CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2016

Relatório Setorial

Área Temática VII

TURISMO

RELATOR: Senador Davi Alcolumbre

RELATÓRIO SETORIAL Nº , de 2015

Sobre o Projeto de Lei nº 7, de 2015 – CN, encaminhado pela Mensagem nº 325, de 2015, na origem, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2016, referente às unidades orçamentárias que integram o órgão do Ministério do Turismo (54000).

Relator: Senador Davi Alcolumbre

I. RELATÓRIO

1. Introdução

Em cumprimento ao disposto no art. 84, inciso XXIII, da Constituição Federal, combinado com o art. 35, § 2º, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a Presidente da República, por meio da Mensagem nº 325, de 2015, na origem, submete à apreciação do Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 7, de 2015-CN, que "estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2016".

Por designação da Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, na forma estabelecida pelo art. 17 da Resolução nº 1, de 2006-CN, e de conformidade com os parâmetros estabelecidos pelo Parecer Preliminar, coube-nos examinar, no âmbito da Área Temática VII – Turismo, a programação dos seguinte órgão e respectivas unidades orçamentárias:

- Ministério do Turismo (Órgão 54000)

  Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social: Ministério do Turismo (54101); EMBRATUR – Instituto Brasileiro de Turismo (54201).

Como nossa principal preocupação foi a de buscar alternativas e caminhos que conduzam o País à superação das atuais dificuldades, a maior ênfase do nosso trabalho esteve centrada em apontar e, na medida do possível, corrigir distorções da Proposta Orçamentária para 2016. Esse sentimento permeou a análise das emendas apresentadas no âmbito desta área temática e nos fez dar especial atenção àquelas

ações que julgamos mais efetivas na promoção do desenvolvimento econômico e social.

2. Análise da Proposta Orçamentária da Área Temática VII

Como anteriormente mencionado, esta Área Temática compreende o Ministério do Turismo e a Embratur. A execução orçamentária e os valores propostos para 2016 para esses órgãos estão demonstrados na tabela a seguir:

Execução Orçamentária dos Órgãos da Área Temática VII
(por GND)

R$ mil

GND	2014	2015		2016
	Liquidado	Autorizado	Liquidado[1]	PLOA
1-Pessoal e Encargos Sociais	66.545,30	74.293,09	63.363,23	73.033,31
2-Juros e Encargos da Dívida	77,04	63,71	63,71	
3-Outras Despesas Correntes	203.830,17	448.519,57	96.508,54	247.207,96
4-Investimentos	557.216,81	1.471.388,68	2.118,3	110.741,68
5-Inversões Financeiras	0,0	0,0	0,0	
6-Amortização da Dívida	129,25	221,17	221,17	
9-Reserva de Contingência	0,0			
TOTAL	**827.798,57**	**1.994.486,22**	**162.274,95**	**430.982,96**

Fonte: SIAFI/Prodasen - Elaboração COFF-CD e CONORF-SF ([1]Atualizado até 3/12/2015)

Podemos verificar que não houve redução significativa na previsão com pessoal e encargos sociais dos órgãos da Área Temática.

A previsão de investimentos deve aumentar, principalmente, pelas características da programação do Ministério do Turismo. Na verdade, boa parte dessas dotações deverá ser recomposta durante a tramitação da proposta orçamentária no Congresso Nacional, uma vez que grande número das emendas (individuais e coletivas) tem como objetivo direcionar recursos para investimentos a serem executados por esse Ministério.

A seguir, passaremos a analisar cada uma das unidades orçamentárias que compõem a Área Temática VII.

2.1. Órgão 54000 - Ministério do Turismo

O Ministério do Turismo e a Embratur estão contemplados no Orçamento para 2015 e na Proposta Orçamentária para 2016 com os seguintes valores:

Execução Orçamentária do Ministério do Turismo
(por Unidade Orçamentária)

R$ milhões

Unidade Orçamentária	2014	2015		2016
	Liquidado	Autorizado	Liquidado[1]	PLOA
Ministério do Turismo	705,54	1.706,34	75,51	275,88
Instituto Brasileiro de Turismo - Embratur	122,25	288,14	86,76	155,09
TOTAL	**827,79**	**1.994,48**	**162,27**	**430,98**

Fonte: SIAFI/Prodasen - Elaboração COFF-CD e CONORF-SF
([1] Atualizado até 30/11/2015)

2.1.1. Ministério do Turismo

Na unidade orçamentária Ministério do Turismo, observa-se significativa redução nos valores propostos para 2016, em relação aos autorizados para 2015, o que se explica, em boa medida, pelo fato de a maior parte da sua programação para 2015 ter sido derivada de emendas parlamentares.

