

**EXAME DA POSSIBILIDADE
DE DECLARAÇÃO DE
PREJUDICIALIDADE DO
PDC nº 288, DE 2015,
CONFORME PROPOSTA
DO RELATOR**

Nota Técnica
n.º 14/2016

ÁREA TEMÁTICA: Poderes de Estado e Representação

INTERESSADO: Comissão de Finanças e Tributação

**ELABORAÇÃO: Graciano Rocha Mendes
Salvador Roque Batista Júnior
Tiago Mota Avelar Almeida**

maio/2016

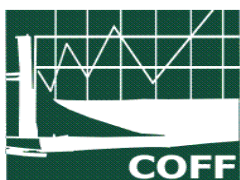
RESUMO: Esta Nota Técnica analisa a possibilidade de declaração de prejudicialidade do Projeto de Decreto Legislativo Nº 288, de 2015, conforme proposta do Relator, Deputado Silvio Torres.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados ou de suas comissões.

CONOF/CD

<http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/conof>

e-mail: conof@camara.gov.br



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

NOTA TÉCNICA Nº 14/2016

Assunto:

Exame da possibilidade de declaração de prejudicialidade do Projeto de Decreto Legislativo nº 288, de 2015, conforme proposta do Relator, Deputado Silvio Torres.

Interessado: COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

I – SOLICITAÇÃO DE TRABALHO

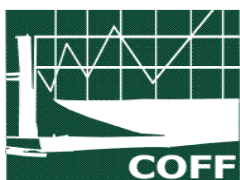
Trata-se da Solicitação de Trabalho nº 236/2016, em que a Secretaria da Comissão de Finanças e Tributação solicita a esta Consultoria “... *nota técnica avaliando a possibilidade de declaração de prejudicialidade do PDC 288/15, conforme proposta do Relator, Deputado Silvio Torres.*”.

II – SÍNTESE DO PROJETO E DA MANIFESTAÇÃO DO RELATOR

2. O projeto de Decreto Legislativo nº 288, de 2015, de autoria do Deputado Luiz Carlos Hauly, pretende sustar “os efeitos do Ofício Interministerial nº 387/SE/MP/MF, de 20 de novembro de 2015, que estabeleceu o contingenciamento dos recursos da Justiça Eleitoral”, conforme seu art. 1º.

3. De acordo a justificativa do projeto, o ato praticado pelo Poder Executivo Federal acarretou contingenciamento de R\$ 428,7 milhões no âmbito da justiça eleitoral, o que prejudicaria a aquisição e manutenção de equipamentos necessários para a execução do pleito eleitoral de 2016.

4. Segundo o autor da proposição, o bloqueio no orçamento compromete severamente vários projetos do Tribunal Superior Eleitoral e dos Tribunais Regionais



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Eleitorais (TREs), refletindo no processo de aquisição de urnas eletrônicas, com licitação já em curso e imprescindível contratação até o fim do mês de dezembro de 2015, com o comprometimento de despesa estimada em R\$ 200 milhões.

5. A matéria foi distribuída à Comissão de Finanças e Tributação – CFT – para exame de adequação orçamentária e financeira e mérito e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC – para exame de mérito e verificação da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

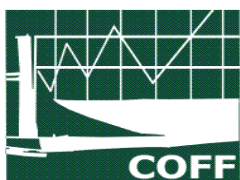
6. Na CFT, o Deputado Silvio Torres foi designado relator da matéria, apresentando voto pela não implicação orçamentária e financeira do projeto e, no mérito, pela prejudicialidade e consequente arquivamento, uma vez que os limites para empenho do orçamento de 2015 já foram estabelecidos e não podem mais ser revertidos em 2016.

7. Argumenta também que a alteração de limites de empenho do orçamento de 2015 não produzirá efeito algum, uma vez que tudo o que tinha que ser empenhado já foi realizado e que este projeto de decreto legislativo perdeu seu objeto.

III – ANÁLISE

8. Preliminarmente é importante frisar alguns pontos para melhor entender a razão pela qual a matéria objeto deste projeto de decreto legislativo deve ser declarada prejudicada.

9. O primeiro ponto a destacar é que **a execução orçamentária é anual**, nos termos do art. 165, inciso III e § 5º, da Constituição Federal e dos arts. 34 e 35 da Lei nº 4.320, de 1964. O art. 34 da Lei nº 4.320/64 estabelece que o exercício financeiro **coincidirá com o ano civil** e o art. 35 daquela lei prescreve que



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas e as despesas nele legalmente empenhadas.

