



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

**SUBSÍDIOS À ANÁLISE DO PL nº
2.516/2015 - “Institui a Lei de
Migração”**

**Estudo Técnico
nº 30/2015**

Justiça e Defesa

Fidelis Antonio Fantin Júnior

13/outubro/2015

RESUMO: Este estudo avalia o Projeto de Lei nº 2.516/2015 quanto aos aspectos de adequação orçamentária e financeira.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citado o autor e a Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados ou de suas comissões.

CONOF/CD

<http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/conof>

e-mail: conof@camara.gov.br

Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

Estudo Técnico nº 30/2015 – Subsídios à análise do PL nº 2.516/2015 – Lei de Migração

Sumário

I – OBJETIVO.....	- 2 -
II – ANÁLISE.....	- 3 -
O PROJETO DE LEI 2516/2015.....	- 3 -
REGRAS DE ADEQUAÇÃO.....	- 6 -
DO MÉRITO.....	- 8 -
III – CONCLUSÕES	- 9 -

I – OBJETIVO

O presente Estudo atende a solicitação do Dep. Orlando Silva, em oferecer subsídios à análise dos aspectos financeiros, orçamentários e de mérito do Projeto de Lei nº 2516, de 2015, que “Institui a Lei de Migração”.

O solicitante subscreve a Solicitação de Trabalho, chamando atenção para o disposto nos arts. 3º, incisos X e XI, 4º, incisos VIII, IX, X e XII e 78.

Com isso em foco, o Estudo analisou o Projeto para especialmente identificar possíveis implicações orçamentárias e financeiras para a União, para avaliar sua adequação orçamentária e financeira, bem como emitir opinião quanto ao mérito dessas implicações, conforme solicitado.

Ao final, são apresentadas considerações quanto aos aspectos orçamentários e financeiros, incluindo possíveis encaminhamentos para solução dos problemas encontrados.

II – ANÁLISE

O PROJETO DE LEI 2516/2015

Conforme estabelecido em seu art. 1º, o PL 2516/2015 “dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no País e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante” (*sic*). O texto do Projeto indica que os princípios e diretrizes abrangem também, e especialmente, o imigrante; dando a entender que foi elaborado especialmente para garantir diversos benefícios a este.

Inicialmente, os pontos que chamam mais a atenção sob o ponto de vista dos possíveis gastos públicos não explicitados, mas prováveis, encontram-se nos arts. 3º e 4º.

Primeiramente, vale observar o texto do art. 3º:

“Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios:

I – universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos;

II – repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação;

III – não criminalização da imigração;

IV – não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional;

V – promoção de entrada regular e de regularização documental;

VI – acolhida humanitária;

VII – desenvolvimento econômico, turístico, social, cultural, esportivo, científico e tecnológico do Brasil;

VIII – garantia do direito à reunião familiar;

IX – igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e seus familiares;

X – inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas;

XI – acesso igualitário e livre do imigrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social;

XII – promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante;

XIII – diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante;

XIV – fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas;

Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

Estudo Técnico nº 30/2015 – Subsídios à análise do PL nº 2.516/2015 – Lei de Migração

XV – cooperação internacional com Estados de origem, de trânsito e de destino de movimentos migratórios, a fim de garantir efetiva proteção aos direitos humanos do migrante;

XVI – integração e desenvolvimento das regiões de fronteira e articulação de políticas públicas regionais capazes de garantir efetividade aos direitos do residente fronteiriço;

XVII – proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante;

XVIII – observância ao disposto em convenções, tratados e acordos internacionais;

XIX – proteção ao brasileiro no exterior;

XX – migração e desenvolvimento humano no local de origem, como direitos inalienáveis de todas as pessoas;

XXI – promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil; e

XXII – repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas.”

Também o art. 4º apresenta concessão de garantias ao imigrante, que sugerem incremento e pressão em gastos públicos:

“Art. 4º Ao imigrante é garantida, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como:

I – direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos;

II – direito à liberdade de circulação em território nacional;

III – direito à reunião familiar do imigrante com seu cônjuge ou companheiro e seus filhos, familiares e dependentes;

IV – medidas de proteção a vítimas e testemunhas de crimes e de violações de direitos;

V – direito de transferir recursos decorrentes de sua renda e economias pessoais a outro país, observada a legislação aplicável;

VI – direito de reunião para fins pacíficos;

VII – direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos;

VIII – acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, nos termos da lei;

IX – amplo acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;

X – direito à educação pública, vedada a discriminação em razão da nacionalidade;

XI – garantia de cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador;

XII – isenção das taxas de que trata esta Lei, mediante declaração de hipossuficiência econômica, na forma de regulamento;

XIII – direito de acesso à informação, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011;

XIV – direito a abertura de conta bancária; e

XV – direito de sair, de permanecer e de reingressar em território nacional, mesmo enquanto pendente pedido de residência, de prorrogação de estada ou de transformação de visto em residência.

Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

Estudo Técnico nº 30/2015 – Subsídios à análise do PL nº 2.516/2015 – Lei de Migração

*§ 1º Os direitos e as garantias previstos nesta Lei serão exercidos em observância ao disposto na Constituição Federal, **independentemente da situação migratória**, observado o disposto nos §§ 4º e 5º deste artigo, e não excluem outros decorrentes de convenções, tratados e acordos internacionais de que o Brasil seja parte.*

§ 2º Ao imigrante é permitido exercer cargo, emprego e função pública, conforme definido em edital, excetuados aqueles reservados para brasileiro nato, nos termos da Constituição Federal.

§ 3º Não se exigirá do migrante prova documental impossível ou descabida que dificulte ou impeça o exercício de seus direitos, inclusive o acesso a cargo, emprego ou função pública.

