



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER n.º , de 2016-CN

Da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, sobre o Projeto de Lei n.º 3, de 2016-CN, que “Altera a Lei n.º 13.255, de 14 de janeiro de 2016, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2016”.

Autor: **Poder Executivo**

Relator: **Deputado COVATTI FILHO**

I - RELATÓRIO

Nos termos do art. 61 da Constituição Federal, a Presidente da República, por intermédio da Mensagem n.º 158, de 2016, submeteu à apreciação do Congresso Nacional o Projeto de Lei n.º 3, de 2016-CN, que “Altera Lei n.º 13.255, de 14 de janeiro de 2016, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2016”.

De acordo com a Exposição de Motivos (EM) n.º 31/2016 MP, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a proposição em exame aumenta os limites de autorização legislativa para abertura de crédito suplementar pelo Poder Executivo.

Além disso, o projeto modifica o Anexo V em atendimento à solicitação formalizada pelo Tribunal Superior Eleitoral – TSE, por meio do Ofício n.º 261 GAB-DG, de 29 de janeiro de 2016. Este expediente esclarece “que a recomposição dos limites físicos e financeiros autorizados para a Justiça Eleitoral no Anexo V da LOA-2016 é de interesse estratégico da Justiça Eleitoral, uma vez que o papel desenvolvido pelos chefes de cartório é essencial para o êxito na realização das Eleições Municipais de 2016.”

A exposição de motivos faz constar que a Lei n.º 13.150, de 2015, criou 6.412 cargos efetivos e funções comissionadas nos quadros de pessoal dos Tribunais Regionais Eleitorais e que a presente proposta possibilitará o provimento da metade do quantitativo. Acrescenta, ainda, que a medida adotada não implica aumento de despesa, visto que se trata de autorização apenas e os recursos serão provenientes de dotação orçamentária alocada na ação 4269 – Pleitos Eleitorais, GND 1, sob responsabilidade da unidade orçamentária 14.101 – Tribunal Superior Eleitoral.

Transcorrido o prazo regimental, não foram apresentadas emendas à proposição.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

De acordo com o art. 166 da Constituição Federal, cabe a esta comissão examinar e emitir parecer sobre os projetos de lei referentes ao orçamento anual, bem como acerca das emendas apresentadas. A proposição trata de alterações na Lei nº 13.255, de 2016, com vistas a aumentar os limites de autorização para a abertura de crédito suplementar, bem como modificar o Anexo V para possibilitar o provimento de cargos e funções na Justiça Eleitoral em face da Lei nº 13.150, de 2015.

Quanto às autorizações legislativas para edição de crédito suplementar, o projeto modifica a redação do art. 4º da Lei nº 13.255, de 2016. Relativamente ao *caput* do mencionado dispositivo, propõe-se limitar a proibição de cancelamento às dotações oriundas de emendas individuais e de coletivas referentes às programações relacionadas na Seção I do Anexo III da LDO 2016 (Lei nº 13.242, de 2016).

A citada seção corresponde às despesas obrigatórias decorrentes de mandamentos legais e constitucionais, que são protegidas de contingenciamento. Vale dizer que essas despesas possuem identificador de resultado primário é igual 1. No entanto, o identificador de resultado primário das dotações decorrentes de emendas coletivas, normalmente, é igual a 2 ou 3. Ou seja, são despesas discricionárias ou discricionárias abrangidas pelo PAC, respectivamente. Assim sendo, a redação proposta equivaleria a permitir o cancelamento de dotações oriundas das emendas coletivas para atendimento da suplementação indicada no crédito, sem que o Congresso Nacional se manifeste sobre o assunto.

Entretanto, de acordo com as leis orçamentárias anteriores e a redação constante no projeto de lei orçamentária para 2016, a proibição em tela incidia apenas sobre as emendas individuais, em razão de sua natureza impositiva, inserida no texto constitucional por meio da EC 86, de 2015. A fim de manter o mesmo tratamento dado às emendas individuais, a redação do projeto deve ser ajustada para alcançar também as emendas de bancada que correspondam às programações relacionadas na Seção I do Anexo VII da LDO 2016, uma vez que estas passaram a ter a natureza impositiva nos termos dos arts. 68 a 70 da LDO 2016 (Lei nº 13.242, de 2015).

Com referência à redação dada aos incisos I, e alínea “a”, e XXV, a proposta visa restabelecer o comando constante do projeto de lei orçamentária para 2016. Apesar de a matéria ter sido tratada recentemente por ocasião da tramitação do PLOA 2016, o cenário



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

político nacional mudou. O governo interino tem prioridades diversas do governo afastado. Sendo assim, e considerando que a proposição apenas restabelece práticas observadas no passado, as alterações podem conferir a liberdade e a agilidade de que Poder Executivo precisa nesse momento para promover os ajustes necessários à implementação de suas decisões.

