



**PROJETO DE LEI Nº 3.846, de 2008.**

*Altera a Lei nº 8.878, de 11 de maio de 1994, para incluir entre os beneficiários da anistia os ex-servidores na situação que menciona.*

**Autor:** Deputado ACÉLIO CASAGRANDE

**Relator:** Deputado AKIRA OTSUBO

**Apensos:** PL nº 5.469/2009; PL nº 5.602/2009; PL nº 5.603/2009; PL nº 5.182/2009; PL nº 7.378/2010; PL nº 2.566/2011 e PL nº 2.757/2011.

**I – RELATÓRIO**

Os projetos de lei dispõem sobre concessão de anistia aos servidores e empregados neles relacionados. Dos oito projetos de lei sob análise, seis tratam da alteração da Lei nº 8.878, de 11 de maio de 1994. Referida Lei, originária da Medida Provisória nº 473, de 19 de abril de 1994, foi editada em resposta às exonerações e demissões ocorridas entre 1990 e 1992, período do mandato do Governo Collor. Nesse Governo, foi promovida a redução da máquina administrativa, com a extinção ou fusão de diversos órgãos e empresas da administração pública federal direta e indireta. Em decorrência, vários servidores e empregados foram demitidos ou exonerados.

A Lei nº 8.874/1994 foi sancionada no governo Itamar Franco para fins de concessão de anistia aos servidores públicos civis e empregados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, bem como aos empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista sob controle da União que, no período compreendido entre 16 de março de 1990 e 30 de setembro de 1992, foram:

- I - exonerados ou demitidos com violação de dispositivo constitucional ou legal;
- II - despedidos ou dispensados dos seus empregos com violação de dispositivo constitucional, legal, regulamentar ou de cláusula constante de acordo, convenção ou sentença normativa;



III - exonerados, demitidos ou dispensados por motivação política, devidamente caracterizada, ou por interrupção de atividade profissional em decorrência de movimentação grevista.

Contudo, para concessão da anistia foi estabelecido um prazo máximo para apresentação, por parte dos interessados, dos requerimentos de retorno. Segundo o Decreto nº 1.153, de 8 de junho de 1994, no prazo de 10 (dez) dias contados a partir da publicação do referido Decreto, deveriam ser constituídas Subcomissões Setoriais, e os interessados, no prazo de até sessenta dias a partir da instalação das Subcomissões, deveriam apresentar os respectivos requerimentos. Logo, remonta a 1994 o prazo para apresentação do requerimento.

Além disso, a Lei nº 8.878/1994 estabeleceu que o retorno ao serviço não seria aplicável aos servidores ou empregados de órgãos ou entidades que tivessem sido extintos, liquidados ou privatizados, salvo quando as respectivas atividades:

a) tivessem sido transferidas, absorvidas ou executadas por outro órgão ou entidade da administração pública federal;

b) estivessem em curso de transferência ou de absorção por outro órgão ou entidade da administração pública federal, hipótese em que o retorno dar-se-ia após a efetiva implementação da transferência.

O projeto de Lei nº 3.846/2008, ora em análise, altera o parágrafo único do art. 2º da Lei nº 8.878/1994. A alteração tem como implicação a possibilidade de retorno ao serviço de todos os servidores ou empregados cujos respectivos órgãos ou entidades foram extintos, liquidados ou privatizados pela Lei nº 8.029/1990, que dispunha, dentre outros, sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal. Como visto anteriormente, a Lei nº 8.878/1994 permitiu o retorno apenas nas situações em que as atividades do órgão ou entidade foram transferidas, absorvidas ou executadas por outro órgão da administração pública federal, ou que estivessem em curso de transferência ou absorção.