Estão ainda sob a supervisão do Ministério do Turismo, R$ 51,5 milhões a serem aplicados em financiamentos no âmbito do Fundo Geral de Turismo – Fungetur, que encontram-se alocados na unidade orçamentária 74908 – Operações Oficiais de Crédito/Recursos sob Supervisão do Fungetur-MTUR.

2.1.2. Embratur – Instituto Brasileiro de Turismo

Na unidade orçamentária Embratur – Instituto Brasileiro de Turismo, com R$ 155,1 milhões, as principais ações são: a) Promoção Turística do Brasil no Exterior, com R$ 89,9 milhões; b) Administração da Unidade, com R$ 22,6 milhões; c) Aposentadorias e Pensões – Servidores Civis, com R$ 21,8 milhões; e d) Pessoal Ativo da União, com R$ 15,9 milhões.

2.2. Efeito da abertura de créditos especiais e extraordinários

De acordo com o item 37.I.c da Parte Especial do Parecer Preliminar, as Relatorias devem levar em consideração na programação das unidades orçamentárias afetas à sua área temática, os possíveis efeitos dos créditos especiais e extraordinários aprovados nos últimos quatro meses de 2015 (art. 167, § 2º, da Constituição). Esses valores, como podem ser reabertos em 2016, tendem a concorrer com as dotações que vierem a ser autorizadas no Projeto de Lei Orçamentária em análise no Congresso, uma vez que estarão sujeitos aos limites fiscais definidos pela meta de superávit primário fixada para o exercício.

Nesse sentido, verificamos que, a partir de 31 de agosto deste exercício, até a presente data, não foram solicitados nenhum crédito especial ou extraordinário afetos à esta Área Temática.

2.3. Atendimento das normas constitucionais e legais

A teor do que dispõe o item 37.I.a do Parecer Preliminar, cumpre registrar que as ações analisadas nesta Área Temática não contrariam as normas constitucionais e legais, especialmente quanto à compatibilidade com a Lei Complementar nº 101, de 2000.

3. Atuação da Relatoria Setorial

Junto a esta Área Temática, foi apresentado um total de 336 emendas de apropriação, e uma emenda de remanejamento.

As emendas de apropriação compreendem 308 emendas individuais e 28 coletivas, sendo 7 emendas de comissões e 21 de bancadas estaduais.

Não foram apresentadas emendas ao orçamento de investimento das empresas estatais subordinadas aos órgãos integrantes deste setor.

Para essa Área Temática, não foi apresentada nenhuma emenda impositiva pelas bancadas.

3.1. Recursos para o atendimento das emendas

Segundo o que estabelece o item 21 e 22, I e II, da Parte Especial do Parecer Preliminar, no âmbito das Áreas Temáticas, esta Relatoria Setorial poderia realizar cancelamentos em dotações consignadas a despesas com investimentos (GND 4) e com inversões financeiras (GND 5) até o limite global de 20% e 10% do total programado em GND 4 e GND 5, respectivamente, sendo o limite máximo para cada subtítulo de 50% da dotação, para programações com identificador de resultado primário igual a dois (RP 2), e de no máximo 10%, no caso de programação com identificador de resultado primário igual a três (RP 3), desde que os recursos sejam destinados para investimentos (GND 4).

Já, de acordo com o item 22.1 da mesma Parte Especial, os cancelamentos necessários ao atendimento de emendas de remanejamento devem observar o limite de 20% da dotação de cada subtítulo.

Após minucioso exame das dotações das unidades orçamentárias desta Área Temática, esta Relatoria decidiu não promover cancelamentos de qualquer natureza, buscando não prejudicar as já comprimidas programações de investimentos dos Ministérios em análise.

Os demais recursos utilizados provieram da revisão das estimativas de receitas orçamentárias para 2015.

3.2. Critérios de atendimento das emendas

3.2.1. Emendas individuais

As emendas individuais propostas nesta Área Temática têm por objetivo, em sua grande maioria, a assistência financeira da União para iniciativas locais, tais como: apoio a projetos de infraestrutura turística, promoção e marketing do turismo, fomento a projetos de qualificação profissional setorial, etc.

Em alguns casos, observadas as normas legais e regimentais que regem a matéria, os pareceres das emendas requereram ajustes e correções, com o propósito de adequá-las à boa técnica orçamentária e sanar erros ou defeitos de elaboração que eventualmente pudessem constituir óbice à sua aprovação ou ulterior execução. Dessa forma, foram realizadas adequações de classificação funcional-programática, ação, subtítulo, GND e modalidade de aplicação.

Assim, quando da análise dos dados apresentados, caso necessário, foram procedidos pequenos ajustes em parâmetros relativos à técnica orçamentária, de forma a tornar as emendas compatíveis com a programação estabelecida no Projeto da LOA e do Plano Plurianual, assim como sanar eventuais conflitos com a legislação que rege o processo legislativo do orçamento e a execução orçamentária. Buscou-se, aí, sempre manter os objetivos pretendidos pelos Parlamentares em suas proposições.

