



PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA

PARA 2016

(Projeto de Lei nº 7/2015-CN)

RELATÓRIO FINAL

APRESENTADO

Alterado em 16/12/2015 (ao Relatório e Voto)

Presidente: Senadora ROSE DE FREITAS (PMDB/ES)

Relator-Geral: Deputado RICARDO BARROS (PP/RR)



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATÓRIO FINAL

PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA PARA 2016
(PLN nº 7, DE 2015-CN)



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 7, DE 2015 – CN (PLOA 2016)

Relatório Geral sobre 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*".

RELATOR–GERAL: Deputado RICARDO BARROS

RELATÓRIO

Em atendimento ao disposto na Resolução nº 1, de 2006-CN, submetemos ao plenário da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) o Relatório Geral sobre 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*", enviado à apreciação do Congresso Nacional por meio da Mensagem nº 325/2015 (na origem).

Por indicação da liderança partidária e designação da ilustre Presidente desta Comissão, coube-nos a honrosa tarefa de exercer as funções pertinentes à relatoria geral do citado Projeto. Desde logo, aproveitamos o ensejo para expressar nossos agradecimentos à Presidente desta Comissão, nobre Senadora Rose de Freitas, ao conjunto de relatores setoriais, aos representantes de líderes na Comissão e ao conjunto de parlamentares que compartilharam do esforço de conciliação necessário à elaboração do presente Substitutivo.

Nesse contexto, vale também consignar que o trabalho desta Comissão e das relatorias, com o auxílio dos comitês, pautou-se pela observância das normas pertinentes à matéria.

O presente Relatório foi elaborado em consonância com os critérios, condições e parâmetros fixados, pela CMO, quando da edição do Parecer Preliminar ao projeto de lei em apreciação.

APRESENTAÇÃO GERAL

O presente relatório é resultado do esforço coletivo empreendido no âmbito desta Comissão, tendo contado com a colaboração valiosa de todos os membros do Congresso Nacional. Muitos foram os desafios enfrentados na montagem do Substitutivo que ora apresentamos, o qual busca atender à necessidade de assegurar a hígidez das contas públicas e, ao mesmo tempo, alocar os recursos indispensáveis à retomada do crescimento sustentável.

Cumpramos lembrar que o PLOA 2016 foi encaminhado inicialmente com um déficit de R\$ 30,5 bilhões. Posteriormente, o Poder Executivo propôs reduções de despesas num montante de R\$ 26,9 bilhões. Por sua vez, as avaliações realizadas pelo Comitê de Receitas, com base na revisão dos parâmetros econômicos, apontaram um acréscimo líquido de receitas de R\$ 39,5 bilhões para 2016.

Deparamos, portanto, com a difícil missão de equacionar as demandas apresentadas no âmbito do Congresso Nacional, com a necessidade de cumprimento da meta fiscal constante do Substitutivo ao PLDO 2016, que prevê um superávit primário de R\$ 34,4 bilhões no âmbito da União. Diante desse quadro restritivo, impôs-se a necessidade de promover ajustes nas programações constantes da proposta orçamentária enviada pelo Poder Executivo. Ciente da necessidade de preservar recursos essenciais ao funcionamento de órgãos entidades e ao atendimento de despesas prioritárias, esta relatoria foi extremamente criteriosa na seleção das dotações que foram objeto de cortes.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 7, DE 2015 – CN (PLOA 2016)

O atendimento das emendas, por sua vez, levou em conta primeiramente as restrições impostas pela legislação vigente, e as regras do Parecer Preliminar e da Resolução nº 1, de 2006-CN. Em seguida avaliamos o mérito de cada demanda, verificando o potencial para contribuir para a solução de gargalos de desenvolvimento econômico. Nesse sentido, esforçamo-nos para acomodar múltiplos interesses e demandas, conciliando divergências e promovendo o entendimento.

Com respeito às atividades desta relatoria, ressaltamos a transparência do trabalho realizado. Todas as decisões foram submetidas à apreciação da CMO, com a devida publicidade, em documentos como o Parecer Preliminar, os relatórios dos comitês, os relatórios setoriais e, agora, o relatório geral. Trata-se de documentos públicos, que o Congresso Nacional, por intermédio da CMO, divulga tempestivamente, oferecendo a qualquer interessado a oportunidade para acompanhar os trabalhos desenvolvidos.

Por fim, registramos o esforço continuado e coletivo de todos os membros desta Comissão, notadamente das lideranças partidárias, no sentido de se obter nível de entendimento que possibilite a aprovação do orçamento. O Congresso Nacional, ao cumprir seus deveres constitucionais tempestivamente, dá contribuição essencial ao desenvolvimento do País.

I – VISÃO GERAL DO SUBSTITUTIVO AO PLOA 2016 E QUADROS COMPARATIVOS

O valor total do orçamento da União para 2016, nos termos do Substitutivo apresentado, é de R\$ 3.050,3 bilhões, dos quais R\$ 885,0 bilhões referem-se ao refinanciamento (rolagem¹) da dívida pública. Em razão do disposto no art. 52 da LRF, receitas e despesas referentes ao refinanciamento devem ser distinguidas das demais receitas e despesas financeiras.

Desconsiderando-se esse valor, o orçamento da União, formado pelos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais, soma R\$ 2.165,3 bilhões. Desse total, R\$ 96,8 bilhões correspondem ao orçamento de investimento e R\$ 2.068,5 bilhões aos orçamentos fiscal e da seguridade social.

A tabela 1, abaixo, apresenta uma síntese da composição básica do orçamento da União para 2016, comparando-se os totais do presente Substitutivo com a proposta do Poder Executivo:

TABELA 1 - ORÇAMENTO DA UNIÃO PARA 2016 - GRANDES NÚMEROS

Descrição	PLOA 2016		Substitutivo	
	Receitas	Despesas	Receitas ⁽²⁾	Despesas
1. Orçamento da União	3.000,3	3.000,3	3.050,3	3.050,3
2. Refinanciamento da Dívida Pública	885,0	885,0	885,0	885,0
3. Orçamento Efetivo da União ⁽¹⁻²⁾⁽¹⁾	2.115,3	2.115,3	2.165,3	2.165,3
3.1. Orçamento de Investimento	96,9	96,9	96,8	96,8
3.2. Orçamento Fiscal e da Seguridade Social	2.018,4	2.018,4	2.068,5	2.068,5
3.2.1. Orçamento Fiscal	1.376,2	1.177,0	1.425,4	1.230,3
3.2.2. Orçamento da Seguridade Social	642,3	841,4	643,1	838,2

Fontes: PLOA 2016 e Substitutivo

(1) Não inclui refinanciamento da dívida

(2) Inclui reestimativas de receitas

¹ O refinanciamento ocorre pela amortização dos títulos vencidos com a utilização de recursos obtidos com a emissão de novos títulos. Assim, receita de operação de crédito e despesa com amortização têm o mesmo valor, não afetando de imediato o montante da dívida pública. O efeito incremental ocorre posteriormente em função de juros e encargos incidentes.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 7, DE 2015 – CN (PLOA 2016)

A tabela 2 traz a evolução dos valores entre o projeto e o Substitutivo, por Grupo de Natureza de Despesa.

TABELA 2 - ORÇAMENTO DA UNIÃO PARA 2016 POR GND

Orçamento Fiscal e Seguridade - Em R\$ bilhões					
GRUPO NATUREZA DA DESPESA	PL	Acréscimo	Cancelamento	Substitutivo	
1 Pessoal e Encargos Sociais	287,54	1,31	-11,55	277,30	
2 Juros e Encargos da Dívida	304,10	0,00	0,00	304,10	
3 Outras Despesas Correntes	1.100,72	139,27	-145,26	1.094,73	
4 Investimentos	134,54	17,98	-10,03	142,49	
5 Inversões Financeiras	88,31	6,69	-8,17	86,82	
6 Amortização da Dívida	1.044,81	0,00	0,00	1.044,81	
9 Reserva de Contingência	40,30	138,01	-78,25	100,06	
Subtotal 1	3.000,32	303,26	-253,27	3.050,31	
Orçamento de Investimentos - Em R\$ bilhões					
GRUPO NATUREZA DA DESPESA	PL	Acréscimo	Cancelamento	Substitutivo	
4 Investimentos das Estatais	96,90	0,21	-0,34	96,77	
Subtotal 2	96,90	0,21	-0,34	96,77	
Total	3.097,22	303,47	-253,61	3.147,08	

II – CENÁRIO MACROECONÔMICO

As hipóteses sobre as principais variáveis econômicas são determinantes na elaboração do orçamento. Quando consistentes, reduzem o risco da não realização de receitas cujo comportamento está vinculado a determinados indicadores e da insuficiência de recursos para a execução do conjunto da programação². Essas hipóteses são também importantes na determinação das despesas, sobretudo daquelas sujeitas a algum tipo de indexação.

A tabela 3 contém os principais parâmetros empregados na elaboração do PLOA 2016 e do Relatório da Receita, comparados com os realizados de 2013 e 2014, os adotados em 2015 desde o PLOA e as previsões mais recentes do mercado.

TABELA 03 - PARÂMETROS E INDICADORES MACROECONÔMICOS, 2013-2016 ⁽¹⁾
Valores Estimados e Realizados

Parâmetros	Realizado		2015								2016			
	2013	2014	PLOA 2015	CNI/SPE 03/12/14 (2)	Aval 3º Bim./SPE 08/07	PLOA 2016	Aval 4º Bim./SPE 9/09	Ofício 93/15 (3)	SPE 11/11 ⁽⁴⁾	Focus 04/12	PLOA 2016	Ofício 93/15 (3)	Relatório da Receita - SPE 11/11 ⁽⁴⁾	Focus 04/12
Variação real do PIB (%)	2,74	0,15	3,00	0,77	(1,50)	(1,80)	(2,40)	(2,80)	(3,1)	(3,5)	0,20	(1,00)	(1,9)	(2,31)
PIB (R\$ bilhões) ⁽⁵⁾	5.157,6	5.521,3	5.756,5	5.522,8	5.831,4	5.820,9	5.797,2	5.753,9	5.762,0	—	6.253,2	6.150,2	6.116,9	—
IPCA acum (%)	5,91	6,41	5,00	6,49	9,00	9,25	9,29	9,53	9,99	10,44	5,40	5,94	6,47	6,70
IGP-DI acum (%)	5,52	3,78	5,50	5,69	7,37	7,67	7,75	—	10,44	11,04	5,50	—	6,00	6,17
INPC acum (%)	5,56	6,23	5,00	5,85	9,26	9,67	9,77	—	10,37	10,77	5,20	—	5,52	5,27
Massa salarial nominal (%)	10,31	9,94	10,35	10,50	1,74	3,20	(4,63)	—	3,82	—	2,32	—	1,95	—
Taxa Selic média (% a.a.)	8,18	10,86	10,91	12,07	13,12	13,31	13,40	—	13,29	13,63	13,42	—	13,99	14,25
Taxa Selic meta fim de período (% a.a.)	10,00	11,75	11,00	12,00	14,00	14,25	14,25	14,25	14,25	14,25	12,00	12,50	13,25	14,25
Câmbio médio (R\$/US\$)	2,16	2,35	2,45	2,59	3,07	3,15	3,25	—	3,35	3,39	3,39	—	4,09	4,10
Câmbio fim dez (R\$/US\$)	2,34	2,66	2,50	2,57	3,20	3,35	3,60	4,00	3,95	3,95	3,49	4,00	4,19	4,20
Petróleo-preço médio (US\$)	107,15	104,78	107,44	86,02	66,50	60,49	60,22	—	59,78	—	56,94	—	52,16	—
Importações ⁽⁶⁾ em US\$ (%)	6,00	-4,83	4,69	4,69	-17,39	-14,45	-20,22	—	-20,59	—	5,97	—	7,91	—
Memorandos:														
Variação real do PIB na Lei (%)	4,50	3,80		0,77										

Fonte: Relatórios de avaliação; Relatórios de cumprimento de metas quadrimestrais; LDO e projetos de lei citados; SOFIMPOG; STN/MF e Banco Central/Focus.

² Ver, a propósito, o Anexo de Riscos Fiscais, em informações complementares.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 7, DE 2015 – CN (PLOA 2016)

Elaboração das Consultorias.

¹⁾ % representa variação em relação ao ano anterior, a menos que indicado de outra forma.

²⁾ Alteração da LDO 2015

³⁾ Ofício Interministerial 093/2015/MF/MPOG, de 27/10/2015.

⁴⁾ Atualização de parâmetros, conforme Ofício 230/2015-MP

⁵⁾ Valores em itálico estimados.

⁶⁾ Exclui petróleo e derivados combustíveis.

De acordo com os dados acima, a expectativa oficial de crescimento econômico para 2015 enfraqueceu durante o ano, chegando a 2,4% negativos no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre. Para o exercício de 2016, esperava-se melhor desempenho da economia, com crescimento de 0,2% do PIB. Porém, mesmo esse crescimento modesto já foi descartado.

O próprio Poder Executivo, no Ofício interministerial 093/2015/MF/MPOG, de 27/10/2015, no qual propôs alteração do PLN nº 5/2015, que trata da redução da meta de resultado primário constante da LDO 2015, reviu a estimativa de queda do PIB para 1,0%. Informações complementares relativas às projeções oficiais das principais variáveis ficaram disponíveis em 15 de setembro e foram atualizadas pelo Poder Executivo em 20 de novembro, por meio do Ofício nº 230/2015-MP, indicando queda de 1,9% do PIB, parâmetro que foi adotado no Relatório da Receita.

A expectativa de inflação para 2015 vem se deteriorando ao longo do exercício, estimulada pelo realinhamento dos preços administrados, especialmente tarifas de energia e preços de combustíveis, e pela desvalorização cambial. Para 2016, a projeção do PLOA para o IPCA era 5,4%, tendo sido revista, no Ofício nº 230/2015-MP, para 6,47%. O Relatório da Receita estima IPCA de 6,5%, enquanto o mercado prevê 6,7% (Boletim Focus de 04/12/2015).

Relativamente ao mercado de trabalho, há uma crescente preocupação em virtude do aumento da taxa de desemprego verificado ao longo de 2015. No trimestre encerrado em setembro essa taxa atingiu 8,9%, o que representa aproximadamente 9 milhões de pessoas desocupadas – maior patamar desde que a série foi iniciada em 2012. Para 2016, o PLOA estima crescimento da massa salarial nominal em apenas 2,32%.

A evolução negativa dos parâmetros comentados reforça a necessidade de tratar de maneira conservadora quaisquer previsões de receitas para 2016 e de ajustar de maneira rigorosa o tamanho das despesas a serem autorizadas. Basta mencionar que o relatório Focus de 04/12/2015 já prevê retração do PIB de 3,5% para 2015 e de 2,31% para 2016.

III – METAS FISCAIS

A mensagem presidencial que acompanha o PLOA 2016 silencia sobre a importância da coordenação nas esferas fiscal e monetária, depois de citá-la seguidamente nas mensagens anteriores, até a de 2015.

Para 2016, o resultado implícito na proposta é déficit primário de 0,34% do PIB para todo o setor público. Com taxa de juros muito elevada e baixo crescimento econômico, a economia primária negativa representaria mais um importante componente para o agravamento em curso do endividamento público. De acordo com a mensagem, consideradas suas premissas, a dívida bruta do governo geral deverá atingir 68,4% do PIB em 2016 (aumento de 9,5 pontos percentuais em relação a 2014) e a dívida líquida do setor público, 39,0% do PIB (aumento de 4,9 pontos percentuais em relação a 2014). Quanto ao déficit nominal do setor público, estima-se que alcançará 5,9% do PIB em 2016 e, em função de redução acentuada, embora sem explicação clara, dos juros líquidos incorridos,



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 7, DE 2015 – CN (PLOA 2016)

de 5,6% do PIB. No ofício 093/2015, mais atualizado que a proposta orçamentária, projetase para 2016 dívida bruta de 71,1% (aumento de 12,2 pontos percentuais em relação a 2014), devido à admissão de pior resultado em 2015.

TABELA 04 - RESULTADOS FISCAIS DO SETOR PÚBLICO NÃO FINANCEIRO, 2013-2015
(% do PIB, observado em 12 meses)

Item	2013	2014	2015							2016			
			LDO 2015	Realizado até Setembro	MSG 325/ PLN 5/2015		Substitutivo/ PLN 5/2015 (1)		Focus 20/11	PLDO 2016/ PLN 5/15	PLOA 2016	Substitutivo PLN 5 / 2015 (1)	Focus 20/11
					Cheio	Mínimo	Cheio	Mínimo					
Superávit Primário	1,77	-0,59	1,20	-0,45	0,15	-0,30	-0,85	-2,03	-1,00	0,70	-0,34	0,70	-0,61
União	1,45	-0,41	1,00	-0,42	0,10	-0,35	-0,90	-2,08	...	0,55	-0,49	0,55	...
Governos Regionais	0,32	-0,18	0,20	-0,03	0,05	0,05	0,05	0,05	...	0,15	0,15	0,15	...
(-) Juros Líquidos	-4,83	-5,64	-5,30	-8,89	-7,15	...	-8,62	...	-8,50	-5,28	-5,56	-5,71	-7,09
(=) Resultado Nominal	-3,05	-6,23	-4,10	-9,34	-7,00	...	-9,47	...	-9,50	-4,58	-5,90	-5,01	-7,70
Dívida Líquida	31,53	34,11	37,40	33,20	36,10	...	35,40	...	35,50	38,00	39,00	38,60	40,00
Dívida Bruta (Gov. Geral)	53,28	58,91	64,10	66,00	65,50	...	68,30	66,40	68,40	71,10	...

Fonte: Mensagem presidencial, PLOA/2016; Banco Central do Brasil; boletim Focus; PLN 5/2015 e substitutivo. Elaboração da Consultoria de Orçamento/CD.

(1) Substitutivo apresentado na CMO. Ver ainda Ofício Interministerial 093/2015/MF/MPOG.

Os analistas do setor financeiro consultados pelo boletim Focus são mais pessimistas com relação a 2016 e prognosticam déficit primário igual 0,61% do PIB e nominal de 7,7% do PIB. Para 2015, os agentes de mercado esperavam em 20/11/2015 déficits primário e nominal para o setor público consolidado de, respectivamente, 1,0% do PIB e 9,5% do PIB.

Para os orçamentos fiscal e da seguridade social, a proposta orçamentária de 2016 contempla déficit primário de 0,49% do PIB (R\$ 30,5 bilhões). Juros nominais serão, segundo a mensagem, de 4,26% do PIB (R\$ 266,1 bilhões) e o déficit nominal de 4,74% do PIB (R\$ 296,6 bilhões). Todos esses indicadores representam piora em relação aos exercícios anteriores.

Considerando, porém, que o Substitutivo ao PLDO 2016 prevê meta de superávit primário de 0,7% do PIB, e que a busca desse objetivo é de fundamental importância para a recuperação da credibilidade do governo, em nosso trabalho buscamos preservar os recursos indispensáveis ao atendimento de ações governamentais essenciais, mas tendo como parâmetro essencial a geração do superávit primário que se requer.

IV – PROCESSO LEGISLATIVO ORÇAMENTÁRIO

O processo de elaboração do orçamento para 2016 observou os princípios, as normas e os procedimentos contidos na Resolução nº 1/2006-CN, com os aperfeiçoamentos introduzidos pela Resolução nº 3/2015-CN. Um desses aperfeiçoamentos é a ampliação de 10 para 16 o número de áreas temáticas, o que certamente incentiva maior especialização e participação dos membros da CMO.

Outra importante medida foi a revogação do anexo que previa áreas e subáreas temáticas para as quais as comissões deveriam apresentar emendas, prevalecendo entendimento, que já vinha sendo adotado no âmbito da CMO, de que se deve observar as competências regimentais de cada comissão.

Outro avanço fundamental foi a fixação de prazo para apresentação de emendas ao projeto, sem a necessidade de prévia aprovação do parecer preliminar, o que pôde proporcionar melhores condições para discussão e definição da alocação de recursos pelos parlamentares, bancadas e comissões, evitando-se o açodamento gerado pelo exíguo espaço de tempo disponível após aprovação tardia do parecer preliminar.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 7, DE 2015 – CN (PLOA 2016)

Cabe ressaltar que o parecer preliminar continua a revelar-se um instrumento fundamental da organização dos trabalhos, incluindo, além da definição de atribuições e competências das relatorias, a fixação de parâmetros de repartição dos recursos geralmente obtidos a partir do cancelamento da reserva de contingência e de programações constantes do projeto de lei, bem como da reestimativa da receita.

O item 9 da Parte Especial do Parecer Preliminar listou taxativamente as hipóteses em que a CMO, com fundamento no art. 144, III, da Resolução nº 1, de 2006-CN, autoriza o Relator Geral a incluir ou suplementar programações no PLOA.

Uma vez segregado o montante de recursos compatível com o atendimento das emendas individuais e das programações cuja análise ficou a cargo da relatoria geral, as demais disponibilidades foram destinadas ao conjunto das emendas coletivas, distribuídas rigorosamente de acordo com os percentuais previstos na Resolução nº 1, de 2006-CN, a saber: 55 % para as relatorias setoriais; 25% para as bancadas estaduais; 20 % para a relatoria geral.

Coube aos relatores setoriais parcela da reserva de recursos para o atendimento das emendas coletivas. Além disso, o Parecer Preliminar autorizou os relatores setoriais a efetuarem cancelamentos em dotações da proposta encaminhada pelo Poder Executivo, nos seguintes percentuais, aplicáveis às dotações do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (consoante o item 22 da Parte Especial): limites globais de 20% e 10% do total programado em GND 4 e GND 5, respectivamente, limitado a 50% da dotação de cada subtítulo, no caso de programações com identificador de resultado primário igual a dois (RP 2); e 10% (dez por cento) da dotação de cada subtítulo, no caso de programações com identificador de resultado primário igual a três (RP 3).

A definição de cancelamentos exigiu dos relatores setoriais a avaliação da importância das programações e da repercussão dos cortes. De acordo com o item 22 do Parecer Preliminar, 10% desses cancelamentos destinaram-se à formação de reserva para atendimento da meta de superávit primário.

Esta relatoria procurou corrigir erros e omissões apontados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, comunicados ao Congresso Nacional com amparo no parágrafo único do art. 28 da Resolução nº 1, de 2006-CN. Esse procedimento teve o propósito de construir uma peça orçamentária exequível e adequada às necessidades econômico-sociais. Todas as correções feitas exigiram a apresentação de emendas de relator, que se fez com base no item 8, I, da Parte Especial do Parecer Preliminar e não implicaram a utilização da reserva de recursos. Os documentos por meio dos quais esses erros e omissões foram apontados ao Congresso encontram-se publicados no portal da CMO, na *internet*, estando à disposição de todos os interessados para análise³.

Cumpramos ressaltar que os Ofícios nº 236 (seguro-defeso), 238 (Ministério da Defesa) e 242 (Ministério do Meio Ambiente), datados de 26/11/2015, não foram acatados em função de não apontarem fontes viáveis para o seu atendimento ou inseridas no Relatório da Receita.

Quanto à atuação dos comitês permanentes criados pela Resolução nº 1, de 2006-CN, tecemos as seguintes considerações:

- a) Comitê de Admissibilidade de Emendas: a experiência revela, a cada ano, que suas atribuições, claramente delimitadas pela Resolução nº 1, de 2006-CN, tem caráter técnico-jurídico. Seu principal papel foi o de instar e de promover junto aos respectivos autores os ajustes necessários das emendas coletivas

³ As solicitações encaminhadas pelo MPOG, que resultaram em atendimentos, foram encaminhadas por meio dos ofícios de números: 211, 213, 221, 222, 244 e 248.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 7, DE 2015 – CN (PLOA 2016)

apresentadas, de modo a torná-las adequadas do ponto de vista constitucional, legal e regimental. A CMO aprovou tempestivamente o relatório do CAE com a indicação das emendas que deveriam ser inadmitidas;

b) Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Índícios de Irregularidades Graves: mostrou-se oportuno e necessário diante da tarefa da CMO de analisar caso a caso as recomendações do TCU, ouvir os órgãos executores, promover encontros e audiências públicas conciliatórias e deliberar sobre a listagem de obras que devem ter sua execução orçamentária e financeira suspensa;

c) Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária: tem a competência de acompanhar, avaliar e fiscalizar a execução orçamentária e financeira, decretos de contingenciamento, além do acompanhamento da execução das metas fiscais;

d) Comitê de Avaliação da Receita: a existência de uma fase de relatoria de receita, segregada da relatoria da despesa, tem como objetivo conferir maior imparcialidade ao processo decisório e garante uma discussão específica sobre a matéria. De sua parte, cabe ao Comitê, como órgão colegiado, efetuar a análise da evolução da receita, propondo relatório que, votado na CMO, garante ampla participação na definição do comportamento das variáveis que repercutem na receita.

Por fim, cabe registrar o esforço realizado por esta relatoria no sentido de incentivar a participação das comissões temáticas no processo orçamentário. Ao longo do processo, foram realizadas reuniões com os membros de diversas comissões da Câmara e do Senado, com o objetivo de apresentar os detalhes e aspectos mais importantes das programações orçamentárias afetas às competências regimentais de cada comissão.

V – COMPATIBILIDADE DO PROJETO E DAS EMENDAS COM AS NORMAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

O presente Relatório foi elaborado em consonância com as normas constitucionais, legais e regimentais que regem a matéria. De acordo com a Constituição Federal (inciso I do § 3º do art. 166) e a LRF (art. 5º), o projeto de lei orçamentária anual deverá ser elaborado de forma compatível com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Quanto à compatibilidade com o Plano Plurianual, assinalamos que encontra-se em tramitação o Projeto de Lei nº 6/2015-CN, que propõe PPA para o período de 2016 a 2019. No Relatório Geral, buscou-se respeitar a estrutura proposta, no sentido de garantir a compatibilidade.

Quanto à compatibilidade do PLOA 2016 com a LDO 2016, destacamos que encontra-se em tramitação o Projeto de Lei nº 1/2015-CN. A fim de garantir a compatibilidade entre as mencionadas normas, buscamos tanto quanto possível harmonizar os dispositivos do PLOA às determinações do projeto de LDO.

1. SAÚDE - CUMPRIMENTO DA EC Nº 29/2000

A forma de apuração dos recursos mínimos a serem aplicados pela União em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) foi significativamente alterada com a Emenda Constitucional do Orçamento Impositivo (EC nº 86, de 2015). Segundo a citada EC, o piso passou a corresponder a 15% da receita corrente líquida (RCL) do respectivo exercício



financeiro; podendo, contudo, ser alcançado progressivamente ao longo de cinco anos com, no mínimo, 13,2%, em 2016.

As programações classificadas como ASPS no PLOA 2016 totalizam R\$ 100,2 bilhões. Tal montante, em princípio, atenderia à determinação constitucional, visto representar 13,2% da RCL prevista para 2016. No entanto, R\$ 52,2 bilhões estão financiados com recursos oriundos de operação de crédito (fonte “144 - Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Outras Aplicações”).

A utilização dessa fonte de financiamento (operação de crédito, que constitui receita financeira) refoge tanto ao espírito da LC nº 141, de 2012, quanto da EC nº 86, de 2015, as quais indicam que a apuração do piso deve considerar dispêndios custeados com receitas primárias. De fato, das citadas normas depreende-se que não devem ser consideradas para fins de apuração dos mínimos constitucionais as operações de crédito contratadas para essa finalidade ou quaisquer outros recursos não considerados na base de cálculo da receita⁴.

Dessa forma, considerando que a fonte 144 não integra a receita corrente líquida, base de cálculo para a definição do mínimo constitucional na União, e que é expressamente excluída da apuração pela Lei Complementar nº 141, de 2012⁵, para garantir que o piso constitucional⁶ seja formalmente atendido, foi necessário efetuar ajustes para que as despesas passassem a ser atendidas por receitas correntes primárias.

Além de determinar nova base de apuração, a EC nº 86, de 2015, determinou que metade do montante alocado por meio de emendas individuais (0,6% da RCL) seja destinada a ASPS e computada para fins do atendimento do valor mínimo a ser aplicado pela União. Com isso, o montante alocado em ASPS alcança, consideradas as emendas individuais, R\$ 104,6 bilhões. Considerando-se as emendas coletivas, chega-se ao valor total de R\$ 108,5.

2. EDUCAÇÃO – MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

A receita de impostos, deduzidas as transferências constitucionais, está estimada para 2016, em conformidade com os relatórios da receita e geral, em R\$ 299,0 bilhões. Desse valor, R\$ 53,8 bilhões (18%) vinculam-se constitucionalmente à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Além disso, como fontes adicionais de financiamento da educação básica atrelada à MDE, há R\$ 7,9 bilhões referentes à arrecadação do salário-educação, líquidas de transferências a estados e ao Distrito Federal e R\$ 4,4 bilhões oriundos do Fundo Social, decorrentes da exploração de petróleo e gás natural (Lei nº 12.858, de 2013). Assim, a arrecadação, estimada para o exercício de 2016, vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino, é de cerca de R\$ 66,1 bilhões.