Por tratarem de matéria correlata, os seguintes projetos de lei foram apensados ao PL nº 3.846/2008:

1) PL nº 5.469/2009, de autoria da Deputada Cida Diogo, que altera a Lei nº 8.878/1994 para permitir a concessão de anistia aos servidores desligados de órgãos ou entidades extintos, liquidados ou privatizados, desde que o desligamento tenha ocorrido até seis meses após a extinção, liquidação ou privatização do órgão ou entidade e desde que



motivado por participação do servidor ou empregado em movimento reivindicatório ou em direção sindical;

Além disso, o projeto prevê que, em caso de readmissão, será assegurado o pagamento das contribuições previdenciárias, e o tempo de afastamento será considerado como efetivamente prestado, fazendo o servidor juz à contagem do tempo de serviço para todos os fins legais, inclusive para a concessão de benefícios da previdência social e complementação de aposentadoria proporcional para integral;

2) PL nº 5.602/2009, de autoria do Deputado Mauro Nazif e outros, que dispõe sobre a extensão da anistia de que trata a Lei nº 8.878/1994, aos empregados transferidos para subsidiárias de empresas públicas extintas, desde que o ato tenha sido ou venha a ser caracterizado como inconstitucional ou ilegal;

3) PL nº 5.603/2009, de autoria do Deputado Mauro Nazif e Ilderlei Cordeiro, que permite a concessão de anistia aos ex-empregados que permaneceram em atividade, após o prazo estabelecido pela Lei nº 8.878/94, para atuação no processo de liquidação ou dissolução do respectivo órgão ou entidade.

4) PL nº 5.182/2009, de autoria da Deputada Andreia Zito, que altera a Lei nº 8.878/1994, a fim de garantir ao servidor ou empregado amparado pela referida Lei a contagem, para fins de aposentadoria, do período de afastamento de suas atividades profissionais, vedada a exigência de recolhimento de quaisquer contribuições previdenciárias retroativas. O projeto ainda assegura o direito a pensão em favor dos dependentes legais. Nesse caso, segundo a justificativa apresentada ao projeto, a pensão será devida nos casos em que o falecimento do servidor ou empregado ocorrer antes do deferimento da anistia.

Ao PL nº 5.182/2009 foram apresentadas duas emendas, ambas com a finalidade de permitir a concessão de anistia aos ex-empregados que permaneceram em atividade, após o prazo estabelecido pela Lei nº 8.878/94, para atuação no processo de liquidação ou dissolução do respectivo órgão ou entidade;

5) PL n 7.378/2010, de autoria da Comissão de Legislação Participativa, que objetiva gerar nova lei abrindo prazo para requerimento de retorno ao serviço público dos servidores públicos civis e empregados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, bem como aos empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista sob



controle da União, que tenham sido exonerados, demitidos ou dispensados no período compreendido entre 1º de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 2002. Registre-se que a Lei nº 8.878/1994 concede a anistia aos desligamentos compreendidos entre 16 de março de 1990 e 30 de setembro de 1992;

Além disso, o Projeto de Lei prevê que nos casos em que o cargo ou função não mais existir, o servidor ou empregado será readmitido na GERAP-Gerência Regional de Administração de Pessoal ou em órgão ou empresa vinculada ao poder público. Nessas situações, a remuneração não poderá ser inferior à recebida originalmente, corrigida e atualizada. Diferentemente do previsto na Lei nº 8.878/98, o projeto prevê que a readmissão também é aplicável a todos os servidores e empregados de órgãos ou entidades que tenham sido extintos, liquidados ou privatizados. O requerimento para retorno ao serviço deverá ser formulado no prazo de seis meses, prorrogável por igual período, contados a partir da data de publicação da lei;

6) PL nº 2.566/2011, de autoria da Deputada Erika Kokay, que acrescenta dispositivo à Lei nº 8.878/1994 para assegurar ao servidor amparado pela referida Lei a contagem, para todos os efeitos, inclusive para aposentadoria, do tempo em que esteve afastado de suas atividades profissionais, vedada a exigência de recolhimento de quaisquer contribuições previdenciárias retroativas.

O projeto ainda prevê que no caso de extinção, liquidação ou privatização de órgão ou entidade da administração pública federal, se as respectivas atividades tiverem sido transferidas ou absorvidas por órgão ou pessoa jurídica de direito público da administração federal direta, e que estiver enquadrado no caso de “absorção transversal” é garantido retorno no regime estatutário, de acordo com a legislação vigente. Segundo a autora, a “absorção transversal” é a incorporação por determinado órgão ou entidade dotada de personalidade jurídica de direito público de atribuições de empresa pública ou de sociedade de economia mista.

7) PL nº 2.757/2011, de autoria da Deputada Erika Kokay, que tem por finalidade permitir a concessão de pensão especial aos dependentes legais dos servidores e empregados que, tenham requerido a anistia prevista na Lei nº 8.878/1994, mas que tenham falecido antes da conclusão dos respectivos processos administrativos.