§ 4º Aplicam-se ao visitante os direitos previstos no caput e nos incisos I, II, IV, V, VI, VIII, IX, X, XIII, XIV e XV deste artigo.

§ 5º Aplicam-se ao imigrante não registrado os direitos previstos no caput e nos incisos I, II, IV, VI, VIII, X e XIII deste artigo.”

Ambos os artigos mencionados indicam a concessão de direitos e garantias que implicam custos para o Estado e para o contribuinte brasileiro, de maneira indiscriminada e incondicional.

Alguns dos dispositivos são muito vagos e dificultam a identificação clara das repercussões orçamentárias e financeiras para os órgãos públicos. Já os dispositivos que foram aqui formatados em negrito são mais diretos na definição de garantias ou de benefícios onerosos ao erário, inclusive para quem adentre no território brasileiro ilegalmente.

Além do possível e provável aumento de despesas decorrentes de demandas fundamentadas nos art. 3º e 4º do Projeto, também é possível prever a ocorrência de renúncia de receitas com base no art. 4º, inciso XII, e no art. 78.

A seguir o texto proposto do art. 78:

“Art. 78. Todo emigrante que decida retornar ao Brasil com ânimo de residência poderá introduzir no País, com isenção de direitos de importação e de taxas aduaneiras, os bens novos ou usados que um viajante, em compatibilidade com as circunstâncias de sua viagem, puder destinar para seu uso ou consumo pessoal, sempre que, por sua quantidade, natureza ou variedade, não permitam presumir importação ou exportação com fins comerciais ou industriais.”

Em que pese possam, eventualmente, ser de pequena repercussão, tanto o art. 78, quanto o art. 4º, inciso XII, também necessitam de análise sob o ponto de vista da adequação orçamentária e financeira, por força da LRF e da LDO-2015.

REGRAS DE ADEQUAÇÃO

Cabe a esta Comissão, além do mérito, 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 da Comissão de Finanças e Tributação – CFT, que é referência nesse tipo de exame, 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, vale observar o disposto nos art. 108 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 – LDO-2015 (Lei nº 13.080, de 2015), conforme segue:

"Art. 108. As proposições legislativas e respectivas emendas, conforme art. 59 da Constituição Federal, 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 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.

(...)

§ 7º As disposições desta Lei aplicam-se inclusive às proposições legislativas mencionadas no caput que se encontrem em tramitação no Congresso Nacional.

(...)."

O art. 108 da LDO-2015 deve ser observado em conjunto com os arts. 15, 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), que estabelecem o seguinte:

“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.

§ 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, conterà 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.

Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

Estudo Técnico nº 30/2015 – Subsídios à análise do PL nº 2.516/2015 – Lei de Migração

§ 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 Projeto não está instruído, da forma exigida pela legislação citada, com quaisquer estimativas de impacto orçamentário e financeiro, nem com comprovação de que o orçamento comporta as despesas decorrentes dos direitos concedidos pelo projeto aos imigrantes.

O § 1º do art. 108, da LDO-2015, possibilita que presidente de órgão colegiado do Poder Legislativo solicite o cálculo do impacto orçamentário e financeiro de proposição, nos seguintes termos:

§ 1º Os órgãos dos Poderes, 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.

O cálculo do impacto, contudo não elimina a necessidade de comprovação de que tal impacto esteja devidamente previsto no orçamento.

DO MÉRITO

Em relação ao mérito associado aos aspectos das políticas públicas, especialmente no que tange aos gastos públicos, torna-se inevitável o questionamento quanto à farta concessão de benefícios e garantias ao estrangeiro.

As entrelinhas do projeto, em especial no disposto nos art. 3º e 4º, sugerem interesse em atrair indiscriminadamente imigrantes, em especial aqueles que visem obter benefícios estatais.

Não só em vista da conjuntura econômico-fiscal por que passa o País, mas também em vista da histórica falta de recursos para o atendimento de algumas ações públicas básicas, das quais o cidadão brasileiro carece tanto, fica desproporcional o extenso rol de garantias e concessões de benefícios aos estrangeiros, em comparação com a real oferta de serviços públicos para os brasileiros.

É importante distinguir e entender a diferença entre a decisão soberana de aceitar imigrantes legais da decisão de conceder benefícios especiais, a estrangeiros que adentrem o território nacional (inclusive de forma ilegal) a despeito das condições das finanças públicas e da plausibilidade de exigir mais tributos dos brasileiros para arcar com despesas particulares de estrangeiros, inclusive de eventuais ilegais que dos quais o País não deseje a entrada.

III – CONCLUSÕES

A par da jurisprudência reiterada da Comissão de Finanças e Tributação no que tange aos aspectos de adequação orçamentária e financeira de projetos de lei, é razoável afirmar que uma gestão afinada com a legislação financeira resultaria em parecer pela **INADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA** do Projeto.

A par das medidas de ajuste normalmente aceitas no âmbito da CFT, é plausível considerar a possibilidade de exclusão dos dispositivos inquinados do Projeto, a fim de afastar a inadequação. Seria o caso de emenda supressiva para os arts. 3º, 4º e 78 do Projeto. A exclusão, ainda que parcial, desses dispositivos poderia afastar a incompatibilidade.

Também pode, nos termos do art. 108, § 1º, da LDO-2015, o presidente da Comissão solicitar, aos órgãos competentes do Poder Executivo, os cálculos relativos aos impactos orçamentários citados. Nesse caso, a adequação ficaria ainda sujeita a comprovação de que as previsões orçamentárias atendem a tais despesas, observados especialmente os dispositivos citados da LRF.

Fidelis Antonio Fantin Junior
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira