



PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA PARA 2015

(Projeto de Lei nº 13/2014-CN)

ÁREA TEMÁTICA VII JUSTIÇA E DEFESA

RELATÓRIO SETORIAL

19/12/2014

Relator: Senador VICENTINHO ALVES (SD/TO)



**CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS,
ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO - CMO**

**Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2015
(PL Nº 13/2014-CN)**

Área Temática VII

JUSTIÇA E DEFESA

RELATÓRIO

Relator Setorial: **Senador VICENTINHO ALVES (SD/TO)**

Brasília, 19 de dezembro de 2014



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Parecer Setorial da Área Temática VII – Justiça e Defesa – PL nº 13, de 2014–CN

PARECER Nº , DE 2014-CN

Da Relatoria da ÁREA TEMÁTICA VII – JUSTIÇA E DEFESA, sobre o Projeto de Lei nº 13, de 2014 – CN, que “estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2015”, na parte referente aos Ministérios da Justiça e da Defesa.

Relator Setorial: Senador **VICENTINHO ALVES**

1. RELATÓRIO

1.1. INTRODUÇÃO

Nos termos do artigo 165, *caput* e § 5º, da Constituição Federal, combinado com o art. 35, § 2º, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a Presidente da República submete à apreciação do Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 13, de 2014 – CN, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2015.

Por designação do Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), coube a esta Relatoria a missão de apreciar a proposta orçamentária da Área Temática VII – Justiça e Defesa, que abrange os órgãos Ministério da Justiça e Ministério da Defesa, conforme consta do Anexo II do Parecer Preliminar aprovado pela CMO, e propor relatório setorial incorporando as emendas à despesa apresentadas às programações dos referidos órgãos.

Neste relatório, examinamos a execução orçamentária recente, conforme disposto no art. 70, inciso I, alínea “b”, da Resolução nº 1, de 2006 – CN, e no item 34.1.b da Parte Especial do Parecer Preliminar da CMO. Ademais, fizemos constar outros aspectos obrigatórios definidos pelos normativos vigentes, a exemplo dos créditos especiais e extraordinários abertos nos últimos quatro meses do exercício de 2014, e formulamos algumas recomendações à Relatoria Geral.

1.2. ANÁLISE DA PROPOSTA SETORIAL E DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA RECENTE

1.2.1. INFORMAÇÕES GERAIS

A Proposta Orçamentária para 2015 consigna dotação total¹ de R\$ 91.117,8 milhões para os dois órgãos da Área Temática VII, Ministério da Justiça e

¹ Esfera fiscal/seguridade: R\$ 91.117.817.474,00. Esfera orçamento investimento estatais: R\$ 6.249.580,00.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Parecer Setorial da Área Temática VII – Justiça e Defesa – PL nº 13, de 2014–CN

Ministério da Defesa. Desse total, cabem ao Ministério da Justiça R\$ 12.307,3 milhões e ao Ministério da Defesa, R\$ 78.810,6 milhões. Observa-se, inicialmente, um acréscimo nominal de cerca de 7,7% no valor total do orçamento da Área Temática em relação à Proposta para 2014, que atingiu R\$ 84.637,2 milhões. Considerando a inflação acumulada nos 12 meses anteriores a 31 de agosto (data limite para envio do PLOA), que foi aproximadamente 6,5% (IPCA), houve um acréscimo, em termos de valores constantes, da ordem de 1,2%, ou seja, R\$ 1,09 bilhão.

O Setor apresenta grande concentração de gastos com despesas, especialmente no grupo Pessoal e Encargos Sociais (R\$ 63,2 bilhões), que representam cerca de 69,4% do total. O grupo Outras Despesas Correntes (R\$ 14,2 bilhões) corresponde a 15,6% do total de gastos no Setor.