As proposições foram distribuídas à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, à Comissão de Finanças e Tributação e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, foram aprovados, na forma de Substitutivo, o PL nº 3.846/2008, as emendas apresentadas na Comissão ao PL nº 5.182/2009, os PLs nºs 5.182/2009, 5.469/2009, 5.602/2009, 5.603/2009, 2.566/2011 e 2.757/2011, e rejeitado o PL nº 7.378/2010. O Substitutivo da CTASP buscou:

I - garantir a concessão de anistia aos servidores e empregados que permaneceram em atividade, após o prazo estabelecido pela Lei nº 8.878/94, para atuação no processo de liquidação ou dissolução do respectivo órgão ou entidade;

II - garantir a concessão de anistia aos desligamentos efetuados até 31 de março de 1993, quando motivados pela participação do servidor ou empregado em direção sindical ou em movimento reivindicatório;

III - garantir a concessão de anistia aos servidores ou empregados de órgãos ou entidades extintos, liquidados ou privatizados, nos casos em que as atividades relacionadas ao cargo tenham sido transferidas para outras entidades, de forma ilegal ou inconstitucional, e que posteriormente foram cedidos para órgãos ou entidades da União;

IV - garantir a investidura do servidor no cargo cujas atribuições mais se assemelhem às do emprego em que ocupava, caso as atribuições da empresa pública ou sociedade de economia mista tenham sido absorvidas por órgão da administração direta, autárquica ou fundacional;

V - garantir o cômputo, para fins de concessão de aposentadoria e pensão por morte, do período de afastamento das atividades profissionais, dispensado o recolhimento das contribuições previdenciárias;

VI - garantir a concessão de pensão especial aos dependentes legais do anistiado que tenha falecido antes do retorno à atividade;

VII - determinar a repercussão dos efeitos financeiros a partir apenas do retorno à atividade ou da concessão da pensão especial aos dependentes legais do segurado, vedada a remuneração de qualquer espécie em caráter retroativo;

VIII - garantir o retorno no regime estatutário, no caso de extinção, liquidação ou privatização de órgão ou entidade da administração



pública federal, nos casos em que as respectivas atividades tiverem sido transferidas ou absorvidas por órgão ou pessoa jurídica de direito público da administração pública federal direta, e que estiver enquadrado no caso de “absorção transversal”.

Nesta Comissão de Finanças e Tributação, transcorrido o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

## II – VOTO

As proposições foram distribuídas a esta Comissão para pronunciar-se quanto à compatibilidade e adequação orçamentária e financeira da matéria. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, “h”, e 53, II) e a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação - NI CFT definem que o exame de compatibilidade ou adequação se fará por meio da análise da conformidade das proposições com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual.

Além disso, a NI CFT define que também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas, entendendo-se como outras normas, especialmente, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000). Portanto, afirmações consignadas neste parecer quanto à compatibilidade e adequação ou incompatibilidade e inadequação orçamentária e financeiramente indicam que as proposições foram analisadas à luz dos instrumentos constitucionais e infraconstitucionais referidos.

Propostas de alteração na Lei nº 8.878/94 não constituem assunto novo no âmbito do Legislativo. O Projeto de Lei nº 5.030/09 (nº 372, de 2008, no Senado Federal), de autoria do Senador Lobão Filho, foi discutido e aprovado pelas duas Casas e encaminhado para sanção em 25 de outubro de 2011. O projeto dispunha sobre reabertura do prazo para apresentação de requerimento de retorno ao serviço. Contudo a proposta foi integralmente vetada, por vício de iniciativa, ou seja, por dispor de matéria de iniciativa privativa do Poder Executivo. Eis as razões apresentadas na Mensagem nº 506, de 11 de novembro de 2011.

