



**PROJETO DE LEI Nº 4.293, de 2008**

*“Concede anistia aos ex-servidores da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, exonerados em virtude de adesão, a partir de 21 de novembro de 1996, a programas de desligamento voluntário.”.*

**AUTOR: Deputado LEONARDO PICCIANI**

**RELATOR: Deputado MIRO TEIXEIRA**

**Apensos:** PL 4499/08, PL 5149/09 e PL 5447/09

**I – RELATÓRIO**

O presente Projeto de Lei nº 4.293, de 2008, de autoria do Deputado Leonardo Picciani, propõe a concessão de anistia aos ex-servidores da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, exonerados em virtude de adesão, a partir de 21 de novembro de 1996, a programas de desligamento voluntário, determinando ao Poder Executivo o deferimento da reintegração, se requerida e adequadamente fundamentada e documentada pelo ex-servidor em até noventa dias contados da publicação da lei, de acordo com as disponibilidades orçamentárias e com prioridade aos que se encontrarem desempregados e seguidos dos que percebam remuneração inferior a cinco salários mínimos.

A proposta dispõe ainda:

- que a reintegração se dará exclusivamente no cargo ou emprego permanente então ocupado pelo requerente quando de seu desligamento voluntário, admitindo ainda que seja em cargo decorrente de sua transformação;

- que as vagas em concursos públicos correspondentes ao número de ex-servidores postulantes e habilitados ainda não reintegrados, para os mesmos cargos ou empregos permanentes, sejam excluídas do certame;

- que a geração de efeitos financeiros só se dará a partir do efetivo retorno do ex-servidor à atividade, vedada qualquer remuneração em



caráter retroativo;

- que as despesas decorrentes da lei correrão à conta das dotações orçamentárias próprias dos respectivos órgãos ou entidades;

- e que a lei entra em vigor na data da sua publicação.

Os apensados Projeto de Lei nº 4.499, de 2008, de autoria do Deputado Chico Lopes, e Projeto de Lei nº 5.149, de 2009, de autoria do Deputado Cleber Verde, propõem essencialmente a mesma medida, apenas estabelecendo o mês de janeiro de 1995 como marco inicial da eficácia temporal da anistia e proporcionando sessenta dias de prazo para apresentação do requerimento de reintegração. Este último ainda concede prioridade de reintegração, ordenadamente, aos portadores de doenças graves, aos com idade igual ou superior a sessenta anos, aos desempregados e aos que se desligaram mais cedo, além de dispor que os portadores de doenças incapacitantes poderão obter aposentadoria por incapacidade, conforme a legislação aplicável.

Por fim, o apensado Projeto de Lei nº 5.447, de 2009, de autoria da Deputada Andreia Zito, propõe igual anistia aos ex-empregados da estatal Petrobrás - Petróleo Brasileiro S/A, demitidos por adesão no período de 1994 a 1999. Diferentemente das propostas anteriores, determina a devolução dos valores recebidos a título de incentivo para desligamento voluntário, mas mantém essencialmente os demais termos, embora confira prazo de cento e oitenta dias para apresentação do requerimento de reintegração.

Os Projetos foram aprovados unanimemente, pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, com Substitutivo, nos termos do Parecer do Relator, o Deputado Sebastião Bala Rocha, que apresentou ainda anteprojeto de lei resultante do destaque de disposições dos apensos ao Projeto principal. Esse desmembramento resultou no Projeto de Lei nº 7.546, de 2010, de autoria da citada Comissão, que propõe a concessão de anistia aos ex-empregados de Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, demitidos em virtude de adesão a programas de incentivo ou desligamento voluntário.

Em 16 de dezembro de 2012 foi realizada Audiência Pública nesta Comissão, em atendimento ao Requerimento nº 118, de 2012, do ilustre Deputado Zequinha Marinho, da qual participaram representantes do Ministério Público do Trabalho, da Advocacia Geral da União, da Associação Nacional dos Ex-Servidores Públicos Federais e da Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal.

O feito vem a esta Comissão, na forma do Regimento, para verificação da compatibilidade e adequação financeira e orçamentária, não tendo sido apresentadas emendas no prazo regimental.



É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Trata-se do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira da matéria. A Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, ao dispor sobre o assunto, define 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, o orçamento anual e as normas pertinentes a eles e à receita e despesa públicas.

A proposição principal pretende conferir anistia aos ex-servidores da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, exonerados em virtude de adesão, a partir de 21 de novembro de 1996, a programas de desligamento voluntário com o objetivo de reintegrá-los no cargo ou emprego anteriormente ocupado ou naquele resultante de eventual transformação. Os projetos apensados, por sua vez, estendem o benefício da anistia aos ex-empregados de sociedades de economia mista.

As medidas propostas merecem análise quanto aos dispositivos sobre o tema constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar 101, de 4 de novembro de 2000) e da LDO/2015 (Lei 13.080, de 02 de Janeiro de 2015).