Em que pese o fato de que o grupo Investimentos (R\$ 9,8 bilhões) represente apenas 10,8% do total do setor, é importante observar que este é um dos setores com maior valor de execução de projetos de investimento na esfera federal. Podemos citar projetos na área de Segurança Pública e de Defesa como, por exemplo, a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras – Enafron e o Aprimoramento da Infraestrutura e Modernização do Sistema Criminal e Penitenciário, no âmbito do Ministério da Justiça, a Implantação de Estaleiro e Base Naval para Construção e Manutenção de Submarinos Convencionais e Nucleares, a Aquisição de Aeronaves de Caça e Sistemas afins - Projeto FX-2, o Desenvolvimento de Cargueiro Tático Militar de 10 a 20 toneladas (Projeto KC-X), a Aquisição de Helicópteros de Médio Porte de Emprego Geral (Projeto H-X BR) e a Implantação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras - Sisfron, por parte das forças armadas, apenas para citar algumas.

É importante mostrar a representatividade das dotações de ambos os órgãos frente ao Produto Interno Bruto – PIB, e à Receita Corrente Líquida – RCL, considerados os orçamentos fiscal e da seguridade social. Assim podemos ter uma noção da evolução dos montantes alocados para os dois ministérios nos últimos orçamentos. A Tabela 1 apresenta esses dados a partir de 2010:

TABELA 1 - EVOLUÇÃO DAS DOTAÇÕES DOS ÓRGÃOS FRENTE AO PIB E À RCL

ÓRGÃO	2012			2013			2014			2015		
	AUTORIZADO	PIB	RCL	AUTORIZADO	PIB	RCL	AUTORIZADO	PIB	RCL	PLOA	PIB	RCL
Ministério da Justiça	13.433,1	0,30%	2,2%	12.849,9	0,27%	2,0%	12.484,2	0,24%	2,0%	12.307,3	0,21%	1,5%
Ministério da Defesa	72.438,0	1,65%	11,7%	74.392,4	1,54%	11,3%	80.254,5	1,53%	11,0%	78.804,3	1,36%	9,8%

Fonte: PLOA-2015/Informações Complementares (Valores, RCL e Projeção PIB 2014 e 2015); SIAFI (orçamentos 2012, 2013 e 2014/16/DEZ); Banco Central do Brasil (PIB).

A programação do Ministério da Justiça teve redução em termos nominais em relação aos três anos anteriores. Descontando-se a inflação, a redução em termos reais fica ainda mais acentuada. Vale observar que o orçamento da Justiça em 2012 foi equivalente a 0,30% do PIB e 2,2% da RCL e a proposta atual é de 0,21% do PIB e 1,5% da RCL.

No caso do Ministério da Defesa, também se nota evidente decréscimo em termos reais e proporcionais. Em 2012, o orçamento da Defesa representava 1,65% do PIB e 11,7% da RCL, ficando em 1,36% e 9,8% respectivamente no PLOA 2015.

Em seguida, é apresentada a evolução das dotações e respectiva execução, por órgão e grupo de natureza de despesa – GND:



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Parecer Setorial da Área Temática VII – Justiça e Defesa – PL nº 13, de 2014–CN