*A proposta viola o art. 61, § 1º, inciso II, alínea ‘c’, da Constituição, ao reabrir prazo para requerimento de retorno ao serviço para servidores da União. Destaque-se que a partir de 1993, com o Decreto de 23 de junho daquele ano, o Governo federal se empenhou no deslinde da*



*questão, o que foi reforçado com a publicação da Lei nº 8.878, em 1994. Desde então, foram constituídas diversas comissões para recebimento, análise, reexame e revisão de pedidos de anistia, conforme os Decretos nos 1.498 e 1.499, de 1995, 3.363, de 2000, e 5.115, de 2004, não se justificando nova reabertura de prazo, decorridos 17 anos da publicação da anistia original.*

A invasão ou não, por parte das proposições sob análise, de seara reservada ao Poder Executivo ficará a cargo da análise da Comissão de Constituição, de Justiça e de Cidadania. Deter-nos-emos aqui ao exame da compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das matérias.

Para exame da compatibilidade e adequação orçamentária e financeira, torna-se imprescindível analisar as proposições frente ao que dispõe o § 1º do art. 61 da Constituição Federal, uma vez que o inciso I do § 6º do art. 94 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014 - LDO 2014 (Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013), dispõe que será considerada incompatível a proposição que aumente despesa em matéria de iniciativa privativa, nos termos dos arts. 49, 51, 52, 61, 63, 96 e 127 da Constituição Federal. Semelhante disposição é encontrada no art. 8º da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação - NI CFT, segundo o qual será *considerada incompatível a proposição que aumente despesa em matéria de iniciativa exclusiva do Presidente da República.*

Frente ao disposto na LDO 2014 e na NI CFT, as proposições que alteram a lei nº 8.878/1994 para permitir o retorno ao serviço público nos casos que especificam devem ser considerados incompatíveis? Parece-nos que não, pois a LDO e a NI CFT determinam que a incompatibilidade apenas será configurada nos casos de aumento de despesa, o que não é o caso em questão, senão vejamos.

As modificações propostas pelos projetos de lei, pelas emendas apresentadas ao PL nº 5.182/2009, e pelo Substitutivo aprovado pela Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público não provocam, de pronto, aumento da despesa pública. Segundo o art. 2º da Lei nº 8.878, de 1994, o retorno ao serviço, na hipótese de concessão da anistia, *dar-se-á, exclusivamente, no cargo ou emprego anteriormente ocupado ou, quando for o caso, naquele resultante da respectiva transformação.* Isso assegura que não ocorrerá criação de cargos ou empregos para atender o retorno ao serviço das pessoas alcançadas.

Por sua vez, o art. 3º da Lei nº 8.878/94 dispõe que o Poder Executivo deferirá o retorno ao serviço dos servidores ou empregados despedidos arbitrariamente, observado o disposto na Lei a as necessidades e disponibilidades orçamentárias e financeiras da Administração. Para melhor



elucidação, o Decreto nº 6.077, de 10 de abril de 2007, ao regulamentar o citado art. 3º da Lei nº 8.878/94, dispõe que o deferimento do retorno ao serviço ocorrerá por meio de ato do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. No entanto, segundo referido Decreto, são requisitos essenciais para o deferimento do retorno do anistiado, dentre outros:

- a) a comprovação da necessidade da administração;
- b) a comprovação de existência de disponibilidade orçamentária e financeira;
- c) a estimativa do impacto orçamentário e financeiro no exercício em que deva ocorrer o retorno e nos dois subsequentes, acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

Os três requisitos são certificados pelas unidades competentes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, segundo dispõe o § 1º do art. 3º do Decreto nº 6.077/2007.

Como se percebe, no que concerne à adequação e compatibilidade orçamentária e financeira das proposições, o arcabouço normativo que rege a concessão da anistia busca assegurar o equilíbrio das contas públicas, tendo em vista que o MPOG apenas autorizará o retorno ao serviço público quando satisfeitas as condições garantidoras desse equilíbrio.

No entanto, algumas proposições ultrapassam a normatização do retorno ao serviço, permitindo a contagem, para fins previdenciários, do período de afastamento, como também assegurando o pagamento de pensão aos dependentes legais do segurado nos casos em que o falecimento do servidor ou empregado venha a ocorrer antes do deferimento da anistia.

Encontram-se na primeira situação o PL nº 5.469/2009 que assegura a contagem do tempo de afastamento, mas não identifica o responsável pelo pagamento das contribuições previdenciárias respectivas; como também o PL nº 5.182/2009 e o PL nº 2.566/2011, que vedam a exigência de recolhimento das contribuições previdenciárias. Na segunda situação, encontram-se o PL nº 5.182/2009 e o PL nº 2.757/2011 que asseguram a concessão de pensão aos dependentes legais do segurado.