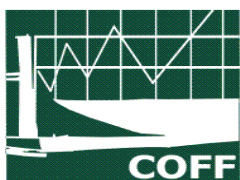
10. Assim, por força desses dispositivos constitucionais e legais, a execução orçamentária do exercício financeiro de 2015 encerrou-se em 31 de dezembro, não mais havendo possibilidade de, em 2016, reaver as dotações que não foram legalmente empenhadas no exercício de 2015.

11. O segundo ponto é que a Lei de Responsabilidade Fiscal exige que o esforço do governo central para o cumprimento da meta de resultado primário ou nominal fixado **a cada ano nas leis de diretrizes orçamentárias deve ser compartilhado entre todos os órgãos da União.**

12. E o terceiro, é que tal esforço se concretiza no decorrer da execução das dotações fixadas para cada órgão na **lei orçamentária anual** e respectivas programações financeiras.

13. Com esse amparo, o Ofício Interministerial nº 387/SE/MP/MF, de 20 de novembro de 2015, foi expedido pelos Secretários-Executivos dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão para encaminhar a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União o *“Relatório de avaliação de receitas e despesas primárias referente ao quinto bimestre de 2015”*.

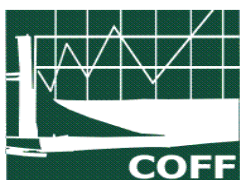
14. O encaminhamento do relatório tem por objetivo informar àqueles órgãos os montantes de contingenciamento que lhes cabem, tendo em vista que a realização da receita até o quinto bimestre de 2015 não comportou o cumprimento da meta de resultado primário estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

15. O Ofício Interministerial teve como base os seguintes dispositivos legais:
- a) art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF); e
 - b) art. 52, caput e parágrafos 1º e 3º da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015 – LDO 2015);
16. O art. 9º da LRF prevê que, **se verificado, ao final de um bimestre**, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, **os Poderes** e o Ministério Público promoverão, **por ato próprio e nos montantes necessários**, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, **segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias**.
17. Para o exercício financeiro de 2015, o art. 52 da LDO 2015 fixou os critérios para limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da LRF, dispondo que **caberia ao Poder Executivo apurar o montante necessário e informar a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário**, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, **até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre**.
18. Pelo § 1º desse artigo da LDO, **o montante da limitação** a ser promovida pelo Poder Executivo e pelos demais órgãos **seria estabelecido de forma proporcional à participação de cada um** no conjunto das dotações orçamentárias iniciais classificadas como despesas primárias discricionárias, identificadas na Lei Orçamentária de 2015 na forma das alíneas "b", "c" e "d" do inciso II do § 4º do art. 7º daquela Lei¹, excluídas as atividades dos Poderes Legislativo e Judiciário, do

¹ LDO 2015, art. 7º, § 4º: O identificador de Resultado Primário (RP) tem como finalidade auxiliar a apuração do superávit primário previsto no art. 2º, devendo constar no Projeto de Lei Orçamentária de 2015 e na respectiva Lei em todos os grupos de natureza de despesa, identificando, de acordo com a metodologia de cálculo das necessidades de financiamento, cujo demonstrativo constará em anexo à Lei Orçamentária de 2015, nos termos do inciso IX do Anexo I, se a despesa é: I - financeira (RP 0); II - primária e considerada na apuração



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

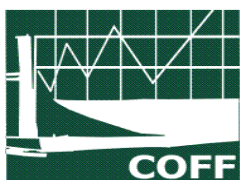
Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União constantes do Projeto de Lei Orçamentária de 2015; e as custeadas com recursos de doações e convênios.

19. Para atender as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015, com alicerce nas informações e valores constantes do Ofício Interministerial nº 387/SE/MP/MF, de 20 de novembro de 2015, os presidentes do Supremo Tribunal Federal, Tribunal Superior Eleitoral, Superior Tribunal de Justiça e Conselho da Justiça Federal, Tribunal Superior do Trabalho e Conselho Superior da Justiça do Trabalho, Superior Tribunal Militar e do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios editaram a Portaria Conjunta nº 3, de 27 de novembro de 2015 (Publicada na Seção 1, p. 145, do DOU de 30/11/2015)², por intermédio da qual tornaram indisponíveis para empenho e movimentação financeira os valores arrolados em anexo àquela Portaria, consignados aos Órgãos do Poder Judiciário da União na Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015 (Lei Orçamentária para 2015). No art. 2º dessa Portaria Conjunta, ficou consignado que o “*contingenciamento imposto à Justiça Eleitoral inviabilizará as eleições de 2016 por meio eletrônico*”. Foram contingenciados R\$ 428,7 milhões na Justiça Eleitoral por meio dessa portaria.