TABELA 2 – EVOLUÇÃO DAS DOTAÇÕES POR GRUPO DE DESPESA

Em R\$ milhões

ÓRGÃO	GND	LOA 2013 (autorizado)	EMPENHADO 2013	LOA 2014 (autorizado)	EMPENHADO 16/12/2014	PLOA 2015
Ministério da Justiça	1 – Pessoal e Encargos	7.308,13	7.264,07	7.452,24	7.272,63	7.629,52
	2 – Juros e Enc. Dívida	—	—	—	—	—
	3 – Outras Desp. Correntes	2.874,53	2.318,66	2.881,29	2.451,77	2.943,36
	4 – Investimentos	2.400,18	1.676,15	1.866,91	1.089,79	1.363,10
	5 – Inversões Financeiras	0,93	0,93	2,73	2,69	0,33
	6 – Amortização Dívida	—	—	—	—	—
	9 – Reserva Contingência	266,12	—	281,03	—	370,96
	Subtotal	12.271,1	9.654,2	12.484,20	10.816,88	12.307,26
Ministério da Defesa	1 – Pessoal e Encargos	51.356,56	51.261,80	55.533,66	54.758,03	55.544,47
	2 – Juros e Enc. Dívida	1.057,45	318,92	1.244,42	1.266,17	700,28
	3 – Outras Desp. Correntes	10.201,69	9.376,86	11.809,69	11.014,06	11.211,87
	4 – Investimentos	9.974,97	8.956,72	9.464,87	7.971,46	8.470,57
	5 – Inversões Financeiras	7,26	5,67	107,20	97,70	366,08
	6 – Amortização Dívida	1.287,73	961,00	2.007,34	2.086,11	2.394,02
	9 – Reserva Contingência	506,71	—	87,33	—	117,02
	Subtotal	74.392,38	70.880,97	80.254,51	77.193,53	78.804,30
TOTAL:	76.847,7	87.242,27	82.140,78	88.010,41	91.111,57	

Fonte: SIAFI (2013 e 2014) e PLOA 2015.
Somente orçamento fiscal/seguridade.

No que tange à execução orçamentária, nota-se que em 2014, de um total de R\$ 1,9 bilhões para investimentos, o Ministério da Justiça empenhou R\$ 1,1 bilhão, até o dia 16 de dezembro.

Segue a TABELA 3, com a demonstração da proposta para 2015 por programa temático.

TABELA 3 - PROGRAMAS TEMÁTICOS DO SETOR

Em R\$ milhões

Órgão 30000 – Ministério da Justiça		PLOA 2015
Programa (Cod/Desc)		
2020	- Cidadania e Justiça	88,96
2060	- Coordenação de Políticas de Prevenção, Atenção e Reinserção Social de Usuários de Crack, Álcool e outras Drogas	240,09
2065	- Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas	83,15
2070	- Segurança Pública com Cidadania	2.559,70
TOTAL		2.971,90
Órgão 52000 – Ministério da Defesa		PLOA 2015
Programa (Cod/Desc)		
2046	- Mar, Zona Costeira e Antártida	57,70
2055	- Desenvolvimento Produtivo	107,37
2057	- Política Externa	309,10
2058	- Política Nacional de Defesa	13.447,67
TOTAL		13.921,84

1.3. EMENDAS APRESENTADAS

No âmbito da Área Temática VII, foram apresentadas 531 emendas, sendo 527 emendas de apropriação e 4 de remanejamento. Das emendas de apropriação, 36 são de bancada estadual, 21 são de comissão e 470 são emendas individuais.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Parecer Setorial da Área Temática VII – Justiça e Defesa – PL nº 13, de 2014–CN

1.4. ANÁLISE DAS EMENDAS INDIVIDUAIS E COLETIVAS

1.4.1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Para subsidiar os atendimentos dos pleitos e também os cancelamentos realizados foram utilizados especialmente os critérios de relevância estratégica nacional, necessidades setoriais e regionais e a expectativa de execução de cada ação.

1.4.2. EMENDAS INDIVIDUAIS

As emendas individuais apresentadas foram integralmente aprovadas, atendidas por meio de repasses efetuados pela Relatoria-Geral, considerado o limite fixado pelo item 10 da Parte Especial do Parecer Preliminar.

Não tivemos casos de emendas individuais com proposta pela inadmissão. Algumas emendas exigiram adequações de modo a se tornarem admissíveis. As programações apresentadas como atípicas foram enquadradas nas classificações apropriadas, assim como outras receberam denominação de subtítulo mais adequada. Em todos os casos possíveis, buscou-se manter os objetivos pretendidos pelos parlamentares em suas proposições.