O PLOA 2016, com alterações promovidas pelas relatorias setorial e geral, prevê a aplicação de cerca de R\$ 79,1 bilhões em despesas referentes à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Com relação ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - Fundeb, as receitas estimadas, no PLOA 2016, totalizam R\$ 125,4 bilhões. Desse total, R\$ 35,5 bilhões são oriundos de receitas federais repartidas com os demais entes da federação e são calculados por meio da aplicação da alíquota de 20% sobre os montantes que

⁴ Vide Art. 24, § 4º, I, da LC nº 141, de 2012.

⁵ Art. 24. Para efeito de cálculo dos recursos mínimos a que se refere esta Lei Complementar, serão consideradas: ...§ 4º Não serão consideradas para fins de apuração dos mínimos constitucionais definidos nesta Lei Complementar as ações e serviços públicos de saúde referidos no art. 3º: I - na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, referentes a despesas custeadas com receitas provenientes de operações de crédito...” (LC 141, de 2012)

⁶ Ver Técnica Conjunta nº 9, de 2015 (CONOF-CD/CONORF-SF), Seção 4.1.2. Saúde – Piso Constitucional (págs. 27-28); http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2015/ntc09_2015#27



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 7, DE 2015 – CN (PLOA 2016)

constituem os valores inicialmente apurados para o FPM, o FPE, o IPI-Exportação, o ITR (quota-parte municipal) e transferência da União com base no art. 91 do ADCT (Lei Kandir). A parcela estadual que compõe o Fundeb, de R\$ 90,0 bilhões, é oriunda da aplicação da alíquota de 20% sobre o IPVA, o ITCD e o ICMS.

O valor da complementação da União foi estimado em R\$ 12,5 bilhões, e corresponde a 10% do total da receita do fundo, nos termos do inciso VI, alínea d, do art. 60 do ADCT.

A atualização da receita prevista na proposta orçamentária, constante do Relatório da Receita e do Parecer Preliminar, projeta acréscimo de R\$ 10,3 bilhões nas receitas federais que compõe a base de cálculo do Fundeb, o que implicaria acréscimo de recursos do Fundo de R\$ 2,1 bilhões e de R\$ 205,9 milhões na complementação da União.

Entretanto, levando-se em consideração expectativas de arrecadação das receitas estaduais, em 2016, inferiores aos estimados, quando da elaboração das informações complementares (R\$ 449,8 bilhões)⁷, consideramos adequada a previsão de recursos que compõe o Fundo, assim como a dotação destinada à complementação da União, de modo a não promovermos correções nos respectivos valores constantes do PLOA 2016.

Para a área educacional, há a necessidade de se verificar a compatibilização do projeto de lei orçamentária com as diretrizes, metas e estratégias estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014), política de Estado que orienta a ação de União, Estados, Distrito Federal e Municípios no exercício da competência comum pela oferta educacional de qualidade.

Conferimos tratamento prioritário à área educacional, preservando-a dos cancelamentos autorizados no Parecer Preliminar, com vistas ao alcance da meta fiscal estabelecida no substitutivo do PLDO 2016 (item 28.III) e ao atendimento de emendas de apropriação (item 26). Dessa forma, o programa temático de responsabilidade do Ministério da Educação, 2080 – Educação de qualidade para todos – sofreu, após atuação das relatorias, acréscimo de R\$ 1,5 bilhão, em despesas primárias⁸.

Verificamos a omissão do PLOA 2016 quanto à implantação do Custo Aluno Qualidade inicial - CAQi, principal mecanismo de financiamento da educação básica pública criado no PNE. Procedemos à correção dessa omissão por meio de inclusão de reserva, de natureza financeira, para sua implantação, no valor de R\$ 2,6 bilhões.

⁷ A série histórica de arrecadação desses tributos, em especial do ICMS, demonstra correlação com o produto interno bruto. Com a queda da projeção do PIB nominal para 2016, de R\$ 6.253,2 bilhões para R\$ 6.116,9 bilhões, espera-se redução de cerca de 2,18% na arrecadação dos tributos estaduais que compõe a base de cálculo do Fundeb.

⁸ O Programa 2109 - Gestão e Manutenção do Ministério da Educação - sofreu redução de R\$ 835,2 milhões em decorrência de solicitação do Ministério do Planejamento (Ofício nº 213/2015-MP, item 28.1 do Parecer Preliminar) para adequação nas dotações previstas para pagamento de pessoal ativo no âmbito do MEC.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 7, DE 2015 – CN (PLOA 2016)

VI – TÓPICOS ESPECIAIS

1. GASTOS COM PESSOAL

O PLOA 2016 prevê gastos totais com pessoal e encargos sociais⁹ (grupo de natureza de despesa – GND 1) da ordem de R\$ 287,5 bilhões, correspondendo a incremento de 12,1% sobre as projeções atuais dessas despesas na lei orçamentária para 2015, ou de R\$ 31,0 bilhões nominais.

O Anexo V do PLOA 2016 prevê uma expansão de R\$ 17,8 bilhões. Somando-se a esse valor aproximadamente R\$ 2,8 bilhões do resíduo do Anexo V da LOA vigente, diferença entre o valor anualizado e a expansão de despesa prevista no Anexo V da LOA 2015, e R\$ 4,9 bilhões relativos à mudança na classificação nas transferências de recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal para a realização de serviços nas áreas de educação e saúde, que em 2015 estava classificada como GND 3 (outras despesas correntes), estima-se um crescimento vegetativo de R\$ 5,5 bilhões.

O Anexo V do PLOA 2016 contém autorização e dotação para aumento de remuneração dos servidores do Poder Judiciário e do MPU no percentual de 4,1% em janeiro de 2016 e outros 4,1% em julho de 2016. Para os demais poderes, bem como para os membros do Poder Judiciário e do Ministério Público há previsão de reajuste de 5,5% a partir de janeiro de 2016. Com base nessa autorização, o teto remuneratório para a administração pública passaria a ser de R\$ 35.619,97.

Os gastos dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo (inclusive Defensoria Pública da União - DPU) e do Ministério Público da União - MPU - representam, respectivamente, 3,20%, 10,51%, 84,77% e 1,52% da despesa total, conforme demonstrado na tabela 5.

TABELA 05 - GASTOS DE PESSOAL E ENCARGOS
PROJEÇÃO PARA 2016 E COMPARAÇÃO COM LIMITES DA LRF

Poder	PLOA 2016 ¹ (a)	Participação Relativa (%) (b)	RCL (c)	% da RCL (d=a/c)	R\$ milhões
					Limites da LRF (% da RCL) (e)
Legislativo	9.208,13	3,20	759.450,5	1,21	2,50
Judiciário	30.220,62	10,51		3,98	6,00
Executivo + DPU	243.740,16	84,77		32,09	40,90
MPU	4.373,28	1,52		0,58	0,60
Total	287.542,19	100,00	759.450,5	37,86	50,00

Fonte: PLOA 2016/Informações Complementares e SIGA Brasil

(1) Inclui ativos, inativos, pensionistas, encargos sociais e sentenças judiciais.

⁹ Classificados como GND 1, essas dotações compreendem gastos de responsabilidade da União com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, inclusive encargos sociais (a contribuição patronal para o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos, classificada como despesa financeira no PLOA 2016, alcança R\$ 20,6 bilhões) e pessoal ativo de empresas estatais dependentes. Abrange ainda os seguintes gastos: i) pessoal civil e militar do Distrito Federal, na área de segurança (ativos, inativos e pensionistas); ii) inativos e pensionistas de estados e territórios extintos; iii) quadro em extinção dos servidores civis e militares oriundos do ex-território federal de Rondônia e do estado de Rondônia; iv) inativos e pensionistas da extinta Via Férrea do Rio Grande do Sul; v) complementação de aposentadorias e pensões da RFFSA; vi) encargos previdenciários com aposentados e pensionistas do extinto Instituto de Previdência dos Congressistas – IPC; vii) pensões decorrentes de legislação especial e/ou decisões judiciais; e viii) indenização a anistiados políticos.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 7, DE 2015 – CN (PLOA 2016)

Conforme apresentado na tabela 5, para 2016, a despesa total com pessoal e encargos sociais do Poder Legislativo, incluído o TCU, representa 1,21% da RCL estimada para o exercício; a do Poder Judiciário, 3,98%; a do Poder Executivo e DPU, 32,09%; e a do MPU, 0,58%. O total que se projeta para a despesa de pessoal da União equivale, portanto, a 37,86% da RCL prevista para 2016.

Nessas condições, observa-se que os limites globais estabelecidos nos arts. 19 e 20 da LRF são respeitados, mesmo sem computar as deduções a que se refere o § 1º do art. 19 da LRF.

O Anexo V do projeto prevê impacto de R\$ 1,95 bilhão em 2016 e, posteriormente, desconsiderado o crescimento vegetativo, de R\$ 3,73 bilhões ao ano, decorrente da criação e/ou provimento de cargos, empregos e funções na esfera federal. Nesse valor estão incluídos os relativos à substituição de terceirizados, que envolve R\$ 13,9 milhões em 2016 e R\$ 17,1 milhões em cada ano subsequente.

No que se refere a alterações de estruturas de carreiras e aumento da remuneração dos servidores da União, o impacto é de R\$ 15,86 bilhões para 2016, correspondendo a R\$ 15,94 bilhões anualizados. A quase totalidade dessas previsões refere-se a um reajuste médio de 5,5% para 2016, proposto pelo Poder Executivo.

No total, o PLOA 2016 prevê aumento de R\$ 17,8 bilhões nas despesas de pessoal em 2016, equivalentes a R\$ 19,6 bilhões anualizados.

Entre as proposições legislativas referentes a concessões de vantagens, aumentos de remuneração autorizadas no Anexo V do PLOA 2016, citam-se: Projetos de Lei nºs 4.372, de 2012; 2.646, 2.647, 2.648, 2.742 e 2.743, de 2015; Projeto de Lei do Senado nº 553, de 2015 e Projeto de Lei da Câmara nº 41, de 2015.

No intuito de reduzir o déficit fiscal apresentado no PLOA/2016, o Ministério do Planejamento encaminhou por meio do Ofício nº 213/2015, de 4 de novembro de 2015, proposta de redução das despesas de pessoal que totalizam R\$ 10,5 bilhões.

Em relação ao anexo V do PLOA/2016, o ajuste proposto consiste na supressão das dotações previstas para a criação de cargos e funções, bem como para contratações de novos servidores. Ficaram ressalvadas desse corte apenas as dotações existentes para a admissão de militares, contratação de servidores para substituir terceirizados e contratação de servidores pagos com recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal. A economia primária a ser gerada com essa medida totaliza R\$ 1,4 bilhão para 2016. Adicionalmente, propõe-se a redução de R\$ 7,0 bilhões no limite destinado ao atendimento dos projetos de lei relativos a reestruturação ou aumento de remuneração de cargos, funções e carreiras no âmbito do Poder Executivo.

Há também um corte de R\$ 2,1 bilhões nas dotações para pessoal ativo do Poder Executivo, previstas para 2016, em decorrência da nova estrutura administrativa estabelecida pela Medida Provisória nº 696, de 2 de outubro de 2015, que extingue e transforma cargos públicos e altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e da economia proveniente da regulamentação do teto remuneratório e da extinção do abono de permanência.

Esses cancelamentos foram efetuados pelo Parecer Preliminar. Desses cortes estamos recompondo R\$ 1,2 bilhão relativo à proposta de extinção do abono de permanência, uma vez que sua tramitação enfrenta resistências no âmbito do Congresso Nacional, especialmente pelo fato de constituir uma medida de economia de custo prazo, mas com potencial de ampliação de despesas no futuro, em função da necessidade de contratação de novos servidores para substituição dos aposentados.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 7, DE 2015 – CN (PLOA 2016)

Após esses ajustes nas dotações para pessoal, a expansão nas despesas constantes do Anexo V em 2016 está prevista em R\$ 362,3 milhões, em decorrência de contratações, e em R\$ 8,1 bilhões devido a reajustes salariais. Desse total, R\$ 1,9 bilhão destina-se a aumento de remuneração no âmbito do Poder Judiciário, a ser implementado, caso ocorra a aprovação dos Projetos de Lei nº 2.646/2015 (subsídio de ministro do STF) e 2.648/2015 (plano de carreiras dos servidores do Poder Judiciário).

2. OBRAS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES

O Anexo VI do PLOA 2016 trata da relação das obras e serviços nos quais o TCU identificou indícios de irregularidades graves (art. 96, § 1º, IV, do PLDO/2016¹⁰), ou seja, aqueles atos e fatos materialmente relevantes em relação ao valor total contratado com potencialidade para ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que:

a) possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ou

b) configurem graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública.

O Anexo VI do PLOA 2016 contempla três empreendimentos (no PLOA 2015, eram dois) que poderão ter a execução física, orçamentária e financeira suspensa pelo Congresso Nacional caso os respectivos gestores não adotem as providências necessárias para sanear ou esclarecer as pendências até a aprovação do projeto.

Os programas de trabalho referentes (i) à construção da Vila Olímpica em Parnaíba/PI e (ii) ao Controle de inundações, urbanização e recuperação ambiental das bacias dos Rios Iguaçu/Botas e Sarapuí na Baixada Fluminense/RJ já constam do Anexo VI da LOA 2015, enquanto o referente às obras de implantação e pavimentação na rodovia BR-448, no Rio Grande do Sul, constou do PLOA 2015, mas não da lei orçamentária aprovada para esse exercício.

Segundo registrado no Relatório nº 1/COI/CMO, de 2014¹¹ (p. 23), a BR-448/RS teve indicação de paralisação por parte do TCU durante a apreciação do PLOA 2015. Contudo, alegando tratar-se de “obra já concluída, com 100% de execução e com os contratos expirados, conforme informado pelo próprio TCU (TC 009.388/2012-5)”, o Congresso Nacional deliberou por não incluir o programa de trabalho correspondente no anexo de obras paralisadas da LOA 2015.

Não há impedimento legal para que programações relacionadas a obras e serviços com indícios de irregularidades graves recebam dotações orçamentárias no PLOA 2016. Entretanto, se isso ocorrer, as programações deverão ficar bloqueadas até a regularização das pendências. O desbloqueio deve ser autorizado pela CMO, nos termos estabelecidos no § 2º do art. 96 do PLDO 2016.

Cumprir informar que a relação constante do Anexo VI do PLOA 2016 foi atualizada pelo TCU em novembro de 2015, conforme previsto no art. 98, inciso II, do PLDO 2016, nela inserindo três novas obras: BRT – SP – Itaim Paulista/São Mateus e Corredor de ônibus/SP – Radial Leste – Trecho 1 e Trecho 3. Na atualização da relação, o TCU retirou o programa de trabalho referente ao Controle de inundações, urbanização e recuperação ambiental das bacias dos Rios Iguaçu/Botas e Sarapuí na Baixada Fluminense/RJ, que constava no Anexo VI do PLOA 2016 e da LOA 2015. Posteriormente, por meio do Acórdão nº 2957/2015-Plenário, de 18 de novembro de 2015, o TCU identificou indícios de

¹⁰ Deve-se ressaltar que, não tendo sido aprovada a LDO 2016, o regramento utilizado para a matéria nesta exposição é o contido no PLDO 2016.