20. No entanto, com a aprovação do Projeto de Lei nº 5/2015-CN, convertido na Lei nº 13.199, de 03 de dezembro de 2015, a LDO 2015 foi alterada para reduzir a meta de resultado primário para o conjunto dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade (OFSS) de **R\$ 55,3 bilhões positivos** para **R\$ 51,8 bilhões negativos**. Ou seja, a meta de resultado primário do OFSS foi reduzida em R\$ 107,1 bilhões.

do resultado primário para cumprimento da meta, sendo: a) obrigatória, quando constar da Seção I do Anexo III (RP 1); **b) discricionária não abrangida pelo PAC (RP 2); c) discricionária abrangida pelo PAC (RP 3); ou d) discricionária decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais (RP 6).** III - primária constante do Orçamento de Investimento e não considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo: a) discricionária e não abrangida pelo PAC (RP 4); ou b) discricionária e abrangida pelo PAC (RP 5).

² <http://www.stf.jus.br/ARQUIVO/NORMA/PORTARIACONJUNTAGP003-2015.PDF>



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

21. Com a meta de resultado primário alterada, foi emitido novo Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas em dezembro de 2015³, segundo o qual, *“mantidas as projeções das receitas e despesas primárias apresentadas no Relatório do 5º Bimestre, mostra-se possível a reversão da indicação de redução dos limites de empenho e movimentação financeira contida no referido Relatório.”*

22. Considerando a meta de resultado primário fixada na LDO 2015, alterada pela Lei nº 13.199/2015, os presidentes dos tribunais acima referidos emitiram a Portaria Conjunta GP nº 4, de 09 de dezembro de 2015⁴, por intermédio da qual retornaram a indisponibilidade para empenho e movimentação financeira dos créditos orçamentários consignados aos Órgãos do Poder Judiciário da União aos níveis anteriores ao Relatório do 5º Bimestre. Além disso, o art. 2º dessa Portaria revogou a Portaria Conjunta nº 3. No caso da Justiça Eleitoral, a indisponibilidade voltou a ser de R\$ 161,2 milhões.

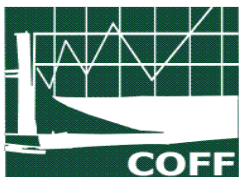
23. Como se constata, o Ofício Interministerial nº 387/SE/MP/MF, de 20 de novembro de 2015, surtiu efeitos práticos até a edição da Lei nº 13.199, em 03 de dezembro de 2015, restando completamente extemporâneo sustá-lo no exercício de 2016.

24. Há que se levar em conta ainda que o saldo de recursos orçamentários não empenhados em 2015 não tem como ser utilizado no presente exercício, uma vez que a Lei Orçamentária de 2016 encontra-se em plena execução nos limites das dotações nela fixadas.

25. Ademais, a sustação como aventada no projeto de decreto legislativo alcançaria não apenas a Justiça Eleitoral como também outros órgãos do Poder Legislativo, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, a quem o mencionado ofício interministerial foi também encaminhado, a fim de que

³<http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2015-2/arquivos-relatorio-avaliacao-fiscal/relatorio-dez.jpg>

⁴<http://www.stf.jus.br/ARQUIVO/NORMA/PORTARIACONJUNTAGP004-2015.PDF>



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

pudessem, por atos próprios, tornar indisponíveis para empenho e movimentação financeira os montantes que lhes couberam.

IV – CONCLUSÃO

26. Diante do exposto, conclui-se que a proposta constante do Projeto de Decreto Legislativo nº 288, de 2015, tornou-se extemporânea com a superveniência da Lei nº 13.199, de 03 de dezembro de 2015, e com o encerramento do exercício financeiro de 2015, motivo pelo qual o Presidente da Câmara ou de Comissão, de ofício ou mediante provocação de qualquer Deputado, poderá declarar prejudicada a matéria, que se encontra pendente de deliberação, **em razão de perda de oportunidade**, nos termos do inciso I do art. 164 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Brasília, 12 de maio de 2016.

Graciano Rocha Mendes Salvador Roque Batista Junior Tiago Mota Avelar Almeida
Consultores de Orçamento e Fiscalização Financeira