O exíguo espaço de tempo estabelecido para a elaboração deste relatório não permitiu que as adequações e alterações processadas por esta relatoria fossem comunicadas antecipadamente aos autores. Por isso, recomenda-se que os interessados analisem com atenção o atendimento de suas emendas. Havendo discordância quanto aos ajustes técnicos realizados, os autores das emendas devem, mediante destaque ou mesmo por solicitação endereçada ao Presidente da CMO, solicitar que sejam procedidas as devidas alterações.

1.4.3. EMENDAS COLETIVAS

Para o atendimento das emendas coletivas, esta relatoria evitou ao máximo promover cancelamentos, ciente dos prejuízos que reduções nas dotações provocam no planejamento dos órgãos. Houve, contudo, eventual necessidade de cancelamento para atendimento das emendas de apropriação no valor de R\$ 501.997.732,00, bem como cancelamento para remanejamento da ordem de R\$ 7,0 milhões. Esclarecemos que grande parte dos cancelamentos relacionados a emendas de apropriação trata da regionalização de dotações nacionais constantes do projeto de lei com o objetivo de atender emendas coletivas.

1.4.3.1. DE APROPRIAÇÃO

Assim como normalmente ocorre com as emendas individuais, houve a necessidade de promover enquadramentos e ajustes em alguns elementos de classificação de diversas emendas coletivas. Esses procedimentos visaram adequar as respectivas emendas aos parâmetros técnicos e legais aplicáveis, a fim de sanar vícios que, caso mantidos, implicariam inadmissibilidade à luz de dispositivos constitucionais e legais, especialmente em relação à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Resolução nº 1/2006 – CN.

No atendimento das emendas coletivas, esta Relatoria utilizou os recursos que lhe foram disponibilizados, em conformidade com a regra estabelecida no art. 57 da Resolução 1/2006 do Congresso Nacional, combinada com o disposto no Item 26 do Parecer Preliminar da CMO, no montante de R\$ 572.585.206,00. Sempre que possível,



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Parecer Setorial da Área Temática VII – Justiça e Defesa – PL nº 13, de 2014–CN

dentro do critério já exposto anteriormente, o atendimento das emendas coletivas foi incrementado com recursos provenientes dos cancelamentos seletivos, especialmente em dotações de programações genéricas, definidas como aquelas com subtítulo nacional.

Os cancelamentos nas dotações genéricas nacionais tiveram por objetivo promover a regionalização das programações por meio do atendimento das emendas coletivas.

Em virtude de conflito com o art. 43 da Resolução 1/2006 do Congresso Nacional, receberam indicação pela inadmissibilidade as emendas 50130002, da Comissão de Defesa do Consumidor, e 50310004, da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, ambas da Câmara dos Deputados.

1.4.3.2. DE REMANEJAMENTO

Foram apresentadas, na Área Temática, 4 emendas coletivas de remanejamento; tendo três recebido parecer pela aprovação parcial e uma, a emenda 50330008, recebido parecer pela rejeição. Essa emenda da Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia pretendia remanejar recursos do Ministério da Defesa para o Comando da Marinha. Manifestamos pela rejeição com o objetivo de não comprometer o planejamento do Ministério da Defesa.

1.5. OBRAS E SERVIÇOS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES

Não indicamos subtítulo para votação em separado, nos termos do art. 70, inciso II, da Resolução 1/2006 do Congresso Nacional, em razão da ausência de indícios de irregularidades graves, de acordo com informações do Tribunal de Contas da União, em contrato, convênio, parcela, trecho ou subtrecho relacionados à Área Temática VII, Ministério da Justiça e Ministério da Defesa.

1.6. CRÉDITOS ESPECIAIS E EXTRAORDINÁRIOS ABERTOS NOS ÚLTIMOS QUATRO MESES DE 2014

Em função do disposto no art. 167, §2º, da Constituição Federal², que possibilita a reabertura de créditos especiais e extraordinários abertos nos últimos quatro meses do exercício, nos limites de seus saldos, o item 34.1.c da Parte Especial do Parecer Preliminar estabelece que as relatorias setoriais devem analisar os possíveis efeitos desses créditos na programação da Área Temática.