¹¹ Disponível em: http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2014/coi/COI-Rel_01_2014.pdf. Acesso em 03/09/2015



irregularidades com recomendação de paralisação no Trecho 5 do Canal do Sertão, em Alagoas, atualizando, novamente, a relação constante do Anexo VI do PLOA 2016.

Caberá ao Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Índícios de Irregularidades Graves (COI) examinar as informações prestadas pelo TCU e apresentar relatório para deliberação da CMO, nos termos previstos nos arts. 24 e 123 da Resolução nº 1, de 2006-CN.

3. ABERTURA DE CRÉDITOS POR DECRETO AUTORIZADAS NO TEXTO DA LEI

É do Congresso Nacional a prerrogativa de autorizar créditos orçamentários diretamente na LOA. Como regra geral, quaisquer alterações da lei orçamentária dependem da aprovação de projetos de créditos adicionais enviados ao Legislativo e devidamente aprovados. No entanto, com base no art. 165, § 8º, da Constituição, o texto da lei orçamentária pode autorizar, de forma antecipada, que a abertura de créditos suplementares seja promovida diretamente pelos Poderes, pelo MPU e pela DPU, mediante ato próprio.

Essa delegação justifica-se pela ocorrência de diversas situações na qual a administração pública, para atuar, não pode aguardar o pronunciamento do Poder Legislativo, ou nas quais não seria necessário mobilizar o Congresso Nacional, para efetivar apenas pequenos ajustes no orçamento, especialmente nos casos das despesas obrigatórias ou naqueles em que a finalidade do gasto permanece preservada.

A autorização prévia, sem a necessidade de envio de projeto de lei ao Congresso Nacional, é adequada até o ponto em que permite flexibilidade razoável para a execução eficiente das políticas públicas. No entanto, verifica-se que o rol de casos para os quais se autoriza a abertura de créditos suplementares tem aumentado a cada ano.

Observamos a tendência de crescente flexibilização do papel da LOA na definição de limites orçamentários, uma vez que podem ser ampliados em função de inúmeras disposições que, muitas vezes, sob o argumento da flexibilidade, permitem ao gestor redefinir completamente as prioridades definidas na LOA.

O inciso I do art. 4º do PLOA permite que qualquer programação seja suplementada em até 20% de seu valor, a partir de cancelamentos de outras programações (cada uma podendo contribuir com até 20% de sua dotação) ou outras fontes ali indicadas. Adicionalmente, conforme o inciso I do § 1º do mesmo artigo, se as programações situam-se em um mesmo programa, o limite do remanejamento é ampliado em mais 10%; e, se os subtítulos estão localizados em uma mesma ação do órgão orçamentário, o limite é ampliado em 80% (inciso II do § 1º do art. 4º).

Diante disso, resolvemos reduzir a possibilidade de ampliação genérica do inciso I do art. 4º, de 20% para 10%, resgatando o percentual que vigorava antes de 2013. Ademais, excluímos a disposição que permitia a ampliação em 80% dos subtítulos localizados sob a mesma ação.

Em relação às fontes de recursos para abertura dos créditos, estamos restringindo, no inciso I do art. 4º, o uso de excesso de arrecadação de receitas do Tesouro Nacional, exceto se por conta de receitas próprias e receitas vinculadas.

O inciso XVII do art. 4º do PLOA 2016 possibilitava remanejamentos entre programações do PAC até o montante correspondente a 30% (equivale a cerca de R\$ 12,7 bilhões) dos recursos destinados ao programa (R\$ 42,4 bilhões). Essa disposição faz com que, em tese, uma programação pode ser aumentada várias vezes em relação à dotação inicial. Igualmente, não existe limite para o cancelamento dessas programações.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 7, DE 2015 – CN (PLOA 2016)

A margem de flexibilidade torna inócua a apreciação das programações do PAC no Legislativo. Diante disso, estamos propondo que os acréscimos e cancelamentos de programações do PAC sejam promovidos com base no valor de cada subtítulo, e não do montante global.

Estamos propondo também percentuais menores de remanejamento (de 30% para 20%), no inciso XIX do art. 4º, que trata das possibilidades de remanejamento de GNDs no âmbito de subtítulos de ações relativas às contribuições e anuidades de Organismos e Entidades Nacionais e Internacionais.

Estamos propondo também que a suplementação, por decreto, de indenizações, benefícios e pensões indenizatórias deve decorrer de legislação especial e/ou de decisões judiciais transitadas em julgado.

Reduzimos a margem de suplementação, de 30% para 10%, no inciso XXV do art. 4º, das dotações para remuneração de agentes financeiros pelo Ministério da Fazenda.

Propomos a retirada do inciso XXVI do art. 4º (e a renumeração dos incisos subsequentes), referente à suplementação da ação “00OB – Auxílio à Conta de Desenvolvimento Energético, Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013”, ante a ausência, no projeto de lei orçamentária, dessa programação.

Foi incluído novo inciso (que assumiu o nº XXXII) ao art. 4º para autorizar a suplementação por Decreto, se necessária a recomposição de dotações integrantes da LOA, até o limite dos valores que constaram do respectivo projeto, à conta de excesso de arrecadação de receitas próprias e vinculadas. A medida se justifica diante dos cortes que podem ter comprometido ações específicas, no âmbito do processo legislativo, o que permite readequar o orçamento mesmo sem ampliação dos limites totais de empenho e pagamento. Disposição semelhante foi incluída pelos relatores gerais sempre que houve cortes severos, no Legislativo, do PLOA original (exercícios de 2008, 2011 e 2012).

Por fim, incluímos no caput do art. 4º a vedação ao cancelamento por Decreto de emendas coletivas. O art. 4º prevê numerosas (32) possibilidades de abertura de créditos por decreto. Todas essas hipóteses garantem flexibilidade na gestão orçamentária. No entanto, estão condicionadas às seguintes premissas, de forma cumulativa:

- a) necessidade de compatibilidade do crédito aberto com as metas fiscais, ou seja, as metas e respectivos limites devem estar sendo observados;
- b) a observância do art. 8º da LRF, que trata das vinculações legais; e
- c) a proibição de reduzir dotações incluídas ou acrescidas por emendas individuais e também coletivas.

4. MEDIDAS NECESSÁRIAS AO AJUSTE FISCAL

A proposta orçamentária para 2016 (PLOA 2016) encaminhada pelo Poder Executivo apresenta déficit primário para o Governo Central de R\$ 30,5 bilhões. No entanto, o substitutivo ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2016 (PLDO 2016) estabelece meta de resultado primário superavitário de R\$ 34,4 bilhões. Logo, observa-se uma diferença de R\$ 64,9 bilhões para alcance da meta fixada no substitutivo do PLDO 2016. Nesse sentido, ajustes relacionados com receita e despesa se mostraram necessários para a realização da meta.

Com referência à receita, o relatório apresentado na CMO, em 05 de novembro de 2015, contém estimativa de possibilidade de aumento de arrecadação em R\$ 50,1 bilhões. Considerando que parte desses recursos pertence aos estados e municípios



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 7, DE 2015 – CN (PLOA 2016)

segundo a repartição de receita definida no texto constitucional, o aumento líquido de receitas da União resulta em R\$ 39,5 bilhões.

Quanto às despesas, o Poder Executivo propôs, por meio do Ofício nº 213/2015-MP, de 4 de novembro de 2015, reduções de despesas da ordem de R\$ 26,9 bilhões. Desse montante, R\$ 25,9 bilhões são em despesas primárias, sendo R\$ 15,5 bilhões em obrigatórias, R\$ 2,1 bilhões em discricionárias e R\$ 8,3 bilhões no PAC. Essas medidas estavam alinhadas com as medidas de ajuste fiscal anunciadas pelo governo e apresentadas pelo Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão na Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização em 29/09/2015.

A conjugação dos dois movimentos, aumento de receita e corte de despesa, contribui para o alcance da meta de resultado primário constante do PLDO. Contudo, tal esforço ainda não foi suficiente. Em razão disso, fez-se necessário que os relatores setoriais e o relator-geral promovessem medidas que viabilizassem o atingimento da meta fiscal fixada no substitutivo do PLDO 2016.

Em função disso, estamos propondo ajustes em programações que contribuem de maneira significativa para os gastos públicos federais e que necessitam de adequações face a uma nova realidade orçamentária, assim como em decorrência de aprimoramentos na legislação e nos sistemas de fiscalização. Cumpre mencionar aqui os ajustes promovidos no Programa Bolsa Família e nas despesas de investimentos e custeio dos Poderes Judiciário e Legislativo.

O Bolsa-Família é um programa altamente meritório, que tem efeito positivo nas famílias carentes (famílias em situação de extrema pobreza e de pobreza, com renda familiar per capita de até R\$ 77,00 e entre R\$ 77,01 e R\$ 154,00, respectivamente), na medida em que contribui para a manutenção das crianças nas escolas, para o cumprimento do calendário de vacinação, e para a realização de exames pré-natais, especialmente neste momento em que há grande preocupação com os casos de microcefalia relacionados à ocorrência do Zika vírus.

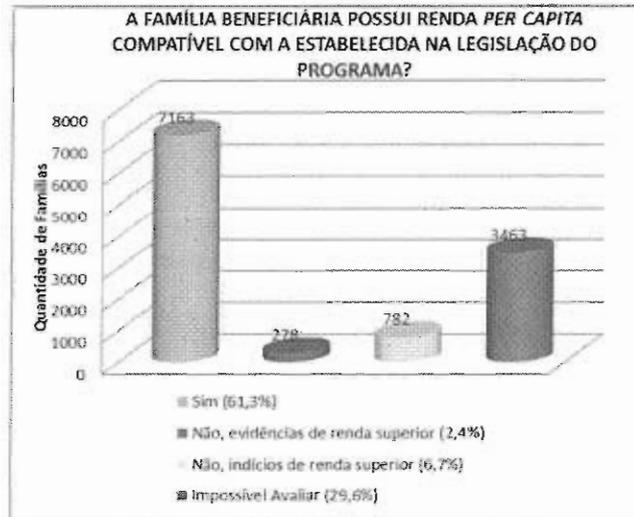
Porém, é preciso mais rigor na fiscalização do cumprimento das exigências legais. As famílias incluídas no Bolsa-Família são selecionadas a partir do Cadastro Único do Governo Federal (CadÚnico), com base nas informações nele inseridas. Existem hoje cerca de 81 milhões de pessoas no CadÚnico. No entanto, a maior parte das informações são autodeclaradas e os mecanismos de confirmação das informações são frágeis, o que favorece em muito a fraude.

A Controladoria Geral da União – CGU realiza fiscalizações especiais em municípios, definidas em sorteios públicos, nas quais sempre dedica um capítulo ao Bolsa Família. Os relatórios dessas auditorias, onde se identificam a ocorrência de fraudes, estão disponíveis na página eletrônica da GCU. Em várias fiscalizações, a Controladoria identificou beneficiários com renda familiar superior à prevista para acesso ao programa, inclusive aposentados do INSS e servidores das prefeituras municipais. Resultados de auditoria confirmaram apenas 61,3% das famílias com renda *per capita* compatível com a legislação em vigor, sendo que 9,1% apresentaram evidências ou indícios de renda superior ao autorizado, conforme gráfico a seguir.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 7, DE 2015 – CN (PLOA 2016)



Também foram identificadas pela CGU situações de não atendimento das condicionalidades do programa. As condicionalidades são exigências de cumprimento de frequência escolar (no mínimo 75% de frequência) e acompanhamento na área de saúde. Em algumas das fiscalizações, a CGU encontrou irregularidades nos registros do Sistema Projeto Presença – sistema de acompanhamento da frequência escolar do Programa Bolsa-Família. Houve casos em que 30% dos alunos auditados estavam com presença no diário de classe incompatível com a frequência informada pela direção da escola.

Além disso, existem situações, com aparência de legalidade, que efetivamente infringem regras previstas na Lei de Criação do Bolsa-Família. É o caso da Regra de Permanência regulada na Portaria MDS nº 617, de 2010, com base em autorização prevista no § 1º do art. 21 do Decreto nº 5.209, de 2004, com a redação dada pelo Decreto nº 7.013, de 2009.

Em essência, a Regra de Permanência possibilita às famílias cuja renda familiar *per capita* seja superior à renda para acesso ao benefício (R\$ 77,00 e R\$ 154,00) continuarem recebendo o Bolsa-Família durante um período de 2 anos, desde que a renda familiar *per capita* não exceda a meio salário mínimo. Isso significa que uma família composta por pai, mãe e três filhos, com renda mensal de R\$ 2 mil, pode permanecer no programa. Com isso, permite-se o pagamento do benefício a famílias que não estejam em situação de pobreza ou extrema pobreza, em desacordo com limites de renda previstos na Lei nº 10.836/2004.

Além disso, tem-se verificado um volume expressivo de recursos que não está sendo sacado pelos beneficiários. Estima-se que em 2014, cerca de R\$ 2,0 bilhões tenham sido depositados, mas não foram retirados de suas contas pelos beneficiários.

Em face do exposto, e como parte do esforço fiscal para equilibrar o orçamento, efetuamos um corte de 35% no Programa Bolsa-Família. A dotação orçamentária prevista pelo governo federal para o programa é de 28,1 bilhões¹². Com o corte, a proposta foi reduzida em R\$ 10,0 bilhões, e passou para R\$ 18,1 bilhões. A redução não representará a precarização do programa, uma vez que, segundo publicação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome¹³, 75,4% dos beneficiários declaram-se no mercado de trabalho e, assim sendo, possuem renda própria. Os cortes propostos foram realizados conforme quadro abaixo.

¹² O Valor da proposta orçamentária é de R\$ 28,2 bi. Ocorre que o Poder Executivo, por meio do Ofício nº 213, de 4.11.2015, solicitou a redução da dotação em R\$ 100,0 milhões, resultando no valor de R\$ 28,1 bi.

