

Nota Técnica Conjunta nº 5, de 2016

Subsídios à apreciação do Projeto de Lei nº 3/2016-CN (Mensagem nº 158/2016), que altera a Lei Orçamentária Anual para 2016 (Lei nº 13.255, de 2016).



Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e
Controle – Senado Federal

Consultoria de Orçamento e Fiscalização
Financeira – Câmara dos Deputados

Endereços na *internet*:

<http://www12.senado.gov.br/orcamento>

<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil>



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

ÍNDICE

1. SÍNTESE DO PROJETO DE LEI	4
1.1. ALTERAÇÃO DO <i>CAPUT</i> DO ART. 4º	4
1.2. ALTERAÇÃO DO INCISO I DO ART. 4º E DA ALÍNEA A DO REFERIDO INCISO	5
1.3. ALTERAÇÃO DO INCISO XVII DO ART. 4º	5
1.4. ALTERAÇÃO DO INCISO XXV DO ART. 4º	6
1.5. ALTERAÇÃO DO INCISO XXXII DO ART. 4º	6
1.6. INCLUSÃO DO INCISO XXXIII DO ART. 4º	6
1.7. ALTERAÇÃO DO § 6º DO ART. 4º	7
1.8. ALTERAÇÃO DO ITEM I.2.4.1 DO ANEXO V	7
2. ANÁLISE DA PROPOSIÇÃO	8
2.1. ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES.....	8
2.2. AUTORIZAÇÃO PARA AUMENTO DE GASTOS COM PESSOAL	9



CONGRESSO NACIONAL

**Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal**

APRESENTAÇÃO

Esta Nota Técnica Conjunta tem a finalidade de subsidiar a análise e os trabalhos legislativos de apreciação do Projeto de Lei nº 3/2016-CN, que altera a Lei Orçamentária Anual para 2016 (Lei nº 13.255, de 2016), no âmbito do Congresso Nacional.

Foram destacadas as alterações propostas no projeto, assim como analisados seus reflexos na dinâmica orçamentária, fazendo-se considerações do ponto de vista técnico e legal.

A nota se ampara em contribuições dos consultores de orçamento do Congresso Nacional. Não reflete, portanto, a posição da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização ou de qualquer outro colegiado ou membro do Congresso Nacional ou de suas Casas.



1. SÍNTESE DO PROJETO DE LEI

O PLN nº 3/2016 altera a Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2016, Lei nº 13.255, de 14.01.2016. O conteúdo do PLN pode, na essência, ser dividido em duas partes.

Em primeiro lugar, modifica determinadas regras e limites de autorização para abertura de créditos suplementares por ato infralegal, de modo a conferir maior liberdade ao gestor para suplementar dotações orçamentárias, sem a necessidade de providenciar essas alterações mediante a aprovação de projeto de lei.

Além disso, o PLN em comento promove alteração tópica em item do Anexo V da Lei Orçamentária, que versa sobre as autorizações específicas de que tratam o art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição Federal e o art. 99 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2016 (Lei nº 13.242, de 30/12/2015 – LDO 2016), relativas a despesas com pessoal e encargos sociais para 2016.

Na sequência, são apresentadas as modificações atinentes à autorização para suplementação de créditos e, ao final, a alteração do Anexo V da Lei Orçamentária.

1.1. Alteração do *caput* do art. 4º

O texto vigente veda, para fins de abertura de crédito suplementar por meio de decreto, o cancelamento de valores incluídos ou acrescidos na lei orçamentária em decorrência da aprovação de emendas individuais e coletivas. O PLN nº 3/2016 relativiza a vedação, mantendo a proteção referente às emendas individuais, mas restringindo aquela relativa às emendas coletivas. No caso dessas últimas, a vedação passa a incidir somente sobre programações relacionadas a emendas coletivas constantes da Seção I do Anexo III da LDO 2016¹.

A Exposição de Motivos nº 31/2016 MP (EM 31/2016 – MP), que acompanha o PLN assim justifica a alteração pretendida:

5. Ainda, no que diz respeito ao art. 4º, propõe-se ajustar a redação do *caput*, do inciso XXXII do *caput* e do § 6º, no sentido de explicitar que as programações impedidas de alteração sejam as decorrentes de emendas individuais e de emendas coletivas que constam

¹ Essas emendas coletivas protegidas constituem as denominadas emendas impositivas de bancada estadual, sujeitas a regramento específico na LDO 2016 (arts. 68 a 70).

da Seção I do Anexo III da LDO-2016. Isso porque, na redação atual há proibição de alterar qualquer emenda coletiva, bem como, no caso da recomposição de dotações prevista no inciso XXXII, não há possibilidade de cancelar qualquer emenda, inclusive as de Relator-Geral, que na sua maior parte representam ajustes na programação decorrentes de solicitação do próprio Poder Executivo.