Conforme dispõe o art. 17 da LRF, os atos que criarem ou aumentarem despesa obrigatória de caráter continuado deverão ser instruídos com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois subsequentes. No mesmo sentido, a LDO/2015 estabelece a exigência de que as proposições que acarretarem aumento de despesa da União deverão estar acompanhadas das estimativas de seus efeitos para o período de 2015 a 2017 e indicar a correspondente compensação. A Constituição Federal (art. 169, § 1º), estabelece que a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, somente poderão ser feitas se houver dotação orçamentária prévia para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes e autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Essa autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias está consignada, na LDO/2015, no seu art. 93, que remete ao Anexo V da Lei Orçamentária de 2015 (Lei nº 13.115, de 20.04.2015). Como se trata de projeto de lei ainda em tramitação no Congresso Nacional, a Lei Orçamentária para 2015 não contempla tal autorização e, conseqüentemente, a dotação.



Quanto ao Projeto de Lei nº 5.447/09, que concede anistia aos empregados da PETROBRAS, importante registrar que, nos termos do art. 1º, § 3º, b e art. 2º, III, da LRF, seus efeitos não alcançam o Orçamento da União.

Entretanto, para uma análise adequada das proposições aqui tratadas é relevante que se analise a questão em um contexto mais abrangente. Nesse sentido, o Parecer aprovado na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público – CTASP – em 16.06.2010, da lavra do nobre Deputado Sebastião Bala Rocha, oferece subsídios importantes.

A Lei nº 9.468, de 10 de julho de 1997, instituiu o Programa de Desligamento Voluntário de servidores civis do Poder Executivo Federal.

O período para adesão ao Programa foi de 28 dias. Além desse exíguo prazo concedido ao servidor para decidir sobre sua vida futura e a da sua família, era concedido incentivo financeiro correspondente a 25% (vinte e cinco por cento) da indenização para aqueles que a ele aderissem nos primeiros 15 (quinze) dias e a 5% (cinco por cento) para os que o fizessem entre o 16º (décimo-sexto) e o 20º (vigésimo) dia.

Posteriormente, por meio da Medida Provisória 1.917, de 29 de julho de 1999, o Poder Executivo instituiu mais um Programa de Desligamento Voluntário. Esse PDV teve prazo ainda menor para adesão: de 23 de agosto a 3 de setembro de 1999, ou seja, 12 (doze) dias. A adesão ao Programa no período mencionado assegurava ao servidor a percepção de 1,25 (um inteiro e vinte e cinco centésimos) da remuneração por ano de efetivo exercício. Nos termos do que dispõe a Emenda Constitucional nº 32, de 2001, ainda vigora a Medida Provisória nº 2.174-28, de 24 de agosto de 2001, última reedição da recém citada MP 1.917/99.

Assevera o ilustre Relator da matéria na CTASP o claro “*intuito de induzir os servidores a erro*”, pois nada justificava a fixação de prazo tão escasso e, muito menos, “*com substancial incremento do valor da indenização aos que aderissem rapidamente ... a uma decisão de caráter irretratável com repercussões por toda a sua vida*”. A promessa de treinamento e financiamento para seus próprios empreendimentos, no primeiro PDV (1997) “*figurou apenas em “cartilhas editadas pelo então Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE*”. No segundo PDV (1999), “*o treinamento e o financiamento são garantidos em disposições legais ainda vigentes, a saber: o inciso II do caput e os incisos I e II do parágrafo único do art. 13 da Medida Provisória nº 2.174-28, de 2001. Portanto, o descumprimento dessas contrapartidas por parte do Governo viciou, irremediavelmente, a exoneração dos servidores.*” E continua o Relator: “*E não se pode ficar inerte diante do gravíssimo problema social gerado ... posto que os incentivos oferecidos foram ilusórios e é patente o vício de vontade dos servidores forçados ou induzidos a eles aderir. Impõe-se promover a reintegração desses servidores, concedendo-lhes anistia semelhante à assegurada, aos servidores demitidos no Governo*



*Collor, pela Lei nº 8.878, de 11 de maio de 1994.”*

A celeridade com que a norma legal buscou obter a adesão ao Programa leva a crer que a manifestação de vontade dos que a ele aderiram deu-se por força dos incentivos oferecidos, sem tempo adequado para a correta análise dos benefícios ou prejuízos que tal ação poderia ocasionar. Dessa forma, estaria configurado vício de vontade e coação irresistível dos manifestantes ao Programa. Essa constatação torna-se mais evidente a partir dos relatos obtidos dos chamados PDVistas, como coação e assédio moral para aderirem e, posteriormente, situações de dificuldades financeiras, necessidade de recorrer a agiotas, esfacelamento das relações familiares e até suicídio de companheiros.