¹³ Disponível em <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2014/05/bolsa-familia-75-4-dos-beneficiarios-estao-trabalhando>. Último acesso em 11.12.2015



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 7, DE 2015 – CN (PLOA 2016)

PROPOSTA DE REDUÇÃO DE GASTOS NO BOLSA-FAMÍLIA

	R\$ Bilhões
PLOA 2016	28,22
Cancelamento solicitado pelo Poder Executivo (Ofício nº 213/2015-MP)	-0,10
Cancelamentos do Relator Geral	-10,00
- Eliminação da Regra de Permanência prevista na Portaria nº 617/2010	-2,55
- Cancelamento de benefícios cuja renda familiar per capita apresente evidências ou indícios de ser superior à renda para acesso ao Programa Bolsa-Família	-2,57
- Não substituição de famílias que saem do Programa Bolsa Família	-1,41
- Cancelamento de benefícios não sacados junto à rede bancária	-1,41
- Cancelamento de benefícios para ajuste à disponibilidade orçamentária e financeira	-2,06
Situação após cancelamentos	18,12

É importante lembrar que, em relação aos valores orçados para 2015, o próprio Poder Executivo promoveu substanciais reduções em outros programas relevantes do Governo. O Poder Executivo reduziu, por exemplo, em 35% a previsão de gastos no âmbito do PAC (inclusive o programa Minha Casa Minha Vida), em 16,4% nos gastos no Ciência sem Fronteiras, e em 55,1% nas despesas no Pronatec. Além disso limitou o acesso de novos estudantes aos financiamentos concedidos com recursos do FIES.

Em face da delicada situação fiscal vivida pelo país, o corte também se destina a impedir novos ingressos no programa e a promover a continuidade do pagamento do benefício àqueles que efetivamente dele necessitam, reduzindo drasticamente o número de benefícios não sacados na rede bancária. Pretende-se que não haja prejuízo para nenhum dos beneficiários do Programa e que estejam enquadrados na lei. É uma questão de melhoria de gestão e adaptação ao atual cenário de deterioração fiscal.

Assim sendo, em razão do disposto no parágrafo único do art. 6º da Lei nº 10.836/2004, o Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários e de benefícios financeiros específicos do Programa Bolsa Família com as dotações Orçamentárias existentes.

Estamos promovendo ajustes também nas despesas de custeio e investimento do Poder Judiciário. No caso da Justiça do Trabalho, propomos o cancelamento de 50% das dotações para custeio e 90% dos recursos destinados para investimentos. Tal medida se faz necessária em função da exagerada parcela de recursos destinados a essa finalidade atualmente.

Na proposta para 2016 o conjunto de órgãos que integram a justiça do trabalho prevê gastos de R\$ 17,8 bilhões, sendo mais de 80% dos recursos destinados ao pagamento dos mais de 50 mil funcionários, o que demanda a cada ano a implantação de mais varas, e mais instalações.

As regras atuais estimulam a judicialização dos conflitos trabalhistas, na medida em que são extremamente condescendentes com o trabalhador. Atualmente, mesmo um profissional graduado e pós-graduado, com elevada remuneração, é considerado hipossuficiente na Justiça do Trabalho. Pode alegar que desconhecia seus direitos e era explorado e a Justiça tende a aceitar sua argumentação.

Algumas medidas são essenciais para modernizar essa relação, tais como: sucumbência proporcional; justiça gratuita só com a assistência sindical; e limite de indenização de 12 vezes o último salário. Atualmente as causas são apresentadas com valores completamente desproporcionais.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 7, DE 2015 – CN (PLOA 2016)

Outra regra que precisa ser ajustada refere-se à possibilidade de reapresentação do pedido por parte do trabalhador, mesmo que não compareça à audiência, dentro de dois anos. De outra parte, a ausência do empregador, normalmente tem consequências graves com possível condenação à revelia. Entendemos que o próprio prazo de dois anos é excessivo, uma vez que estimula o ex-empregado, que já havia recebido sua rescisão, a buscar ganhos adicionais diante de dificuldades financeiras.

Além disso é importante coibir a possibilidade de venda de causa, estabelecer que o acordo no sindicato tem que valer como quitação, ampliar a arbitragem e mediação com quitação, e definir que os honorários periciais, quando houver a condenação, têm que ser pagos pelo empregado.

Cabe refletir que a situação existente em 1943, quando foi instituída a Consolidação das Leis do Trabalho, em que havia um elevado percentual de trabalhadores analfabetos, já não ocorre mais, o que torna urgente o envolvimento da sociedade num debate sobre a modernização dessas normas, onde deverão exercer papel essencial a Associação dos Magistrados da Justiça do Trabalho, o Conselho Nacional de Justiça, a Associação de Magistrados do Brasil e o próprio Tribunal Superior do Trabalho.

É fundamental diminuir a demanda de litígios na justiça trabalhista. Dados do Conselho Superior da Justiça do Trabalho mostram que, em 2014, as diferentes instâncias receberam 3.544.839 de processos, dos quais 3.396.691 foram julgados, restando um resíduo de 1.576.425 processos. Em 2015, até o presente momento, já foram recebidos 3.156.221 processos, havendo um resíduo de ações não julgadas de 2.044.756. Sem a revisão e reforma dessa legislação, continuaremos alimentando esse ciclo em que há cada vez mais demandas, que exigem cada vez mais magistrados e servidores, que necessitam de cada vez mais instalações e equipamentos, tendo um custo exorbitante para o País .

Tais medidas implicam alterações na legislação, mas é preciso que seja dado início a esse debate imediatamente. A situação atual é danosa às empresas e ao nosso desenvolvimento econômico, o que acarreta prejuízos aos empregados também.

Nesse sentido, estamos propondo cancelamentos de despesas de maneira substancial, como forma de estimular uma reflexão sobre a necessidade e urgência de tais mudanças. O objetivo final é melhorar a justiça do trabalho, tornando-a menos onerosa e mais eficiente, justa e igualitária.

Outros órgãos do Poder Judiciário e do Poder Legislativo, assim como o Ministério Público também estão tendo cortes nas programações para investimentos e custeio da máquina administrativa. Considerando as atuais restrições fiscais, é imperioso contar com a compreensão e contribuição de todos os órgãos na busca do equilíbrio fiscal. No caso do Judiciário e do Legislativo, o corte médio ficou em 15% das dotações para custeio. Já o Ministério Público da União, considerando o papel fundamental que tem desempenhado nos recentes escândalos de corrupção, teve cortes de apenas 7,5% das dotações para custeio, como forma de não prejudicar o andamento de seus trabalhos, especialmente no que diz respeito ao às atividades relacionadas à Operação Lava Jato. Nesses órgão o corte médio nas previsões de investimentos ficou em 40%.

Com relação ao auxílio-reclusão, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 3.942/2015, de nossa autoria, que altera as regras de concessão desse benefício. De acordo com a legislação atual, a duração mínima do benefício depende do número de contribuições mensais vertidas à previdência social, do tempo de casamento ou de união estável e do tipo e idade do dependente, podendo variar entre 4 meses e todo o período em que o segurado permanecer recluso. O que propomos é vincular o tempo de recebimento do benefício ao período de contribuição do segurado. Pelo citado projeto de lei, a concessão do auxílio-reclusão será por um período máximo variável de 3 a 5 meses, sob condições



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 7, DE 2015 – CN (PLOA 2016)

semelhantes às do seguro-desemprego. O recebimento a que os dependentes do preso terão direito será, assim, procedente da sua contribuição previdenciária, o que tornará o sistema brasileiro mais justo.

Há diversas propostas em tramitação que sugerem a extinção desse benefício. Optamos, porém, por uma medida menos extrema que aperfeiçoa o auxílio-reclusão, mantendo-o por um período limitado. A família não ficará desamparada de imediato e terá um período para encontrar um meio de sustento.

O direito ao auxílio, pelo regime que propomos, continuará a ser somente dos dependentes do segurado preso, nas mesmas condições dos beneficiários da pensão por morte, ou seja, do cônjuge ou companheiro, do irmão, do filho, ou pessoa a ele equiparada, com idade até 21 anos ou inválidos. O valor pago mensalmente também continuará a ser independente do número de beneficiários do segurado e calculado pela média dos seus salários, limitado atualmente a R\$ 1.089,72.

No sistema atual, o preso, além de representar um alto custo de internação (mais de R\$ 3 mil por detento), ainda incorre em despesas adicionais para os cofres da previdência. Nos últimos quatro anos, o gasto acumulado com o auxílio-reclusão superou a cifra de R\$ 2 bilhões. Em 2014, o gasto foi de R\$ 572,043 milhões e, até setembro de 2015, totaliza R\$ 417,81 milhões. A expectativa de gasto em 2016 é de R\$ 636,7 milhões. A aprovação do PL 3.942/2015 contribuirá para a redução dessa despesa em 50% do valor estimado no atual regime, representando uma economia de R\$ 318,3 milhões.

Por fim, destacamos demanda do Ministério do Planejamento, no sentido de ampliar em R\$ 1,5 bilhão as dotações destinadas ao Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (Seguro-Defeso).

Recentemente, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento suspendeu, por meio da Portaria Interministerial nº 192, de 5 de outubro de 2015, a concessão desse benefício de modo a promover o recadastramento dos pescadores artesanais e a revisão dos períodos de defeso, por meio dos comitês permanentes de Gestão e Uso Sustentável de Recursos Pesqueiros. Segundo o MAPA, a evolução acelerada do total de recursos aplicados no programa nos últimos anos, que chega a R\$ 3,4 bilhões em 2015, indica um número de beneficiários próximo a um milhão de pescadores artesanais, o que diverge do censo oficial e implica a revisão dos critérios de elegibilidade. Há também casos de beneficiários que têm no programa uma segunda remuneração, o que é vedado pela legislação. No entanto, a Portaria teve seus efeitos suspensos, em razão da edição do Decreto Legislativo nº 293, de 2015, publicado no Diário Oficial da União de 11.12.2015.

A despeito da autorização para retomar os pagamentos, verificamos que, assim como no caso do Programa Bolsa-Família, a evolução dos gastos com esse auxílio nos últimos anos indica inobservância de critérios mínimos de avaliação e controle, o que permitiu um crescimento explosivo das despesas. Em função disso, não consideramos razoável o incremento das despesas previstas para essa finalidade. Também nesse caso devem ser aprimorados os aspectos de gestão e controle, para garantir que sejam atendidos apenas os beneficiários que atendam aos requisitos legais.



5. OUTRAS MEDIDAS NECESSÁRIAS AO AJUSTE FISCAL DE LONGO PRAZO

5.1 Previdência, Assistência e Trabalho

Em 31 de agosto, quando o Poder Executivo encaminhou proposta orçamentária com déficit primário de R\$ 30,5 bilhões, entendemos desde o início que essa decisão traria graves consequências para o País, sendo a mais visível a perda do grau de investimento junto às principais agências de classificação de risco.

Em função disso, solicitei às Consultorias de Orçamento da Câmara e do Senado elaboração de estudo com o objetivo de aprofundar a análise da proposta apresentada e ampliar o debate no âmbito do Congresso Nacional, buscando alternativas que contribuam para o alcance do equilíbrio fiscal.

O Estudo Técnico Conjunto nº 3/2015 (ETC 3/2015)¹⁴, intitulado “Alternativas para o Ajuste Fiscal - 47 Medidas para Redução do Déficit no PLOA 2016: Emergenciais e de Longo Prazo” oferece subsídios e lista alternativas para reduzir o déficit, o que inclui medidas com impacto direto no orçamento de 2016 e outras de ordem estrutural, com efeito de longo prazo. O enfoque principal desse trabalho é o ajuste fiscal sob a ótica da redução das despesas orçamentárias, sejam discricionárias ou obrigatórias. Entretanto, foram apresentadas alternativas no âmbito das contribuições previdenciárias (sem instituição de novos tributos), que impactam positivamente as receitas tributárias, contribuindo também para equilibrar as contas públicas.

Importante ressaltar que o trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal ou de parlamentares, nem da Comissão Mista. Foi elaborado a partir de contribuições de Consultores de Orçamento das Consultorias e constitui um rol de sugestões que devem ser apreciados levando em conta não só as questões econômicas, mas também a conjuntura política e social.

No sentido de equacionar os problemas mais urgentes e encontrar o equilíbrio necessário entre receitas e despesas para 2016, o ETC 3/2015 aponta medidas emergenciais orientadas para redução de gastos em despesas selecionadas, consideradas “menos essenciais”, bem como em despesas discricionárias e obrigatórias com maiores impactos nas despesas federais previstas no PLOA 2016.

Dentre os cortes sugeridos, estão despesas com diárias de pessoal civil e militar, passagens e despesas de locomoção, locação de mão-de-obra, serviços de terceiros, benefícios a servidores, auxílio moradia, material permanente e material de consumo. Além de redução nessas despesas, o Estudo propõe ainda ajustes seletivos em outros tipos de despesas, como as inversões financeiras (aquisição de imóveis), as transferências voluntárias a estados e municípios, os subsídios, o programa de aceleração do crescimento (PAC), remuneração dos servidores e provimento de cargos públicos, e na área de saúde.

O Estudo em referência foi objeto de discussão junto a diversos órgãos do Poder Executivo que, com base em algumas sugestões, anunciou em 15/09/2015 uma relação de medidas, prevendo aumento de receitas e redução de despesas, visando converter o déficit de R\$ 30,5 bilhões em um superávit primário de R\$ 34,4 bilhões. O quadro a seguir apresenta comparativo entre as propostas.

¹⁴ Disponível para consulta em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2015/estc03-2015>



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 7, DE 2015 – CN (PLOA 2016)

MEDIDAS DE AJUSTE - PLOA 2016

ITEM	R\$ Bilhões		
	Estudo - Consultorias (2)	Executivo (1)	Dispositivo Legal
I - ESFORÇO FISCAL POR MEIO DO AUMENTO DA ARRECAÇÃO DA UNIÃO (+)	9,0	45,7	
a) Redução de renúncia de receitas	-	5,9	
Reintegra	-	2,0	Decreto 8.415/2015
PIS/Cofins (REIQ)	-	0,8	MP 694/2015
JCP (IRPJ/CSLL)	-	1,1	MP 694/2015
Inovações Tecnológicas	-	2,0	MP 692/2015
b) Aumento decorrente de alteração na legislação (inclusive mudança de alíquotas por meio de decreto)	9,0	39,8	
CPMF (valor líquido esperado, considerando-se redução no IOF)	-	32,0	PEC 140/2015
Imposto de Renda sobre Ganho de Capital	-	1,8	MP 692/2015
30% das Contribuições para o Sistema S + Contribuição Previdenciária sobre a Folha de Empregados	9,0	6,0	NÃO ENVIDADO
II - ESFORÇO FISCAL POR MEIO DE CORTES DE DESPESAS (+)	32,4	26,0	
a) Gastos com Pessoal	14,5	10,5	
Adiamento de Reajuste	11,9	7,0	PLOA
Cumprimento do teto remuneratório	0,8	0,8	PL 3.123/2015
Eliminação do abono de permanência	-	1,2	PEC 139/2015
Suspensão de concursos	1,8	1,5	PLDO E PLOA
b) Programa de Aceleração do Crescimento p PAC	6,0	8,6	
Minha Casa, Minha Vida	6,0	4,8	PLP 328/2013
Demais Programas do PAC	-	3,8	PLDO
c) Ações e Serviços Públicos de Saúde	3,1	3,8	PLDO
d) Custeio Administrativo	7,7	2,0	Decretos 8.540/2015 e 8.541/2015
e) Subsídios do Programa de Garantia de Preços Mínimos	1,1	1,1	PLOA
III - ESFORÇO FISCAL PARA 2016 (I + II)	41,4	71,7	

(1) Anúncio do Poder Executivo em 15/09/2015

(2) Estudo Conjunto: "Alternativas para o ajuste fiscal - 47 medidas para redução do déficit no PLOA 2016: Emergenciais e de Longo Prazo" - CONOF/CD e CONORF/SF

Entre as propostas anunciadas pelo Poder Executivo, verifica-se que várias medidas não atingiram na totalidade os objetivos pretendidos ou simplesmente não foram implementadas pelo próprio Governo.

