



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Comissão de Finanças e Tributação

Projeto de Lei nº 2.000 de 2021

Reconhece o sítio arqueológico Cais do Valongo, na região portuária do Município do Rio de Janeiro, como patrimônio histórico-cultural afro-brasileiro essencial à formação da identidade nacional e estabelece diretrizes para a sua especial proteção em decorrência do título de Patrimônio Mundial da Humanidade pela Unesco.

Autor: Senado Federal – Senador Paulo Paim (PT/RS)

Relator: Deputado Federal Luiz Lima

I –RELATÓRIO

O projeto em análise, de autoria do Senado Federal, reconhece o sítio arqueológico da região do Cais do Valongo e sua zona de amortecimento, no Município do Rio de Janeiro, em decorrência do recebimento do título de Patrimônio Histórico da Humanidade pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), como patrimônio histórico-cultural afro-brasileiro essencial à formação da identidade nacional, devendo ser protegido pelo poder público, nos termos do art. 216 da Constituição Federal.

O art. 2º da proposição elenca as diretrizes a serem seguidas pelo órgão de proteção do patrimônio histórico-cultural da União para a proteção da região do Cais do Valongo.

Para a devida proteção do referido sítio arqueológico e sua integração com os imóveis de valor histórico-cultural existentes em sua zona de amortecimento, o art. 3º estabelece as seguintes fontes de recursos para sua manutenção e custeio:

- I – dotações consignadas no Orçamento da União;
- II – subvenções e doações dos Estados, Municípios e entidades públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou internacionais;
- III – transferências voluntárias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- IV – convênios e contratos de prestação de serviços;





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Finanças e Tributação

- V – aplicação de seus bens e direitos;
- VI – doações voluntárias de fundos nacionais ou internacionais;
- VII – doações de empresas privadas e organizações não governamentais, nacionais ou internacionais;
- VIII – doações de Estados estrangeiros, por meio de convênios, tratados ou acordos internacionais;
- IX – doações voluntárias de particulares.

Por fim, o projeto de lei, em seu art. 4º, acrescenta o art. 19-B à Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, para estabelecer que o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) possa priorizar projetos de preservação da memória e de promoção da igualdade racial aprovados pelo órgão de proteção do patrimônio histórico e cultural da União como meio de reparação à população afrodescendente em razão do processo de escravização.

A proposição tramita em regime de Prioridade (Art. 151, II, RICD) e está sujeita à apreciação do Plenário, tendo sido distribuído às Comissões de Cultura, Finanças e Tributação (Art. 54 RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD), nessa ordem.

A Comissão de Cultura, em reunião realizada em 01/06/2022, aprovou a proposta nos termos do Parecer da Relatora, Deputada Benedita da Silva.

O projeto vem a esta Comissão de Finanças e Tributação (CFT) para manifestação quanto à compatibilidade e adequação financeira e orçamentária.

Não foi aberto prazo de emendas no âmbito desta Comissão, por se tratar de matéria sujeita à deliberação do Plenário (art. 120 do RICD).

É o relatório.

II – VOTO

Cumpre a esta Comissão apreciar a proposição quanto à compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno (RI) da Câmara dos Deputados e da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI/CFT). Além disso, prescreve a NI/CFT que também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e à despesa públicas, em especial, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).



* C D 2 2 3 3 5 7 8 0 8 1 0 0



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Finanças e Tributação

De acordo com o Regimento Interno (art. 32, X, "h"), somente aquelas proposições que "importem aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública" estão sujeitas ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária.

O art. 1º, §1º, da NI/CFT 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*".

Quanto à análise da adequação e compatibilidade orçamentária e financeira, cumpre inicialmente lembrar que, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), instituiu-se Novo Regime Fiscal, cujas regras para elevação de despesas ou redução de receitas devem ser observadas. Nesse sentido, merece destaque o art. 113 do ADCT, que prescreve:

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.

Já a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF estabelece as condições para a renúncia de receita (art. 14) ou para a elevação de despesa (art. 16) ou a criação de despesa obrigatória de caráter continuado (art. 17). No caso em comento, importaria verificar o atendimento das hipóteses relacionadas com eventual aumento da despesa, a saber:

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,





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Finanças e Tributação

prioridades e metas previstas 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.

(...)

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.

(...)

Ainda, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2022 – LDO/2022 (Lei nº 14.194, de 20/08/2021), trata das proposições legislativas que importem ou autorizem diminuição da receita ou aumento da despesa, como se segue:

Art. 124. 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 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. 125. Caso o demonstrativo a que se refere o art. 124 apresente redução de receita ou aumento de despesas, a proposta deverá demonstrar a ausência de prejuízo ao alcance das metas fiscais e cumprir, para esse fim:

(...)