Dado o exíguo tempo de que dispusemos, nem sempre foi possível contatar os gabinetes para informar acerca dos referidos ajustes. Sendo assim, recomenda-se que os autores verifiquem atentamente como se acham aprovadas as suas propostas, a fim de que possam tempestivamente provocar a revisão dos mesmos, caso não atendam à intenção parlamentar.

Considerando as disposições do Parecer Preliminar, esta Relatoria recomenda a aprovação de todas as emendas individuais.

3.2.2. Emendas coletivas

No que se refere ao atendimento das emendas coletivas, diante das restrições orçamentárias e na busca de uma alocação de recursos o mais eficiente possível, mantivemo-nos disponíveis para ouvir os autores dessas emendas no sentido de ter ciência das mais prioritárias, tendo em vista que não se poderia atender a todas em níveis ideais. Procuramos também levar em consideração as informações disponíveis sobre as condições socioeconômicas da população a ser beneficiada em cada unidade da Federação, o mérito de cada emenda, sua abrangência, sua relevância, levando-se em conta também os recursos já disponíveis no Projeto de Lei Orçamentária de 2016.

Considerando as aspirações que fundamentaram os pleitos das bancadas estaduais, esta Relatoria procurou ter em conta um conjunto de critérios de modo a buscar uma equilibrada distribuição dos recursos. Dessa forma, para a alocação dos

recursos às emendas de apropriação das bancadas estaduais, levamos em consideração alguns critérios, como o valor solicitado e a ação envolvida.

Como ocorreu com as emendas individuais, houve a necessidade de se promover ajustes nos subtítulos, assim como de efetivar adequações de caráter estritamente técnico, para sanar conflitos constitucionais, legais e regimentais. Nesse caso, seguimos as orientações emanadas do Comitê de Admissibilidade de Emendas - CAE desta Comissão, buscando sempre manter os objetivos pretendidos pelos autores em suas proposições.

Os recursos disponíveis ficaram muito aquém do que seria preciso para se atender de modo razoável as numerosas e relevantes demandas. No entanto, apesar das dificuldades e da pequena disponibilidade de tempo para manter os necessários contatos com os agentes e setores interessados, esta Relatoria espera ter alcançado seus objetivos realizando a distribuição mais justa e objetiva possível.

Quanto ao parecer sobre as emendas coletivas, recomendamos a nossos pares a aprovação parcial de 21 emendas de bancadas estaduais e de 9 emendas de comissões.

Em relação à emenda de remanejamento 60110005, informamos que ela foi inadmitida pelo Comitê de Admissibilidade de Emendas (CAE), por afronta ao disposto no art. 43 a 45 da Resolução nº 1/2006-CN.

Ressalte-se que, em estrito cumprimento aos termos do Parecer Preliminar, não foram apresentadas emendas de Relator Setorial.

3.3. Obras com indícios de irregularidades

De acordo com o item 37, II, do Parecer Preliminar, os Relatores Setoriais deverão levar em consideração, para fins de alocação de recursos, as orientações emanadas do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves, devendo justificar a inclusão, acréscimo ou manutenção de dotação em subtítulo correspondente. Já de acordo com o item 37, III do Parecer Preliminar, os Relatores Setoriais deverão indicar, para votação em separado, os subtítulos que contenham contrato, convênio, parcela, trecho ou subtrecho em que foram identificados, de acordo com informações do Tribunal de Contas da União, indícios de irregularidades.

De acordo com as informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 2.805/2015) ao Congresso Nacional, até o momento, na programação das unidades orçamentárias que integram esta área temática, não constam obras que sejam objeto de questionamentos.

3.4. Indicações à Relatoria-Geral

Em face da escassez de recursos disponíveis ao atendimento das emendas, e dada a magnitude dos valores envolvidos, muitas foram as demandas que

deixaram de receber dotações compatíveis com sua importância na promoção do desenvolvimento nacional.

Assim sendo, considerando que os valores pretendidos pelas emendas coletivas estavam muito além das possibilidades desta Relatoria Setorial, procedeu-se a um atendimento que possibilitasse dar sequência à análise das proposições pela Relatoria Geral, para a qual indicamos, na medida de suas possibilidades, que realize um atendimento mais apropriado e condizente com as reais necessidades das proposições apresentadas.

II. VOTO DO RELATOR

Pelo exposto, somos pela **aprovação do Projeto de Lei nº 7, de 2015 – CN, relativamente às unidades orçamentárias afetas a esta Área Temática, com as alterações decorrentes das emendas aprovadas**.

Sala da Comissão Mista, 8 de dezembro de 2015.

Senador DAVI ALCOLUMBRE
Relator Setorial

08/12

15 R:29