Do lado da despesa, a PEC 139/2015, que extingue o abono permanência, por exemplo, está com a tramitação parada. De outro lado, várias medidas que visam ampliar a arrecadação de receitas, encontram forte resistência. A proposta inicial de instituir a CPMF e obter receita líquida de R\$ 32,0 bilhões foi reduzida para R\$ 10,2 bilhões. O Poder Executivo também anunciou a redução de 30% nas alíquotas pagas pelas empresas diretamente ao Sistema S e Sebrae, com concomitante oneração da tributação da contribuição previdenciária incidente sobre a folha em 0,9%. Porém, essa proposta sequer foi envidada à apreciação do Congresso Nacional.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 7, DE 2015 – CN (PLOA 2016)

O Estudo alerta que um equilíbrio fiscal duradouro só será alcançado com a adoção de um conjunto de reformas que busquem a solução de problemas estruturais, especialmente nas áreas de previdência, assistência e trabalho.

As áreas de Previdência, Trabalho e Assistência Social apresentam uma despesa de R\$ 691 bilhões de reais no PLOA 2016, representando 57,1% do total, sem considerar o pessoal ativo nos respectivos ministérios, mas contando todos os aposentados e pensionistas da União. A relevância dos números demonstra a importância do controle dos gastos públicos nessas áreas.

No Regime Geral de Previdência Social (RGPS), o déficit mais que dobrará em apenas dois anos, avançando de R\$ 56,7 bilhões (1,03% do PIB) em 2014 para R\$ 124,8 bilhões em 2016 (2% do PIB), representando um aumento de 120%. Conforme o Estudo das Consultorias, no longo prazo o problema se agravará ainda mais, podendo o déficit chegar a 9,24% do PIB em 2060.

O RGPS está fundamentado em um regime de repartição simples, no qual as contribuições dos trabalhadores da ativa financiam o pagamento dos aposentados e pensionistas. Aspectos demográficos da população influenciam, portanto, os resultados do sistema no longo prazo. Segundo registrado no ETC 3/2015, a expectativa de sobrevida da população aumentou consideravelmente nas últimas décadas, principalmente entre as mulheres. Em 1930/40 a expectativa de sobrevida de um homem e uma mulher com 60 anos era de 13 e 14 anos, respectivamente. Em 2010, de 20 e 23 anos, representando uma variação de 54% e 64%.

Evolução da expectativa de sobrevida no Brasil - 1930/2010¶

Idade¶	1930/40¶		1970/80¶		2000¶		2010¶	
	Homem¶	Mulher¶	Homem¶	Mulher¶	Homem¶	Mulher¶	Homem¶	Mulher¶
0¶	39¶	43¶	55¶	60¶	64¶	72¶	70¶	77¶
10¶	45¶	48¶	53¶	57¶	58¶	65¶	62¶	69¶
20¶	38¶	40¶	45¶	48¶	48¶	55¶	53¶	59¶
30¶	31¶	33¶	37¶	40¶	40¶	46¶	44¶	50¶
40¶	24¶	26¶	29¶	32¶	31¶	36¶	35¶	40¶
50¶	18¶	20¶	22¶	24¶	23¶	27¶	27¶	31¶
55¶	16¶	17¶	19¶	21¶	19¶	23¶	23¶	27¶
60¶	13¶	14¶	16¶	17¶	16¶	19¶	20¶	23¶
65¶	11¶	11¶	13¶	14¶	13¶	15¶	16¶	19¶
70¶	8¶	9¶	11¶	11¶	10¶	12¶	13¶	16¶

Fonte: Projeções Financeiras e Atuariais Para o Regime Geral de Previdência Social - RGPS - Março de 2015¶

Elaboração: MPS¶

Obs.: Valores arredondados para a unidade mais próxima.¶

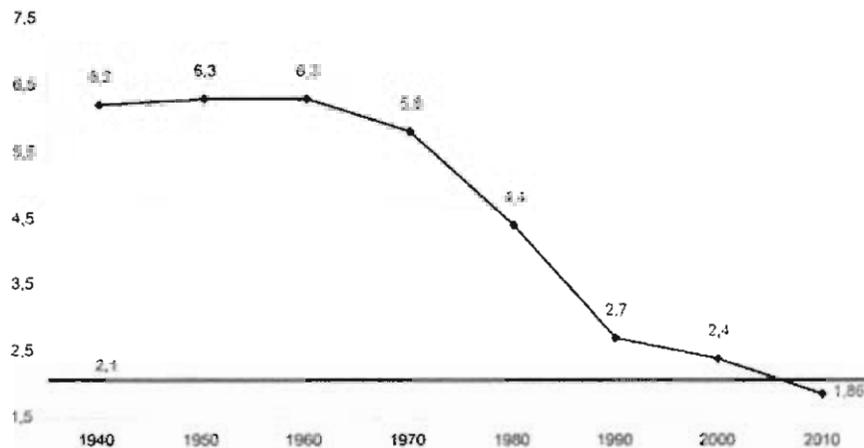
No que se refere à taxa de fecundidade, esta declinou rapidamente nos últimos anos. Em 1960 as mulheres tinham em média 6,3 filhos, em 2010 esse indicador era de 1,86.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 7, DE 2015 – CN (PLOA 2016)

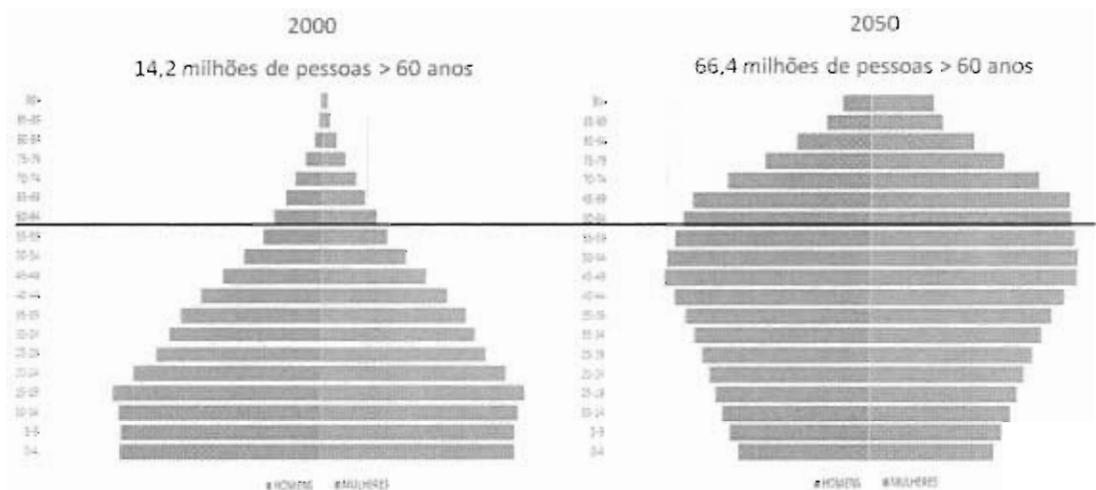
Evolução da Taxa de Fecundidade – Brasil – 1940-2010¶



Fonte: Projeções Financeiras e Atuariais Para o Regime Geral de Previdência Social – RGPS – Março de 2015. ¶
Elaboração: MPS¶

De acordo com o Estudo, conviveremos futuramente com um grande contingente de pessoas idosas. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2050, haverá 66,4 milhões de idosos. Em 2000 haviam 14,2 milhões. Em 2050 haverá para cada idoso¹⁵ 1,9 pessoa em idade produtiva¹⁶. Em 2000 essa proporção era de 7,3. Conseqüentemente, haverá um menor universo de contribuintes conjugado com um maior universo de beneficiários, o que agravará ainda mais o desequilíbrio do RGPS.

Pirâmide Etária da População Brasileira



Fonte de dados primários: IBGE_Projeções 2013.
(http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2013/default_tab.shtm)

Outros estudos demonstram que o sistema previdenciário brasileiro é bastante complexo e não há uma integração adequada entre os benefícios o que desestimula a formalização, além de criar privilégios e injustiças. O alto montante de gastos e a perspectiva de manutenção de uma trajetória crescente e problemática desses gastos para as contas públicas fatalmente comprometerá a garantia de pagamento de benefícios para

¹⁵ Foi considerado como idoso todas as pessoas com idade igual ou superior a 60 anos.

¹⁶ Foi considerado como pessoa em idade produtiva todas as pessoas com idade entre 16 e 59 anos



as gerações futuras. Portanto, adiar a resolução do problema apenas trará maiores custos financeiros e emocionais para a população brasileira.

Com o intuito de equilibrar o orçamento para 2016 e, principalmente, resolver o problema fiscal estrutural que emperra o crescimento do país, foi proposto pelas Consultorias um conjunto de medidas que, caso fossem implementadas em sua integralidade, representariam um impacto de R\$ 73,7 bilhões na LOA de 2016 e R\$ 1,32 trilhão de reais ao longo de 10 anos. Esse impacto positivo se daria tanto pela redução de despesas (R\$ 38,22 bilhões) quanto pelo aumento das receitas (R\$ 35,5 bilhões). Todavia, não seria criado nenhum novo tributo.

A ampla reforma previdenciária proposta está baseada em sete pilares: (i) aumentar a idade média de aposentadoria programada; (ii) igualar lentamente a idade de aposentaria de homens e mulheres; (iii) reduzir as aposentadorias por invalidez; (iv) corrigir as distorções da previdência rural e gradativamente igualar as regras de aposentadoria às dos trabalhadores urbanos; (v) adequar as regras de pensão por morte ao padrão mundial; (vi) igualar os critérios de aposentadoria dos servidores públicos aos dos demais trabalhadores e cobrar uma contribuição maior daqueles que tem privilégios; e (vii) melhorar a gestão do RGPS, reduzindo fraudes e derrotas no judiciário, cancelando benefícios indevidos, integrando com outros órgãos governamentais e aumentando a eficácia da reabilitação profissional.

Além da reforma previdenciária, foi proposta uma integração entre os benefícios contributivos da previdência e não contributivos da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), aumentando dessa forma o incentivo à contribuição, reduzindo os custos operacionais e fazendo justiça a quem contribuiu.

Na área trabalhista propõe-se reduzir a rotatividade no mercado de trabalho, aumentar a produtividade e ter um modelo de relações de trabalho mais flexível, que dê instrumentos aos sindicatos, em momentos de crise, para negociar ajustes temporários com os empregadores que minimizem o desemprego.

O Poder Executivo optou por não tratar dessas questões no bojo da discussão orçamentária, mas instituiu o Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e Previdência Social, cuja primeira reunião ocorreu em 02 de setembro deste ano.

Sabemos que medidas de tamanha envergadura não são plausíveis de serem implementadas dentro de uma discussão política de curto prazo, tampouco no curto espaço de tempo de tramitação da lei orçamentária anual. Espera-se aqui lançar luz sobre um sério problema brasileiro e apresentar propostas para sua solução. Certamente, durante o caminho, serão realizados aprimoramentos nas propostas apresentadas, o que permitirá o equilíbrio entre o atendimento das demandas sociais e a capacidade do Estado para pagamento dessas demandas.

5.2 Teto remuneratório do funcionalismo

O Projeto de Lei nº 3.123, de 2015, que disciplina as regras sobre a aplicação do teto constitucional encontra-se em tramitação na Câmara dos Deputados. O governo estima uma economia de R\$ 800 milhões anuais com a aprovação da norma. Porém, com as alterações introduzidas na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público há potencial de aumento de despesa de cerca de R\$ 1,5 bilhão. Entendemos que não está sendo dada a atenção adequada a esse tema.

Os membros do Poder Judiciário, por exemplo, contam com o seguinte rol de benefícios:



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 7, DE 2015 – CN (PLOA 2016)

- 1 - retribuição pelo exercício, enquanto este perdurar, em comarca de difícil provimento;
- 2 - exercício da Presidência de Tribunal e de Conselho de Magistratura, da Vice-Presidência e do encargo de Corregedor;
- 3 - investidura como Diretor de Foro;
- 4 - exercício cumulativo de atribuições, como nos casos de atuação em comarcas integradas, varas distintas na mesma Comarca ou circunscrição, distintas jurisdições e Juizados especiais;
- 5 - substituições;
- 6 - diferença de entrância;
- 7 - coordenação de Juizados;
- 8 - direção de escola;
- 9 - exercício como Juiz Auxiliar na Presidência, na Vice-Presidência, na Corregedoria e no Segundo Grau de Jurisdição;
- 10 - participação em Turma Recursal dos Juizados Especiais;
- 11 - ajuda de custo para mudança e transporte;
- 12 - auxílio-moradia;
- 13 - diárias;
- 14 - auxílio-funeral;
- 15 - indenização de transporte;
- 16 - outras parcelas indenizatórias previstas na Lei Orgânica da Magistratura Nacional de que trata o art. 93 da Constituição Federal;
- 17 - remuneração ou provento decorrente do exercício do magistério;
- 18 - benefícios percebidos de planos de previdência instituídos por entidades fechadas, ainda que extintas;
- 19 - auxílio pré-escolar;
- 20 - benefícios de plano de assistência médico-social;
- 21 - gratificação pelo exercício da função eleitoral;
- 22 - gratificação de magistério por hora-aula proferida no âmbito do Poder Público;
- 23 - bolsa de estudo que tenha caráter remuneratório;
- 24 - abono de permanência em serviço;
- 25 - auxílio alimentação;
- 26 - conversão de férias em abono pecuniário;
- 27 - adiantamento de férias;
- 28 - décimo terceiro salário;
- 29 - terço constitucional de férias.