No que tange à modificação da redação do inciso XVII, que se refere à programação do PAC, a proposição permitirá o remanejamento de 20% do montante das dotações do programa. Isso equivale dizer que o Poder Executivo poderá modificar a programação do PAC em cerca de R\$ 6,15 bilhões sem que o Congresso Nacional participe dessas decisões. Ou seja, o Poder Legislativo poderá ficar fora das discussões sobre os principais investimentos realizados no país. Há de se levar em conta que o PAC é uma das prioridades do governo. Nesse sentido, deve ser suprimida redação que propõe a alteração.

Com relação ao inciso XXXII, a redação do projeto acrescenta o superávit financeiro apurado no balanço patrimonial de 2015 como fonte de recurso para abertura de crédito suplementar. A intenção do legislador, à época, foi de que a recomposição de dotações até o limite do respectivo projeto devia ser feita com recursos derivados do excesso de arrecadação de receitas próprias ou vinculadas, uma vez que os cancelamentos realizados durante a tramitação do projeto de lei no Congresso Nacional decorreram da insuficiência de recursos estimados para o exercício em curso.

Contudo, a Lei nº 4.320, de 1964, prevê a possibilidade de utilização do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior como fonte de recursos para abertura de crédito adicional. Além disso, diversos incisos do art. 4º da Lei nº 13.255, de 2016, prevê o uso do superávit financeiro para abertura de crédito suplementar. Inclusive o inciso I, que permite a suplementação até o limite de 10% de cada subtítulo. Ora, se permite a suplementação em até 10% por programação, porque não até o limite do projeto por programação?

Ademais, a proposição acresce inciso para a abertura de crédito suplementar para atendimento de despesa com auxílio moradia mediante cancelamento de dotações. Sobre esse assunto cabe dizer que a LDO 2016 inovou ao determinar que tais despesas devam constar de programação orçamentária específica. Para atender esse comando, introduzido pelo Parlamento, o Poder Executivo encaminhou o Ofício nº 222, de 2016, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a fim de ajustar a programação. No entanto, tal ajuste foi precário, como se depreende da Nota Técnica SECAD/SOF nº 05/2015, que acompanhou referido ofício.^{sup}



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

A fim de corrigir a situação, foi editada a MP nº 711, de 2016, para abertura de crédito extraordinário em favor de diversos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, da Defensoria Pública da União e do Ministério Público da União para atendimento de despesas com auxílio moradia. Essa medida provisória, no entanto, perdeu sua vigência sem ter sido convertida em lei.

Desse modo, e considerando que o projeto visa possibilitar a realização dos ajustes pelos Poderes da República, Ministério Público da União e Defensoria Pública da União, pertinente a autorização legislativa para a abertura de crédito suplementar. Cabe ressaltar que medida não eleva o montante de despesas, uma vez que a origem dos recursos decorre unicamente de cancelamentos de dotações.

Quanto à possibilidade de alteração do Anexo V para possibilitar o provimento de cargos na Justiça Eleitoral, trata-se de pleito formalizado pelo TSE, por meio do Ofício nº 261 GAB-DG, de 29 de janeiro de 2016, a fim de dar eficácia à Lei nº 13.150, de 2015. Sobre o assunto, cabe esclarecer que a proposta orçamentária para 2016 previa o provimento de 6.412 cargos e funções, que corresponde à totalidade de cargos e funções criadas pela citada lei. A despesa autorizada no Anexo V do PLOA 2016 equivalia a R\$ 84,0 milhões em 2016 e a R\$ 159,9 milhões nos anos subsequentes. Contudo, em virtude de restrições fiscais, o quantitativo e os limites orçamentários foram significativamente reduzidos durante a tramitação da proposta orçamentária no Congresso Nacional.

Todavia, deve-se levar em conta que a Lei nº 13.150, de 2015, está em vigor, porém sua eficácia está suspensa por falta de cumprimento das exigências indicadas nos incisos I e II do § 1º do art. 169 da Constituição. A qualquer tempo a autorização orçamentária pode ser concedida para conferir eficácia ao referido diploma legal. Tal indefinição é grave, como já observou o Ministro Cezar Peluso, do STF. De acordo com o Ministro, que se manifestou nos autos da ADIN nº 3599-1,

o problema é grave, a meu ver, em termos práticos, diz com outras hipóteses previstas no artigo 169, **caput**. Porque aí não se trata só de aumento. Trata-se de reestruturação, de criação de cargos e funções, mudanças de carreira, contratação de pessoal etc.

Corre-se o risco de criar precedente que torne, quando menos, confusa a situação jurídica de certos órgãos, de certos serviços etc.