II - no caso de aumento de despesa, observar o seguinte:

a) se for obrigatória de caráter continuado, estar acompanhada de medidas de compensação, por meio do aumento de receita, proveniente de elevação de alíquotas, ampliação da base de

barcode





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Finanças e Tributação



* CD223357808100*

cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição, ou da redução permanente de despesas; ou

b) se não for obrigatória de caráter continuado, cumprir os requisitos previstos no [art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000](#) - Lei de Responsabilidade Fiscal, dispensada a apresentação de medida compensatória.

(...)

§ 4º Para fins de atendimento ao disposto na alínea “b” do inciso I e na alínea “a” do inciso II do caput, as medidas compensatórias de redução de despesa ou o aumento de receita devem ser expressamente indicados na exposição de motivos ou na justificativa que embasar a proposta legislativa, vedada a alusão a lei aprovada ou a outras proposições legislativas em tramitação.

(...)

Da análise preliminar do projeto de lei, verificou-se que, em face do seu teor, poderia haver potencial impacto orçamentário e financeiro e que sua estimativa e respectiva compensação, exigidas pelos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais anteriormente citados, não constavam das justificativas que acompanhavam a matéria.

Para evitar prejuízo a matéria de tamanha relevância e poder realizar correto exame no que se refere à sua adequação e compatibilidade orçamentária e financeira, esta Relatoria entendeu necessário o encaminhamento de Requerimentos de Informação (REQ 35/2022 e RIC 507/2022) ao Sr. Ministro de Estado do Turismo, com base no que dispõe o art. 124, § 2º da Lei nº 14.194/2021 (LDO 2022), por meio dos quais foi solicitada a estimativa atualizada do impacto orçamentário-financeiro que decorreria da aprovação do PL nº 2.000/2021, acompanhada da respectiva memória de cálculo, correspondente aos exercícios 2022, 2023 e 2024.

Aprovados os Requerimentos, estes foram encaminhados por meio de Ofício da Presidência desta CFT (Of. Pres. nº 55/22-CFT) e de Ofício da Primeira Secretaria desta Câmara dos Deputados (1ª Sec/RI/E/nº893).

Em resposta aos expedientes acima mencionados, por intermédio do Ofício nº 354/2022/MINISTRO, o Sr. Ministro de Estado do Turismo encaminhou o Ofício nº 4609/2022/SECULT/GAB/SECULT com ofícios anexos das áreas técnicas da Secretaria Especial de Cultura, contendo informações fundamentais para a análise em questão.

De acordo com o anexo Ofício nº 180/2022/ASPAR/GAB PRESI/PRESI-IPHAN, da Presidência do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN):





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Finanças e Tributação

"2. O Sítio Arqueológico do Cais do Valongo foi declarado Patrimônio Mundial pela UNESCO, em 2017. Tanto o Cais do Valongo, como a sua área de entorno, são acautelados por legislações em âmbito federal, estadual e municipal, conforme elencado abaixo:

- a) Lei Federal nº 3924 de 26 de julho de 1961*
- b) Portaria Federal 135 de 13 de março de 2013*
- c) Decreto-Lei nº 2, de 11 de abril de 1969*
- d) Decreto Municipal nº 22872 de 7 de maio de 2003*
- e) Lei Municipal 971 de 4 de maio 1987*
- f) Decreto 7351 de 1º de janeiro de 1988*
- (...)*

4. Dito isto, tal reconhecimento advindo da aprovação do Projeto de Lei nº 2.000/2021, a princípio não trará novidade na forma de atuação do Iphan para com o Sítio. Contudo, salienta-se que é prematuro apontar quais seriam precisamente os impactos dos recursos financeiros decorrentes da aprovação do referido Projeto de Lei - uma vez que estes dados serão provenientes da continuidade das atividades e articulações interinstitucionais voltadas para a gestão do sítio.

(...)

7. Por fim, o Iphan, no cumprimento de sua missão institucional, continuará promovendo a preservação, a fiscalização e o fomento de ações compartilhadas para salvaguarda do bem e, eventuais recursos necessários para a execução dessas ações, independem da aprovação do Projeto de Lei nº 2.000 de 2021, o qual, salvo melhor juízo, se sobreporia aos instrumentos de acautelamento já existentes.”