Tendo em vista o caráter contributivo da Previdência Social (Art. 40 da Constituição Federal) a fim de garantir o custeio dos benefícios, votamos pela compatibilidade e adequação orçamentária e financeira do PL nº 5.469/2009 e do PL nº 2.566/2011, na forma do Substitutivo aprovado pela CTASP, com as alterações propostas pelas subemendas 01 e 02 que excluem



os dispositivos que asseguram a contagem do tempo de que afastamento para fins previdenciários. Fica preservado, assim, o objetivado pelos PLs no que se refere à concessão da anistia em razão de desligamentos motivados por participação em movimento reivindicatório ou em direção sindical, prevista no PL nº 5.469/2009, e a garantia de “absorção transversal”, prevista no PL nº 2.566/2011.

Já o PL nº 5.182/2009 e o PL 2.757/2011 tratam exclusivamente da contagem do tempo de afastamento para fins previdenciários e/ou da concessão de pensão aos dependentes legais. A aprovação dos projetos representa aumento da despesa pública. Nesse sentido, o art. 94 da LDO e o art. 17 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), exigem a apresentação da fonte de custeio para avaliação da compatibilidade e adequação orçamentária e financeira da matéria. Contudo, em face da ausência de dessa informação, votamos pela incompatibilidade e inadequação orçamentária e financeira de ambos os projetos

Por fim, também votamos pela incompatibilidade e inadequação orçamentária do PL nº 7.378/2010 por representar aumento de despesa pública sem a indicação da fonte de custeio.

Diante do exposto, voto:

1. Pela compatibilidade e adequação orçamentária e financeira do PL nº 3.846/2008, e dos PLs nºs 5.602/2009, 5.603/2009, 5.469/2009 e 2.566/2011, apensados, na forma do Substitutivo aprovado pela CTASP, com as alterações propostas pelas subemendas 01 e 02, em anexo.
2. Pela incompatibilidade e inadequação orçamentária e financeira dos PLs apensados nºs 2.757/2011, 7.378/2010 e 5.182/2009 e, em consequência, das emendas<sup>1</sup> a este apresentadas na CTASP.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2014.

**Deputado AKIRA OTSUBO**  
**Relator**

---

<sup>1</sup> As emendas não possuem vida autônoma, encontrando-se vinculadas ao projeto de lei ao qual se referem.



**COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

PL Nº 3.846, DE 2008

(Do Sr. Acélio Casagrande)

Apensos: PL nº 5.469/2009; PL nº 5.602/2009; PL nº 5.603/2009; PL nº 5.182/2009; PL nº 7.378/2010; PL nº 2.566/2011 e PL nº 2.757/2011.

Altera a Lei nº 8.878, de 11 de maio de 1994, para incluir entre os beneficiários da anistia os ex-servidores na situação que menciona.

**SUBEMENDA SUPRESSIVA Nº 01**

Exclua-se o art. 3º do Substitutivo ao PL nº 3.846, de 2008, aprovado pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público.

Sala das Comissões, de de 2014.

**Deputado AKIRA OTSUBO**  
**Relator**



**COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

PL N° 3.846, DE 2008

(Do Sr. Acélio Casagrande)

Apensos: PL n° 5.469/2009; PL n° 5.602/2009; PL n° 5.603/2009; PL n° 5.182/2009; PL n° 7.378/2010; PL n° 2.566/2011 e PL n° 2.757/2011.

Altera a Lei n° 8.878, de 11 de maio de 1994, para incluir entre os beneficiários da anistia os ex-servidores na situação que menciona.

**SUBEMENDA MODIFICATIVA N° 02**

Dê-se a seguinte redação ao art. 4° do Substitutivo ao PL n° 3.846, de 2008, aprovado pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público.

Art. 4° O art. 6° da Lei n° 8.878, de 1994, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 6° A anistia a que se refere esta Lei só gerará efeitos financeiros a partir do efetivo retorno à atividade, vedada a remuneração de qualquer espécie em caráter retroativo.”

Sala das Comissões, de de 2014.

**Deputado AKIRA OTSUBO**  
**Relator**