Com tal objetivo, apresentamos a seguir a Tabela 4, que apresenta os créditos especiais e extraordinários relativos às unidades orçamentárias da Área que foram apresentados no ano de 2014.

² “Art. 167. (...)”

§ 2º - Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.”



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Parecer Setorial da Área Temática VII – Justiça e Defesa – PL nº 13, de 2014–CN

TABELA 4 – PROPOSIÇÕES RELATIVAS A CRÉDITOS ESPECIAIS E
EXTRAORDINÁRIOS

U.O.	ATO AUTORIZADOR	TIPO DE CRÉDITO	AÇÃO	VALOR (R\$ mil)
30911 – Fundo Nacional de Segurança Pública	PLN nº 10/2014	Especial	20ID – Apoio à Estruturação, Reaparelhamento, Modernização Organizacional e Tecnológica das Instituições de Segurança Pública	386
30101 - Ministério da Justiça	PLN nº 25/2014	Especial	00PD - Contribuição à Conferência de Ministros da Justiça dos Países de Língua Oficial Portuguesa - CMJPLOP	350
52111 - Comando da Aeronáutica	PLN nº 25/2014	Especial	14T0 – Aquisição de Aeronaves de Caça e Sistemas Afins - Projeto FX-2	10.000
52101 - Ministério da Defesa	MP nº 659/2014	Extraordinário	14VW – Apoio Logístico às Forças de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro	66.600
TOTAL				77.336

Os créditos referentes às ações 20ID e 00PD tratam de remanejamento de recursos dentro das mesmas unidades orçamentárias e, além disso, apresentam valores inexpressivos frente às programações. Por isso, não impactam significativamente a programação para 2015.

No tocante à MP 659/2014, conforme a exposição de motivos MP EM nº 00208/2014 MP, o referido crédito permitirá a extensão da Operação São Francisco, até o final do corrente exercício, mediante o emprego das Forças Armadas para garantia da lei e da ordem no Estado do Rio de Janeiro, em particular na região do Complexo da Maré.

O crédito especial relacionado ao PLN 25/2014-CN, conforme EM nº 00181/2014 MP, visa prover as condições necessárias para que o Comando da Aeronáutica possa assinar o contrato comercial de execução do Projeto FX-2. O Projeto consiste na aquisição de 36 aeronaves novas de caça de múltiplo emprego, e ações relacionadas que resultarão em transferência de tecnologia necessária para a autonomia na operação e na manutenção da frota durante seu ciclo de vida, na capacitação do parque industrial aeroespacial brasileiro, no domínio de tecnologias necessárias à produção de caça de quinta geração, além de dotar o País de superioridade aérea sobre o seu território. A ação 14T0 – Aquisição de Aeronaves de Caça e Sistemas Afins - Projeto FX-2 possui programação de R\$ 1 bilhão no PLOA 2015.

1.7. ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS EMPRESAS ESTATAIS NÃO DEPENDENTES

No âmbito da Área Temática VII – Justiça e Defesa, o Orçamento de Investimento é constituído apenas pela Empresa Gerencial de Projetos Navais – Emgepron, vinculada ao Ministério da Defesa, visto que as demais empresas ligadas ao Ministério se encontram enquadradas no Orçamento Fiscal. Tal participação corresponde ao total de R\$ 6.249.580,00.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Parecer Setorial da Área Temática VII – Justiça e Defesa – PL nº 13, de 2014–CN

2. VOTO

Diante do exposto, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 13, de 2014–CN, na parte referente aos órgãos afetos à Área Temática VII – Justiça e Defesa, com as alterações oriundas das emendas aprovadas e aprovadas parcialmente, conforme discriminado nos anexos deste Parecer, pela inadmissibilidade das emendas n^{os}.50130002 e 50310004 e pela rejeição da emenda n^o. 50330008.

Sala da Comissão, de de 2014.

Senador VICENTINHO ALVES
Relator Setorial