Ainda, de conformidade com outro anexo, o Ofício nº 1484/2022/DEPAM-IPHAN do Departamento de Patrimônio Material e Fiscalização do IPHAN:

"2. Para o segmento de Identificação e Reconhecimento do Patrimônio Material (...), destacamos que: analisando o texto do projeto de lei 2000/2021 (...), não vemos como a aprovação da lei vá implicar em um impacto financeiro maior nas ações específicas deste segmento. Mencionamos isso por que na área da zona de amortecimento (buffer zone) do Cais do Valongo não há bens da extinta RFFSA que possam ser valorados ou processos de tombamento abertos. A necessidade de consulta a especialistas no patrimônio histórico da diáspora negra ou a realização de consultas públicas para execução de projetos na área certamente implicará em gastos para o Iphan e para a sociedade civil, na área da identificação e reconhecimento em se tratando de processos de tombamento que eventualmente venham a ser abertos no futuro, mas





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Finanças e Tributação

de forma mais marcante em projetos e atividades de gestão ao patrimônio especialmente protegido, como bens já tombados ou sítios arqueológicos. Entretanto, não temos como prever essas despesas.

3. Para o segmento de Fiscalização e Autorização do Patrimônio Material (...), destacamos que: **também não temos como antecipar como a aprovação da lei implicaria em um impacto financeiro maior nas ações específicas deste segmento, principalmente diante do fato ressaltado pelo segmento de Identificação e Reconhecimento de que "na área da zona de amortecimento do Cais do Valongo não há bens da extinta RFFSA que possam ser valorados ou processos de tombamento abertos". Não havendo, pois, a definição ou possibilidade imediata de novos bens a serem institucionalmente reconhecidos pelo Iphan, também não haveria o que fiscalizar ou propostas de intervenções a analisar sob a perspectiva do Decreto-Lei nº 25/1937 e da Lei 11.483/2007 para além do que já existe. A necessidade de consulta a especialistas no Patrimônio Cultural da diáspora negra ou a realização de consultas públicas para execução de projetos na área certamente implicaria em gastos para o Iphan e para a sociedade civil, na área da Autorização e Fiscalização do Patrimônio Material em se tratando de fiscalização e licenciamento de intervenções em bens culturais de natureza material que eventualmente viriam a ser protegidos no futuro. Não há como prever despesas oriundas do resultado de decisões que ainda poderão ou não ser tomadas em decorrência do necessário diálogo a ser firmado com as entidades da sociedade civil de defesa dos direitos da população negra.**

4. Para o segmento de Normatização e Gestão de Território do Patrimônio Material (...), destacamos que: **No âmbito das atribuições e atividades desenvolvidas, entendemos que o referido reconhecimento do Sítio Arqueológico do Cais do Valongo, conforme proposto no Projeto de Lei nº 2.000 de 2021 (...), não implicaria em novas demandas na medida em que o bem já se encontra sob a tutela do Iphan como sítio arqueológico cadastrado e naquilo que lhe compete em decorrência do título de patrimônio mundial.**

5. Para o segmento de Conservação do Patrimônio Material (...), destacamos que: **consoante o supracitado não há possibilidade de antecipar como a aprovação da lei implicaria em um impacto financeiro maior nas ações em desenvolvimento por este Iphan, considerando a inexistência de bens protegidos pelo instrumento do tombamento, regido pelo Decreto-Lei nº 25/37 ou de bens oriundos da extinta RFFSA valorados conforme entendimento da Lei 11.483/2007. Ademais, ressaltamos que o Sítio Arqueológico Cais do Valongo passou a integrar Lista do Patrimônio Mundial da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), em 2017. E, considerando sua natureza, quaisquer intervenções necessárias à sua conservação e preservação extrapolam as atribuições deste segmento.**





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Finanças e Tributação

Da análise dos subsídios recebidos a partir das áreas técnicas do Iphan, pode-se constatar que:

a) o Sítio Arqueológico Cais do Valongo passou a integrar lista do Patrimônio Mundial da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) em 2017 e desde então se encontra sob a tutela do Iphan como sítio arqueológico cadastrado;

b) o Iphan, no cumprimento de sua missão institucional, já vem promovendo a preservação, a fiscalização e o fomento de ações compartilhadas para salvaguarda do bem e os recursos para a execução dessas ações já estão contemplados dentro dos limites de suas disponibilidades orçamentárias e financeiras e vem sendo executados à conta das ações orçamentárias previstas em sua programação;

c) conforme ressaltado pelas áreas técnicas do Iphan, não há como prever despesas oriundas do resultado de decisões que ainda **poderão ou não** ser tomadas em decorrência da **realização ou não** de audiências públicas ou consultas a especialistas.

Assim, a aprovação da proposição não implica a criação ou aumento de despesas, na medida em que a preservação, a fiscalização e o fomento de ações compartilhadas para salvaguarda do Cais do Valongo já se encontram abrangidos por dotações orçamentárias da programação do Iphan, em especial, pela ação orçamentária destinada à Preservação do Patrimônio Cultural Brasileiro.

Ante o exposto, voto pela **compatibilidade e adequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei 2.000 de 2021**.

Sala da Comissão, em 10 de outubro de 2022.

Deputado Federal LUIZ LIMA

Relator

* C D 2 2 3 3 5 7 8 0 8 1 0 0 *