Isso se deu em razão de que os compromissos assumidos pelo Governo à época do incentivo aos PDVs, como treinamento para reinserção no mercado de trabalho ou para abrir empreendimento próprio, acesso a linhas de financiamento, não foram cumpridas de forma satisfatória. Diante disso, muitos dos que aderiram ao programa tiveram dificuldades de realocação no mercado de trabalho ou viram fracassar os empreendimentos iniciados com os recursos das indenizações. Diante desse quadro, as dificuldades experimentadas por esses ex-servidores para a própria manutenção e a de suas famílias têm sido constantes.

A Cartilha intitulada “Programa Gestão de Pessoal”, editada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em agosto de 1999, não deixa dúvidas sobre os incentivos concedidos para adesão ao PDV (item 12, pág. 7):

#### “12. QUAIS OS INCENTIVOS PARA ADERIR AO PDV?

Ao servidor que aderir ao PDV será concedido, a título de incentivo financeiro, além do pagamento do passivo dos 28,86% em uma única parcela, a indenização pecuniária correspondente a 1,25 remunerações por ano de efetivo exercício na administração pública direta, autárquica ou fundacional, isenta de contribuição social previdenciária e de imposto sobre a renda; a participação em programa de treinamento sob a coordenação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), para fins de recolocação no mercado de trabalho; a participação em programas de treinamento no SEBRAE, com o objetivo de prepara o servidor para abertura de seu próprio empreendimento e a concessão de linha de crédito (pelo Banco do Brasil), até 30/12/99, limitada a R\$30.000,00, para abertura ou expansão de empreendimento próprio, desde que participe do treinamento.”

Esses compromissos não foram cumpridos de forma efetiva. O



treinamento para a reinserção no mercado de trabalho ou para qualificação para abertura de empreendimento próprio não teve oferta suficiente de vagas para os interessados. A linha de financiamento prometida não foi ofertada.

Caso o servidor tivesse conhecimento na época da adesão ao PDV de todos esses fatos, certamente não teria manifestado a sua vontade em aderir ao Programa. Por essa razão, presente o vício de vontade. A corroborar essa tese, ressaltamos o exíguo prazo concedido em cada um dos PDVs, de 28 e 12 dias, inviável para análise de decisão tão impactante.

Ademais, também presente a coação irresistível pelos relatos colhidos dos envolvidos e na Audiência Pública realizada em 16 de dezembro de 2012 nesta Comissão. A respeito do tema, na lide envolvendo o Governo do Estado do Piauí e servidores que aderiram ao PDV promovido por aquele Estado em 1996, o Superior Tribunal de Justiça, no Agravo Regimental em Recurso Especial nº 138.225 – PI, considerou suficiente o julgado de *“coação irresistível perpetrada pelo coordenador do programa”*. O PDV promovido por aquele Estado é contemporâneo ao da Administração Pública Federal, o que faz crer que a política neoliberal do estado mínimo, particularmente no que tange ao enxugamento da máquina pública, não foi iniciativa isolada e nem os métodos diferentes. O Tribunal de Justiça do Estado do Piauí reconheceu o direito à reintegração dos servidores, *“... cujo desligamento ocorreu em virtude de reconhecimento de falhas insanáveis no Programa de Desligamento Voluntário do Estado do Piauí, em especial, a identificação de coação irresistível...”* (Recurso Extraordinário nos autos da Apelação Cível nº 03.002587-7). Esses servidores foram reintegrados à Administração em 2004.

Os projetos de lei em apreço buscam mitigar os efeitos danosos que tais demissões ou exonerações provocaram.

Com esse objetivo, o Substitutivo aprovado na CTASP, na medida em que concede anistia aos servidores públicos da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional que, a partir de 21 de novembro de 1996, foram exonerados em virtude de adesão a programa de desligamento voluntário, também impõe regras e critérios para a reintegração, tais como: 1) comprovação de que tenha sido prejudicado pelo descumprimento de qualquer incentivo devido ou prometido pela Administração Pública em contrapartida à adesão ao programa de desligamento, previsto em disposição legal, cláusula contratual ou publicação oficial; 2) prioridade de retorno ao serviço dos que estiverem, na data da publicação da lei, comprovadamente desempregados, que tenham mais de sessenta anos de idade ou que, embora empregados, percebam remuneração de até cinco salários mínimos; 3) devolução dos valores percebidos em razão da adesão ao programa de desligamento, que poderá ser parcelada observando-se o limite máximo de dez por cento da remuneração, provento ou pensão; 4) efeitos financeiros somente a partir do efetivo retorno à atividade; 5) vedação de qualquer efeito retroativo na remuneração, 6) requerimento formulado nos 180 dias que se seguirem à



publicação da lei; e 7) observância das disponibilidades orçamentárias e financeiras da Administração.

