devem observar limites estabelecidos em lei complementar, no caso, na Lei de Responsabilidade Fiscal, que prevê o limite máximo para gastos com pessoal em 50% da Receita Corrente Líquida para União e nos Estados e Municípios em 60% da Receita Corrente Líquida².

O §1º do art. 169 da Constituição estabelece que a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração só poderá ser feita se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes e se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias.

São mais motivos que demonstram a importância da observância das regras financeiras e orçamentárias e como impacta na análise do projeto, não se tratando apenas de questão formal que deve ser observada nesta Comissão.

Ora, mas de acordo com o projeto os recursos que cobririam a nova despesa com pessoal viria do FNSP, fugindo da regra apontada. Em tese, desde que a lei regulamenta o fundo não vede a utilização de seus recursos para determinado fim, este não seria ilícito. Não sob a perspectiva do fundo, mas sobre as diretrizes financeiras e orçamentárias exaustivamente apresentadas neste relatório, constituiria verdadeira contabilidade criativa com a finalidade única de burlar as limitações legais.

Trata-se da violação do princípio orçamentário da unidade, previsto no art. 2º da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estabelece que o orçamento deve ser único, que só deve existir um documento financeiro contendo todas as receitas e despesas³.

2 Disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/planejamento/orcamento/lei-de-responsabilidade-fiscal/dicas/080807_pub_lrf_dicas_port.pdf> Acesso em: 28/06/2021.

3 Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/principios>> Acesso em: 28/06/2021.





CÂMARA DOS DEPUTADOS COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

Contornaria também o art. 61, §1º, II, "a", da Constituição, o qual prevê ser matéria de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre aumento da remuneração na Administração Pública.

Dessa forma, ao aprovar o incentivo habitacional em questão, estaríamos não só contornando a atenção do eleitor para o controle das despesas com pessoal, com o que poderia ser considerado o famigerado "penduricalho" na remuneração do servidor público; mas também contornando regras fiscais e orçamentárias para não se submeter aos limites de gastos previstos em lei em momento de aumento do endividamento público nas ações de combate à pandemia do coronavírus e seus desdobramentos no setor econômico.

Mais uma vez, reconhecemos a importância da atenção aos profissionais de segurança pública e garantia da sua qualidade de vida e bom cumprimento da sua função, mas se o objetivo for o aumento da remuneração, que seja através de lei proposta como tal.

II.III - DA POLÍTICA HABITACIONAL PARA PROFISSIONAIS DA SEGURANÇA PÚBLICA

Na tentativa de compreender melhor a política habitacional direcionada aos profissionais de segurança pública, encaminhamos ao Ministério da Justiça e Segurança Pública consulta acerca da presente proposta e fornecimento de eventuais informações que contribuíssem com a presente análise.

A consulta tramitou no âmbito do MJSP no processo SEI nº 08020.004060/2021-16, onde foram apresentadas manifestações da Coordenação de Políticas de Qualidade de Vida e da Coordenação-Geral de Estratégia em Segurança Pública, ambas da Secretaria Nacional de Segurança Pública.

Tanto a Coordenação de Políticas de Qualidade de Vida, por meio da Informação nº 49/2021/CQUALI/CGPP-DPSP/DPSP/SENASP, quanto a Coordenação-Geral de Estratégia em Segurança Pública, por meio da Informação nº 71/2021/DIALI/CGESP/SENASP, destacaram em suas manifestações técnicas a existência de política habitacional voltada para os profissionais de segurança pública. Destacaram a





CÂMARA DOS DEPUTADOS COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

destinação de dez a quinze por cento dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública para política sobre o tema.

No art. 5º da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, que prevê a destinação dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, há previsão de que entre 10% a 15% dos recursos do FNSP devem ser destinados a aplicação em programas habitacionais em benefício dos profissionais da segurança pública.

O Ministério da Justiça e Segurança Pública destacou ainda que já mantém o Programa Habite Seguro, o Programa Nacional de Habitação para os Profissionais de Segurança Pública, no âmbito da Lei nº 13.756, de 2018.

O Programa Habite Seguro contempla os seguintes profissionais de segurança pública: integrantes ativos, inativos, da reserva remunerada, reformados e aposentados da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Civis, Polícias Militares, Corpos de Bombeiros Militares, Polícias Penais, bem como Institutos Oficiais de Criminalística, Medicina Legal e Identificação⁴.

O Programa Habite Seguro oferece subsídios de crédito imobiliário, além de condições de financiamento para agentes de segurança pública do país e seus pensionistas. O objetivo é permitir a aquisição do primeiro imóvel, por meio de subvenções econômicas e condições diferenciadas de crédito imobiliário. O programa tem como foco priorizar os servidores com renda mensal de até R\$ 7 mil.

O programa é desenvolvido por meio de parceria com a Caixa Econômica Federal e oferece benefícios do financiamento de até 90% para operações com recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE); a possibilidade de redução de taxa de juros nas operações com recursos SBPE; e condições diferenciadas para aquisição de imóveis de propriedade da instituição financeira⁵.

4 Disponível em <<https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/habite-seguro/o-que-e-o-habite-seguro>> Acesso em 09/06/2021.

5 Disponível em <<https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/habite-seguro/quais-os-beneficios>> Acesso em: 09/06/2021.





CÂMARA DOS DEPUTADOS COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

Diante o exposto, sob a perspectiva do objetivo principal do PL 3487/2019, que é uma política habitacional para profissionais da segurança pública, considerando que já existe política neste sentido, seria possível discutir se está de acordo com as expectativas e, junto ao MJSP, encontrar formas de melhorar a política caso necessário. O que não podemos permitir é o uso deste debate para gerar aumento de despesa com pessoal de forma inadequada.

III - CONCLUSÃO

Dessa forma, quanto aos aspectos financeiros e orçamentários, entendemos que a proposição está em desacordo com os dispositivos da legislação orçamentário-financeira citados e, portanto, deve ser considerada inadequada sob esse aspecto.

Diante dos motivos expostos, voto pela **INCOMPATIBILIDADE** e **INADEQUAÇÃO** orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 3.487, de 2019, ficando prejudicada a análise quanto ao mérito, nos termos do art. 10 da Norma Interna CFT de 22 de maio de 1996.

Sala da Comissão, em de junho de 2021.

DEPUTADO PAULO GANIME
Relator