Além disso, a situação fiscal tornou-se mais favorável com a aprovação da meta de resultado primário equivalente ao déficit de R\$ 170,5 bilhões. *“De acordo com o Relatório Prisma Fiscal do Ministério da Fazenda, a mediana das expectativas de mercado*



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

indica déficit primário do governo central de R\$ 104 bilhões em 2016, sendo que a estimativa mais desfavorável aponta déficit de R\$ 134,4 bilhões.”¹

Além disso, a LDO 2016 deu um tratamento diferenciado para as despesas referentes à Justiça Eleitoral. Não é demais dizer que, conforme o art. 93, § 1º, aos limites estabelecidos para os Poderes, MPU e DPU, serão acrescidos, na Justiça Eleitoral, as despesas necessárias à realização das eleições. No mesmo sentido, o § 12 do art. 99 autoriza as admissões para os cargos e funções previstas na Lei nº 13.150, de 2015. Assim sendo, não se pode ignorar que esse é um ano de realizações de eleições e o provimento dos cargos e funções, segundo o pleito do TSE, será importante para o sucesso das eleições municipais.

Diante do exposto, somos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 3, de 2016-CN, na forma do Substitutivo.

Sala da Comissão, em

Deputado COVATTI FILHO
Relator

¹ Monitor Fiscal, Junho/2016. (Acesso: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/monitor_fiscal_2016-06)



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 3, DE 2016

Altera a Lei nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2016.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais abertos ou reabertos, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de superávit primário estabelecida para o exercício de 2016 e sejam observados o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF e os limites e as condições estabelecidos neste artigo, vedado o cancelamento de valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais e das emendas coletivas constantes da Seção I do Anexo III e da Seção I do Anexo VII à Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015, para o atendimento de despesas:

I – em cada subtítulo, até o limite de 20% (vinte por cento) do respectivo valor, mediante a utilização de recursos provenientes de:

a) anulação parcial de dotações, limitada a 20% (vinte por cento) do valor do subtítulo objeto da anulação;

.....

XXV – relativas à remuneração de agentes financeiros, no âmbito da Unidade

Orçamentária “71.104 – Remuneração de Agentes Financeiros - Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda”, limitada a 30% (trinta por cento) do subtítulo, mediante a utilização de recursos provenientes de:

.....

XXXII – para recomposição das dotações integrantes desta Lei até o limite dos valores que constaram do respectivo projeto, mediante a anulação de dotações orçamentárias, exclusive oriundas das emendas de que trata o caput, e a utilização do excesso de arrecadação de receitas próprias e de receitas vinculadas e do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2015; e

XXXIII – com ajuda de custo para moradia ou auxílio - moradia, mediante a utilização de recursos provenientes de anulação de dotações orçamentárias.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

.....

§ 6º Não se aplica a vedação de cancelamento, por ato próprio no âmbito de cada Poder, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, de valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação das emendas mencionadas no caput, nem os limites percentuais fixados neste artigo, quando cumulativamente:

.....”(NR)

Art. 2º O item I.2.4.1. do Anexo V à Lei nº 13.255, de 2016, passa a vigorar com as alterações constantes do Anexo a esta Lei.

Parágrafo único. Com relação às alterações de que trata o caput, os recursos para atender ao exercício de 2016 serão provenientes de dotação orçamentária alocada na ação orçamentária “4269 – Pleitos Eleitorais”, Grupo de Natureza de Despesa -GND “1 – Pessoal e Encargos Sociais” da Unidade Orçamentária “14101 - Tribunal Superior Eleitoral”, constante da Lei nº 13.255, de 2016.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília.

Deputado COVATTI FILHO
Relator



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

ANEXO
(Anexo V à Lei nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016)

DISCRIMINAÇÃO	CRIAÇÃO	PROVIMENTO, ADMISSÃO OU CONTRATAÇÃO			PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA ⁽⁵⁾						
		QTDE	DESPESA		PRIMÁRIA			FINANCEIRA			
			Em 2016	Anualizada ⁽³⁾	NOS ÓRGÃOS	RESERVA DE CONTING.	SUBTOTAL	NOS ÓRGÃOS	RESERVA DE CONTING.	SUBTOTAL	TOTAL

1. CRIAÇÃO E/OU PROVIEMENTOS DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES, BEM COMO ADMISSÃO OU CONTRATAÇÃO DE PESSOAL, A QUALQUER TÍTULO, EXCETO REPOSIÇÕES ⁽⁴⁾:

2.4. Justiça Eleitoral	1.227	3.206	70.753.607,00	104.215.142,00	70.642.337	-	70.642.337	111.270	-	111.270	70.753.607,00
2.4.1. Lei nº 13.150, de 2015		3.206	70.753.607,00	104.215.142,00	70.642.337	-	70.642.337	111.270	-	111.270	70.753.607,00
.....											