Os membros do Ministério Público, por sua vez, contam com os seguintes benefícios equivalentes:

- 1 - diferença de entrância ou substituição ou exercício cumulativo de atribuições;
- 2 - gratificação pelo exercício da função de Procurador-Geral, Vice Procurador-Geral ou equivalente e Corregedor-Geral, quando não houver a fixação de subsídio próprio para as referidas funções;
- 3 - gratificação pelo exercício de função de direção, chefia ou assessoramento nos gabinetes do Procurador-Geral, Vice Procurador-Geral ou equivalente, Corregedor-Geral ou em outros órgãos do respectivo Ministério Público, do Conselho Nacional do Ministério Público e do Conselho Nacional de Justiça, na forma prevista no inciso V do art. 37 da Constituição Federal;
- 4 - exercício em local de difícil provimento;
- 5 - incorporação de vantagens pessoais decorrentes de exercício de função de direção, chefia ou assessoramento e da aplicação do parágrafo único do art. 232



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 7, DE 2015 – CN (PLOA 2016)

- da Lei Complementar 75 de 1993, ou equivalente nos Estados, aos que preencheram os seus requisitos até a publicação da Emenda Constitucional nº 20, em 16 de dezembro de 1998;
- 6 - direção de escola do Ministério Público.
 - 7 - gratificação pelo exercício de função em conselhos ou em órgãos colegiados externos cuja participação do membro do Ministério Público decorra de lei;
 - 8 - ajuda de custo para mudança e transporte;
 - 9 - auxílio-alimentação
 - 10 - auxílio-moradia;
 - 11 - diárias;
 - 12 - auxílio-funeral;
 - 13 - indenização de férias não gozadas;
 - 14 - indenização de transporte;
 - 15 - licença-prêmio convertida em pecúnia;
 - 16 - outras parcelas indenizatórias previstas em lei.
 - 17 - benefícios percebidos de planos de previdência instituídos por entidades fechadas, ainda que extintas;
 - 18 - benefícios percebidos do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS em decorrência de recolhimento de contribuição previdenciária oriunda de rendimentos de atividade exclusivamente privada.
 - 19 - auxílio pré-escolar;
 - 20 - benefícios de plano de assistência médico-social;
 - 21 - bolsa de estudo que tenha caráter remuneratório
 - 22 - adiantamento de férias;
 - 23 - gratificação natalina;
 - 24 - adicional constitucional de férias;
 - 25 - remuneração ou provento decorrente do magistério, nos termos do art. 128, inciso II, alínea d, da Constituição Federal;
 - 26 - gratificação pela prestação de serviço à Justiça Eleitoral de que trata o art. 50, VI, da Lei nº 8.625/93 e a Lei nº 8.350/91;
 - 27 - gratificação pela participação, como membro, em sessão do Conselho Nacional do Ministério Público ou do Conselho Nacional de Justiça;
 - 28 - gratificação de magistério por hora-aula proferida no âmbito do Poder Público;
 - 29 - abono de permanência em serviço, no mesmo valor da contribuição previdenciária, conforme previsto no art. 40, § 19, da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 41, de 31 de dezembro de 2003.

Em ambos os casos, pelas regras atuais, cerca de dois terços desses benefícios constituem parcelas que podem se somar ao subsídio mensal, sem incidência do teto constitucional. O mais grave é que boa parte desses auxílios são instituídos por decisão dos próprios poderes.

No caso do auxílio-moradia, a Associação dos Juizes obteve liminar cujos efeitos foram estendidos pelo Ministro Luiz Fux a todos os juizes e promotores do Brasil. No Estado de Goiás, os membros já estão recebendo valores retroativos relativos a cinco anos. Causa perplexidade o fato de que uma decisão, ainda em caráter liminar, provoque despesas dessa ordem, gerando dúvidas sobre a devolução desses valores, caso essa decisão não seja confirmada posteriormente.

Em julgamento recente (18/11/2015), sobre o Recurso Extraordinário 606358, o STF estabeleceu que as vantagens pessoais que compõem os salários de servidores públicos devem respeitar o teto do funcionalismo. Por 9 votos a 1, os ministros entenderam



que devem ser cortados os valores decorrentes dessas vantagens que superarem o limite legal, aplicando-se essa regra inclusive aos benefícios incorporados antes da Emenda Constitucional nº 41 de 2003. Os ministros sustentaram que a Constituição estabelece que as remunerações e vencimentos nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário não podem ultrapassar o subsídio mensal de ministro do STF e criticaram medidas aprovadas para burlar o teto.

O Ministro Teori Zavascki afirmou: "no Brasil, precisamos colocar um ponto final nessa questão do teto. Estamos saindo por subterfúgios para fugir do comando do estabelecimento de teto remuneratório. Não chamamos mais de verba pessoal, mas de verba indenizatória. Está na hora da sociedade brasileira respeitar a Constituição".

O Presidente do STF, Ministro Ricardo Lewandowski, também afirmou que estão combatendo excessos e considerou que a decisão não fere direitos adquiridos pela incorporação das verbas.

O Ministro Gilmar Mendes cobrou um amplo debate sobre verbas que não são consideradas no teto, especialmente no Judiciário, como o adicional para juiz que acumula processos ou varas e o auxílio moradia: "é urgente a discussão sobre esse tema. É claro que se deve pagar um salário adequado, mas que seja legítimo e não fruto de concessões. É chegada a hora de discutirmos."

O Ministro também criticou as verbas instituídas pelo Ministério Público: "o Ministério Público também se excedeu. O país imerso numa crise, discutindo se paga ou não o Bolsa Família, aí a gente discute se procurador pode ou não andar de primeira classe. Nós perdemos os paradigmas, perdemos os referenciais e precisamos sofrer um choque".

Segundo o Ministro Gilmar Mendes, "temos que fazer uma profunda autocrítica, porque estamos obviamente dando mau exemplo e ficamos sem condições de olharmos para os nossos servidores e para os jurisdicionados diante dessas gambiarras que estamos produzindo, com liminares, decisões e portarias."

É, portanto, necessário regular definitivamente essa questão, de modo a evitar que remunerações com valores de até R\$ 90 mil sejam pagas mensalmente, como facilmente se pode constatar por meio de consulta ao Portal da Transparência de cada órgão. No nosso entendimento, a mudança de postura com relação a ocorrência de abusos deve permear a ação do poder público, tanto no uso do dinheiro público para o atendimento de programas sociais, quanto no pagamento dos mais bem remunerados servidores da União.

6. EXCESSO DE AUTORIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A importância do orçamento público, e da sua aprovação pelo Legislativo, decorre da credibilidade e da legitimidade desse instrumento de planejamento. O planejamento orçamentário eficaz implica uma diligente previsão do fluxo de recursos financeiros, ao longo do exercício, que possam efetivamente ser utilizados no pagamento das despesas autorizadas. Trata-se de otimizar a previsibilidade orçamentária, uma das condições para assegurar a transparência das ações governamentais.

Contudo, é comum a avaliação de que o orçamento constitui "peça de ficção". Essa crítica em geral refere-se à distância entre o que consta da lei orçamentária e o que o governo efetivamente acaba realizando em cada exercício.

No âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, o montante das despesas autorizadas (lei orçamentária + créditos adicionais) costuma extrapolar a real disponibilidade financeira que se verifica ao longo do exercício, revelando o que se



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 7, DE 2015 – CN (PLOA 2016)

denomina “excesso de autorização orçamentária” em relação à disponibilidade de recursos que se espera sejam arrecadados até o final do exercício financeiro.

O excesso de autorização conduz a duas alternativas indesejáveis: contingenciamento de gastos, caso isso seja possível, ou o descumprimento da meta de resultado fiscal. Ocorrência que deveria ser atípica, o contingenciamento já se tornou etapa natural do ciclo orçamentário da União, o qual atinge tanto a despesa orçamentária (limitação de empenho e de pagamento) quanto a inscrita em restos a pagar (limitação de pagamento).

Neste ponto chamamos a atenção para uma das principais causas que conduzem ao excesso de autorizações orçamentárias: as superestimativas de receitas. A estimativa a maior da receita na elaboração do orçamento cria a ilusão de se poder ampliar a autorização de despesas sem afetar a meta fiscal nele implícita. Essa superestimativa, mantida a meta fixada na LDO, provoca excesso de autorização orçamentária.

Existe uma relação causal entre exagero na projeção das receitas, excesso de autorização de despesas e necessidade de contingenciamento orçamentário. Portanto, o caminho prudente é elaborar um orçamento que permita um diagnóstico confiável das finanças públicas, de modo que se evite o contingenciamento ou, se este se impuser diante de circunstâncias adversas da economia, que ocorra apenas residualmente.

A superestimativa da receita pode resultar de decisão do Executivo e/ou do Congresso Nacional, quando se recorre a projeções de variáveis macroeconômicas demasiadamente otimistas e a estimativa de receitas atípicas de improvável realização. Uma razão para agir assim seria a possibilidade de acomodar programações para as quais estimativas mais conservadoras seriam insuficientes, ou evidenciar um resultado fiscal implícito no orçamento adequado às disposições da lei de diretrizes orçamentárias.

A tabela 6 mostra a evolução da receita primária de 2009 a 2016, tanto no que se refere às projeções, constantes dos projetos e das respectivas leis orçamentárias, como a efetiva arrecadação a cada exercício financeiro.

TABELA 6 - RECEITA PRIMÁRIA LÍQUIDA DE TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS ⁽¹⁾

	(R\$ milhões)					
	Proposta	Lei	Realizado	Diferenças Realizado e Proposta	Diferenças Realizado e Lei	Memo: Acréscimo Congresso
2004	398.554	411.133	420.550	21.996	9.417	12.579
2005	457.404	482.454	490.737	33.333	8.283	25.050
2006	526.219	545.902	545.630	19.411	-272	19.683
2007	603.411	618.272	620.357	16.947	2.085	14.862
2008	682.723	687.577	717.442	34.719	29.865	4.855
2009	808.884	805.286	740.628	-68.256	-64.658	-3.598
2010	853.606	873.895	846.247	-7.359	-27.648	20.289
2011	967.626	990.475	991.038	23.412	563	22.849
2012	1.097.341	1.127.323	1.058.455	-38.886	-68.868	29.982
2013	1.214.292	1.238.145	1.169.968	-44.324	-68.177	23.853
2014 ⁽²⁾	1.298.354	1.314.613	1.282.708	-15.645	-31.904	16.259
2015 ⁽³⁾	1.447.658	1.447.800	1.260.310			
2016 ⁽⁴⁾	1.425.874	1.451.945				

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal. Elaboração da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados.

⁽¹⁾ Exclui receitas decorrentes da cessão onerosa de barris de petróleo à Petrobrás.

⁽²⁾ Realizado se refere à estimativa constante da 4ª Avaliação Bimestral.

⁽³⁾ Realizado corresponde ao estimado no Relatório de Avaliação do 5º Bimestre SOF/MP

⁽⁴⁾ Lei Corresponde ao Relatório da Receita aprovado na CMO

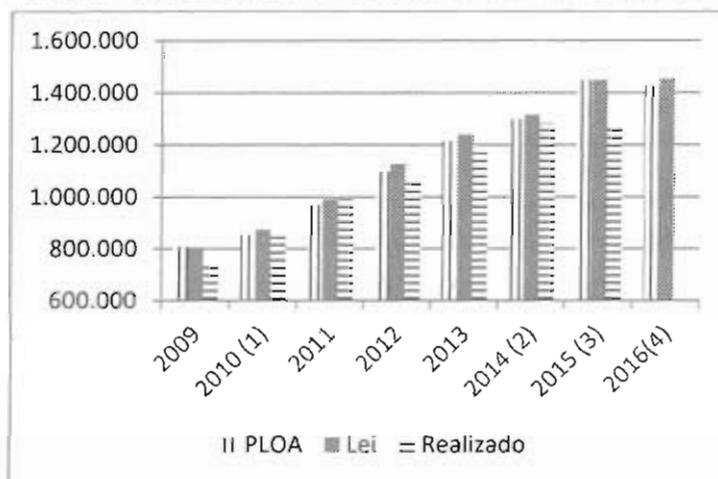


CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 7, DE 2015 – CN (PLOA 2016)

Examinando a tabela, verifica-se claramente a significativa discrepância entre receitas estimadas e efetivamente realizadas nos últimos exercícios financeiros. Observe-se que, em muitos casos, os números alusivos às receitas primárias encontram-se superestimados desde a elaboração do PLOA. Esses dados são melhor visualizados no gráfico que segue.

GRÁFICO - RECEITA PRIMÁRIA LÍQUIDA DE TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS



A adoção de parâmetros irrealistas para a elaboração das propostas orçamentárias e a consequente disparidade entre as receitas previstas e realizadas motivou a realização de levantamento de conformidade pelo Tribunal de Contas da União destinado a "identificar os critérios de previsão de indicadores macroeconômicos utilizados para elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) da União, comparar os valores preditos com os realizados e verificar possíveis discrepâncias e possíveis efeitos sobre a execução orçamentária e as finanças públicas".

Conforme o Acórdão 1723/2015-Plenário, proferido nos autos do processo TC 020.367/2014-7:

"Em vista da utilização de indicadores inadequados, mesmo com uma inflação maior do que a prevista, a arrecadação foi sistematicamente superestimada nos exercícios de 2011, 2012 e 2013, nos valores de, respectivamente, R\$ 265 bilhões, R\$ 201,2 bilhões e R\$ 281,3 bilhões.

Vinte e três fontes de recursos tiveram erro de previsão superior à casa do bilhão de reais no exercício de 2013. Sete dessas fontes arrecadaram R\$ 46,3 bilhões a mais do que os valores previstos, com média de R\$ 6,6 bilhões e desvio-padrão de R\$ 5,3 bilhões. As outras dezesseis fontes arrecadaram R\$ 331,2 bilhões a menos do que os valores preditos, com média de R\$ 20,7 bilhões e desvio padrão de R\$ 45,9 bilhões.

Vinte e três fontes de recursos tiveram erro de previsão superior à casa do bilhão de reais no exercício de 2012. Treze dessas fontes arrecadaram R\$ 187,2 bilhões a mais do que os valores previstos, com média de R\$ 14,4 bilhões e desvio padrão de R\$ 28,4 bilhões. As outras dez fontes arrecadaram R\$ 387,5 bilhões a menos do que os valores preditos, com média de R\$ 38,8 bilhões e desvio padrão de R\$ 84,2 bilhões.

Dezenove fontes de recursos tiveram erro de previsão superior à casa do bilhão de reais no exercício de 2011. Dez dessas fontes arrecadaram R\$ 35,5 bilhões a mais do que os valores previstos, com média de R\$ 3,6 bilhões e desvio padrão de R\$ 3,4 bilhões. As outras nove fontes arrecadaram R\$ 304,9 bilhões a menos do que os valores preditos, com média de R\$ 33,9 bilhões e desvio padrão de R\$ 66,2 bilhões.