Assim, para permitir a adequação financeira e orçamentária da proposição principal, das apensadas e do Substitutivo aprovado pela CTASP, propomos SUBEMENDA E EMENDAS de adequação.

Diante do exposto, VOTO PELA COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DO PL Nº 4.293/08 E DOS PL'S NºS 4.499/08, 5.149/09 E 5.447/09, APENSADOS, COM AS EMENDAS DE ADEQUAÇÃO ANEXAS, E DO SUBSTITUTIVO APROVADO PELA CTASP, COM A SUBEMENDA DE ADEQUAÇÃO ANEXA.

Sala da Comissão, em            de            de 2015.

**Deputado MIRO TEIXEIRA**  
**Relator**



**PROJETO DE LEI Nº 4.293, DE 2008.**

***“Concede anistia aos ex-servidores da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, exonerados em virtude de adesão, a partir de 21 de novembro de 1996, a programas de desligamento voluntário.”.***

**AUTOR: Deputado LEONARDO PICCIANI**

**RELATOR: Deputado MIRO TEIXEIRA**

**Apensos: PL 4499/08, PL 5149/09 e PL 5447/09.**

**SUBEMENDA DE ADEQUAÇÃO AO SUBSTITUTIVO APROVADO PELA  
COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO.**

Dê-se a seguinte redação ao art. 9º do Substitutivo aprovado pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público:

“Art. 9º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação e surtirá efeitos financeiros a partir do primeiro dia do exercício seguinte ao de sua publicação.”

Sala da Comissão, em                      de                      de 2015.

**Deputado Miro Teixeira  
Relator**



**PROJETO DE LEI Nº 4.293, DE 2008**

***“Concede anistia aos ex-servidores da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, exonerados em virtude de adesão, a partir de 21 de novembro de 1996, a programas de desligamento voluntário.”.***

***AUTOR: Deputado LEONARDO PICCIANI***

***RELATOR: Deputado MIRO TEIXEIRA***

**EMENDA DE ADEQUAÇÃO AO PL 4.293, DE 2008**

Dê-se a seguinte redação ao art. 7º do PL 4.293, DE 2008:

“Art. 7º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação e surtirá efeitos financeiros a partir do primeiro dia do exercício seguinte ao de sua publicação.”

Sala da Comissão, em                    de                    de 2015.

**Deputado Miro Teixeira  
Relator**



**PROJETO DE LEI Nº 4.499, DE 2008**

***“Concede anistia aos ex-servidores da administração pública federal direta, indireta, autárquica, fundacional e empresas de economia mista, exonerados em virtude de adesão, a partir de janeiro de 1995, a programas de incentivo ou desligamento voluntário.”***

***AUTOR: Deputado CHICO LOPES***

***RELATOR: Deputado MIRO TEIXEIRA***

**EMENDA DE ADEQUAÇÃO AO PL 4.499, DE 2008**

Dê-se a seguinte redação ao art. 5º do PL 4.499, DE 2008:

“Art. 5º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação e surtirá efeitos financeiros a partir do primeiro dia do exercício seguinte ao de sua publicação.”

Sala da Comissão, em                    de                    de 2015.

**Deputado Miro Teixeira  
Relator**



**PROJETO DE LEI Nº 5.149, DE 2009**

*“Reintegra e concede anistia aos ex-servidores públicos da administração direta, indireta, autárquica, fundacional e empresas de economia mista que aderiram ao PDV e PDI a partir de 1995 e dá outras providências.”.*

**AUTOR: Deputado CLEBER VERDE**

**RELATOR: Deputado MIRO TEIXEIRA**

**EMENDA DE ADEQUAÇÃO AO PL 5.149, DE 2009**

Dê-se a seguinte redação ao art. 6º do PL 5.149, DE 2009:

“Art. 6º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação e surtirá efeitos financeiros a partir do primeiro dia do exercício seguinte ao de sua publicação.”

Sala da Comissão, em                    de                    de 2015.

**Deputado Miro Teixeira**  
**Relator**



**PROJETO DE LEI Nº 5.447, DE 2009**

***“Concede anistia aos ex-empregados do Petróleo Brasileiro S/A - PETROBRAS, demitidos por adesão ao Programa de Incentivo a Saídas Voluntárias - PIDV, no período de 1994 a 1999.”.***

***AUTOR: Deputado ANDREIA ZITO***

***RELATOR: Deputado MIRO TEIXEIRA***

**EMENDA DE ADEQUAÇÃO AO PL 5.447, DE 2009**

Dê-se a seguinte redação ao art. 6º do PL 5.447, DE 2009:

“Art. 6º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação e surtirá efeitos financeiros a partir do primeiro dia do exercício seguinte ao de sua publicação.”

Sala da Comissão, em                    de                    de 2015.

**Deputado Miro Teixeira**  
**Relator**