Como resultado da não realização da arrecadação prevista e da manutenção e até expansão da despesa, os resultados primários foram insuficientes para auxiliar a política monetária no controle dos preços dos respectivos períodos."



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 7, DE 2015 – CN (PLOA 2016)

Essas ocorrências sistemáticas levam a vários efeitos nocivos para o planejamento público. Para evitar descumprimento da meta fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o excesso de autorização orçamentária conduzirá ao contingenciamento e/ou à redução da meta de resultado fiscal. Mas o fenômeno produz outros efeitos indesejáveis no campo da gestão pública e da transparência.

A aprovação de orçamentos inflados leva à suposição de haver cobertura financeira suficiente para as programações incluídas na lei orçamentária e em créditos adicionais. A sociedade e, muitas vezes os agentes públicos, ficam com a ideia equivocada quanto à capacidade do governo de entregar os bens e serviços previstos no orçamento. Assim, o excesso de autorização orçamentária cria uma ilusão quanto à existência de recursos e acena para uma expectativa equivocada quanto aos investimentos públicos.

A ilusão quanto à existência de recursos pode ser sucedida por um efeito colateral: a falsa impressão de austeridade nos gastos quando da edição dos decretos de contingenciamento na execução orçamentária, para fins de cumprimento da meta fiscal. De fato, ao se promover a limitação de empenho, não é a necessidade de correção de falhas na elaboração do orçamento e em suas alterações que se destacam, mas sim o ânimo de responsabilidade fiscal, que não significa necessariamente autêntica iniciativa de austeridade.

O contingenciamento estabelece limites de empenho por órgãos orçamentários, sem especificar as programações. Isso permite ao governo selecionar unilateralmente, com ampla liberdade, as programações que vai executar entre as que estão autorizadas. A lei orçamentária deixa de ser um plano de trabalho e passa a configurar um rol de escolhas, aumentando a margem de liberdade do gestor de escolher as programações. Isso reduz a importância do orçamento público como instrumento de planejamento, bem como do Congresso Nacional na definição da utilização dos recursos públicos.

Isso é agravado pelas alterações promovidas na meta estabelecida na LDO. Sobre essa questão, cabe registrar conclusão constante do Acórdão 1723/2015-Plenário, do TCU:

“para adequar a despesa primária à realização da receita primária e alcançar a meta fiscal estabelecida em cada exercício, tem o Poder Executivo aprovado alterações de resultado fiscal, inclusive no último trimestre do ano. Essas modificações intempestivas lançam dúvida sobre a capacidade institucional de entregar o resultado projetado e maculam a credibilidade da política fiscal, com impacto sobre o custo de financiamento da dívida.”

Desse modo, o excesso de autorização não permite conhecer antecipadamente que ações governamentais estão programadas para serem efetivamente implementadas ao longo do exercício financeiro, o que implica redução da previsibilidade e da transparência.

Esses efeitos danosos recaem especialmente sobre a execução das programações modificadas ou inseridas na lei orçamentária pelo Congresso Nacional, por intermédio de emendas. Até um passado recente atingia todas essas proposições, independentemente da iniciativa. Com o advento do orçamento impositivo (Emenda Constitucional nº 86, de 17/03/2015) espera-se que esse problema seja minimizado em relação às emendas de iniciativa individual.

Com relação às emendas coletivas, cumpre inicialmente chamar a atenção para o fato de que, atualmente, não estão à disposição instrumentos de transparência que permitam acompanhar a execução dessas proposições individualmente.

Desse modo, podemos apenas estimar a média de execução dessas proposições, tomando por base a execução de programações que decorreram exclusivamente de emendas de bancadas e de comissões, conforme a tabela 7.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL N^o 7, DE 2015 – CN (PLOA 2016)

TABELA 7 – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE PROGRAMAÇÕES DECORRENTES
EXCLUSIVAMENTE DE EMENDAS COLETIVAS (2013 A 2015)

				RS
ANO	Grupo Autor	Autorizado ¹	Liquidado	% Execução
2013	Bancadas Estaduais	9.961.659.406	96.819.010	0,97
	Comissões	389.200.000	38.487.089	9,89
2014	Bancadas Estaduais	7.621.242.352	164.725.541	2,16
	Comissões	428.389.188	2.379.000	0,56
2015	Bancadas Estaduais	7.647.895.635	1.416.470	0,02
	Comissões	261.107.049	-	-
	Total	26.309.493.630	303.827.109	1,15

Fonte: PLOA 2016, SIGA Brasil e SIAFI.

¹ Lei + Créditos

² Valores atualizados até 06/11/2015.

Dos valores constantes da tabela 7, infere-se uma média de execução orçamentária das programações decorrentes de emendas coletivas (bancadas e comissões) de apenas 1,15% nos três últimos exercícios. A reversão dessa situação passa, certamente, pela adoção de postura fiscal mais prudente por parte do Congresso Nacional, especialmente na aprovação do orçamento (lei orçamentária e créditos adicionais) e de proposições que aumentem gastos públicos. Caso contrário, a cada exercício financeiro faltarão recursos para atender a totalidade das despesas programadas e, dada a meta fiscal, o contingenciamento será inevitável e prejudicará dotações incluídas ou acrescidas pelo Poder Legislativo.

7. CORREÇÕES E AJUSTES

Em alguns casos, observadas as normas legais e regimentais que concernem à matéria, os pareceres das emendas comportam correções e ajustes realizados pelos Relatores Setoriais e por este Relator Geral, 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.

Nas emendas, as correções e ajustes foram promovidas por iniciativa dos relatores, conforme as competências conferidas pelo Parecer Preliminar e pela Resolução n^o 1/2006-CN. Em muitos casos os ajustes foram solicitados pelos próprios autores das proposições, por meio do Sistema de Solicitações de Ajustes a Emendas ao PLOA – Sisel, sendo que a análise dos pedidos levou em conta sempre a viabilidade técnica e a preservação da intenção original do autor. As solicitações de ajustes constam do Anexo 3.3.

Esclarecemos ainda que a redação final decorrente das decisões da CMO ou do Plenário do Congresso Nacional incorporará os seguintes ajustes para:

- alteração da estrutura e organização dos órgãos do Poder Executivo, em decorrência da edição da Medida Provisória n^o 696, de 2015;
- cumprimento da meta de superávit primário da LDO 2016 e substituição de fontes vinculadas constantes das reservas de ajuste fiscal, na medida das disponibilidades, por fontes ordinárias utilizadas para o atendimento de emendas individuais e coletivas, sem implicar alteração nos valores alocados;
- reclassificação do auxílio-moradia.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 7, DE 2015 – CN (PLOA 2016)

8. EMENDAS DE RELATOR GERAL

Conforme o parecer preliminar, as emendas de relator foram destinadas à correção de erros, omissões ou inadequações de ordem técnica ou legal, verificados no PLOA 2016 ou no processo de emendamento. Especificamente com fundamento no art. 144, III, da Resolução nº 1, de 2006-CN, o relator-geral foi autorizado a apresentar emendas para as finalidades previstas no item 9 da parte especial do Parecer Preliminar – Parpre.

De modo a tornar nosso trabalho o mais transparente possível, a tabela 8 demonstra, de modo resumido, as finalidades de emendas de relator geral apresentadas, segundo a finalidade específica.

TABELA 8 - EMENDAS DO RELATOR-GERAL

	R\$ 1,00	
Emendas do Relator-Geral - Finalidades	Acréscimos	Cancelamentos
RESERVA DE RECURSOS		
Constituição da reserva de recursos - reserva de contingência	9.097.010.733	(9.097.010.733)
Reserva de recursos - devolução para a reserva de contingência	1.502.505.554	(1.502.505.554)
Reserva de recursos - reestimativa positiva	61.413.447.062	-
Cancelamento de despesas - reestimativa negativa	-	(11.136.146.884)
Recomposição de dotações - canc. em face de reest. negativa	10.819.010.512	(10.819.010.512)
Transferências constitucionais e legais	10.744.673.851	(10.744.673.851)
Transferências constitucionais e legais - cancelamento por reest. negativa	-	(155.962.231)
Corte prévio - atendimento das prioridades das bancadas	3.252.000.000	(3.252.000.000)
Corte prévio - complementação para atendimento de emendas individuais	1.502.505.554	(1.502.505.554)
Corte prévio - distribuição para atendimento de emendas coletivas	5.000.000.000	(5.000.000.000)
Cortes - meta fiscal e atendimento do RG	16.520.570.660	(16.520.570.660)
USOS		
Emendas autorizadas - item 9.V do parpre	980.338.348	(980.338.348)
AJUSTES TÉCNICOS		
Atendimento MAC	2.600.000.000	(2.600.000.000)
Benefícios vinculados ao SM - revisão dos parâmetros	1.814.000.000	(1.814.000.000)
Fundos Constitucionais	497.601.487	(497.601.487)
Ajuste técnico - Ofício 248-MP/2015	500.000	(500.000)
AJUSTE TÉCNICO - ORÇAMENTO DE INVESTIMENTOS		
Ajuste no Orçamento de Investimento - Telebrás	33.041.218	(120.294.614)
Aumento de capital da Eletrobrás	5.950.000.000	(5.950.000.000)
Aumento de capital na Infraero	18.707.538	-
OUTRAS EMENDAS		
Corte prévio - Ofício 213-MP/2015	23.118.373.517	(23.118.373.517)
Abono Permanência	1.199.940.568	(1.199.940.568)
Apoio à alimentação escolar na educação básica	2.614.881.147	(2.614.881.147)
Manutenção de série histórica - Educação	3.899.900.000	(3.899.900.000)
Reserva - Custo Aluno Qualidade inicial	2.614.881.147	(2.614.881.147)
Troca de fontes	116.192.911.534	(116.192.911.534)

Obs.: Autorização constante do item 9.IV do parecer preliminar, no montante de R\$ 3,2 bilhões: i) MAC: R\$ 2.600,0 milhões; ii) Farmácia Popular: R\$ 500,0; iii) FUNASA: R\$ 100,0 milhões. Tudo conforme indicação do relator setorial da saúde.

Cumpramos ressaltar que a versão inicial do Parpre, submetida à apreciação da CMO, restringia a apresentação de emendas por parte da relatoria geral à correção de erros e omissões, assim como ajustes e adequações indispensáveis. Nosso objetivo, ao limitar o papel das relatorias, está em sintonia com o espírito da Resolução nº 1/2006 e tem por objetivo maior valorizar o papel de Bancadas e Comissões na apresentação das proposições. Entendemos que essa é a forma mais adequada de estimular e melhorar a atividade parlamentar.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 7, DE 2015 – CN (PLOA 2016)

Vale salientar que, na elaboração da lei orçamentária, por determinação regimental, todos os lançamentos e alterações promovidas no projeto de lei orçamentária devem ser objeto de emenda específica, gerada pelo sistema de elaboração. Por esse motivo, o relatório mostra um elevado número de emendas de relator relacionadas a ajustes técnicos para cancelamento de dotações em razão de redução da receita, troca de fontes, adequação da classificação institucional, funcional ou programática, e correção de erros e omissões informadas pelo Executivo nos termos do art. 28, parágrafo único, da Resolução nº 1, de 2006-CN.

9. PARECERES ÀS EMENDAS

Um total de 217 emendas foram apresentadas ao texto, sendo 44 aprovadas integralmente e 173 rejeitadas.

No que se refere às emendas à despesa, foi apreciado, após o exame de admissibilidade, um total de 7.846 emendas, das quais 7.228 individuais e 618 coletivas. As emendas individuais consideradas admitidas foram acolhidas em sua totalidade, representando um volume de recursos de, aproximadamente, R\$ 9,09 bilhões. A tabela 9 apresenta os dados gerais de atendimento das emendas à despesa, segundo suas diferentes modalidades.

TABELA 9 - EMENDAS AO PLOA 2016 - DESPESA

Tipo de Autor / Tipo de Emenda / Decisão do Parecer	Nº Emendas	Valor Atendimento Setorial	Valor Atendimento Geral
Total Geral	7.846	17.587.816.265	21.304.705.999
Bancada Estadual	449	6.808.272.210	8.925.661.944
Apropriação	424	6.635.016.075	8.737.391.892
Aprovada	26	2.718.872.991	2.817.000.000
Aprovada Parcialmente	396	3.908.493.084	5.920.391.892
Rejeitada	1	-	-
Retirada Pelo Autor	1	7.650.000	-
Remanejamento	25	173.256.135	188.270.052
Aprovada	1	1.200.000	1.200.000
Aprovada Parcialmente	24	172.056.135	187.070.052
Comissão	169	1.682.533.322	3.282.033.322
Apropriação	156	1.567.685.977	3.142.185.977
Aprovada	1	2.173.725	2.173.725
Aprovada Parcialmente	152	1.565.512.252	3.140.012.252
Rejeitada	3	-	-
Remanejamento	13	114.847.345	139.847.345
Aprovada Parcialmente	11	114.847.345	139.847.345
Rejeitada	2	-	-
Individual	7.228	9.097.010.733	9.097.010.733
Apropriação	7.228	9.097.010.733	9.097.010.733
Aprovada	7.228	9.097.010.733	9.097.010.733

Cumprir destacar o aprimoramento do processo orçamentário, ao incorporar para 2016 o regime de impositividade de execução de uma emenda coletiva por bancada, constante do Substitutivo da LDO 2016. Espera-se, com isso, que as programações modificadas ou inseridas por emendas coletivas tenham sua relevância cada vez mais reconhecida na peça orçamentária, do mesmo que já vem ocorrendo com as emendas individuais.



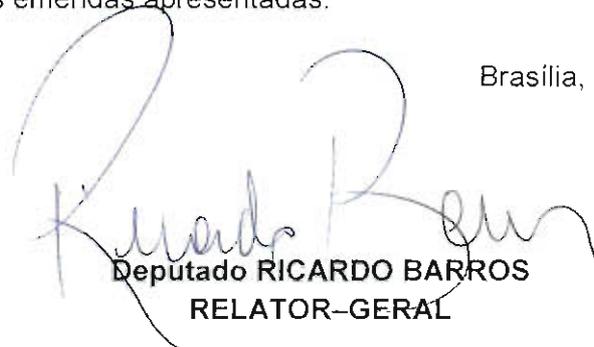
CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
RELATÓRIO GERAL AO PL Nº 7, DE 2015 – CN (PLOA 2016)

VOTO

Em face do exposto, somos pela aprovação do PLN nº 7, de 2015 (Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2016), na forma do Substitutivo apresentado por esta relatoria, que contempla as alterações decorrentes das propostas de parecer pela aprovação e pela aprovação parcial das emendas apresentadas.

Brasília, 13 de dezembro de 2015.



Deputado RICARDO BARROS
RELATOR-GERAL

16.12.15

12:15

Relatório
incorpora
o adendo que
foi entregue