1.2. Alteração do inciso I do art. 4º e da alínea a do referido inciso

Pretende-se modificar o limite de suplementação da cada subtítulo dos orçamentos fiscal e da seguridade social, de 10% para 20%. Igualmente, propõe-se incrementar, de 10% para 20%, o limite até o qual a dotação do subtítulo objeto de anulação pode ser reduzida como forma de obtenção de recursos.

A EM 31/2016 – MP apresenta os seguintes argumentos que sustentam a pretensão do Poder Executivo:

2. No que se refere à alteração dos limites de suplementação e cancelamento, propõe-se a ampliação para 20% (vinte por cento) da autorização para suplementação e cancelamento das ações constantes da alínea “a” do inciso I do art. 4º da LOA-2016, visto ser aplicável ao maior número de ações do orçamento sem regramento específico. Esse percentual de 20% (vinte por cento) vinha sendo autorizado desde 2013, e garantia maior flexibilidade para os gestores ajustarem seu orçamento à conjuntura do exercício, permitindo melhor gestão dos recursos, principalmente em anos de restrição orçamentária.

1.3. Alteração do inciso XVII do art. 4º

Propõe-se alterar o limite para remanejamento no âmbito de programações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. De acordo com o texto vigente, pode-se suplementar determinada programação até o limite de 30% do valor consignado na LOA 2016, a partir do cancelamento de outras programações até o montante necessário. Com as alterações propostas pelo PLN, não há limite para a suplementação de determinada programação, desde que os cancelamentos não ultrapassem 20% do montante das dotações orçamentárias do programa.

A propósito, o Poder Executivo alega, na EM 31/2016 – MP que:

3. No mesmo sentido, propõe-se alteração da autorização para suplementar as programações do PAC, de 30% (trinta por cento) do valor de cada subtítulo para até 20% (vinte por cento) do montante das dotações orçamentárias desse Programa. Mesmo com essa ampliação, os valores de remanejamento autorizados serão inferiores aos concedidos

nos exercícios de 2012 a 2015, que correspondiam à 30% (trinta por cento) do montante das dotações do PAC. (...)

1.4. Alteração do inciso XXV do art. 4º

Pretende-se aumentar o limite para suplementação de despesas relativas à remuneração de agentes financeiros, no âmbito da unidade orçamentária “71.104 - Remuneração de Agentes Financeiros - Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda”, de 10% para 30%. A EM 31/2016 – MP assim trata essa disposição:

3. (...) Propõe-se, ainda, que a autorização referente à remuneração de agentes financeiros volte aos patamares dos valores autorizados nos exercícios anteriores.

1.5. Alteração do inciso XXXII do art. 4º

Busca-se ampliar o rol de origens de recursos para fins de recomposição de dotações até o limite dos valores que constaram do Projeto de Lei Orçamentária para 2016, passando-se a admitir também o superávit financeiro. O dispositivo vigente já autoriza referida recomposição à conta de anulação de dotações e do excesso de arrecadação de receitas próprias ou vinculadas.

Quanto à anulação de dotações que devam suportar as recomposições, o PLN restringe a proteção de que gozam as programações decorrentes de emendas. Pela mudança proposta, a proteção passa a incidir somente sobre programações decorrentes das emendas individuais e das emendas coletivas constantes da Seção I do Anexo III da LDO 2016.

A justificativa constante da EM 31/2016 – MP para essa pretensão encontra-se transcrita no item 1.1 desta nota técnica.

1.6. Inclusão do inciso XXXIII do art. 4º

Busca-se autorizar suplementação de despesa com ajuda de custo para moradia ou auxílio-moradia, mediante a utilização de recursos provenientes de anulação de dotações orçamentárias. Nos termos da EM 31/2016 – MP:

4. Adicionalmente, propõe-se autorizar a suplementação de despesas com a ajuda de custo para moradia ou auxílio-moradia, visto que a Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015, Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2016 – LDO-2016, determinou que tais despesas



constassem em programação orçamentária específica, sendo que antes eram pagas em diversas programações. Nesse sentido, como há regras e prazos para o pagamento dessas despesas, a autorização objetiva permitir que todos os Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União possam fazer os ajustes necessários ao fiel cumprimento das normas da LDO-2016 e das legislações específicas.

1.7. Alteração do § 6º do art. 4º

Pretende-se limitar a possibilidade de cancelamento de dotações relativas a emendas somente ao caso das decorrentes de emendas individuais. A alteração é coerente com os incisos do parágrafo, os quais tratam de alterações necessárias ao cumprimento do orçamento impositivo das emendas individuais.

A justificativa constante da EM 31/2016 – MP encontra-se transcrita no item prévio 1.1.

1.8. Alteração do item I.2.4.1 do Anexo V

O art. 2º do PLN modifica o item I.2.4.1 do Anexo V da Lei Orçamentária. Trata-se de ampliar autorização, no âmbito da Justiça Eleitoral, para “provimento de cargos, empregos e funções, bem como admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, exceto reposições”, relacionada à Lei nº 13.150, de 2015.

A redação atual do Anexo V contempla autorização para provimento de 161 cargos ou funções, com impacto orçamentário de R\$ 2,1 milhões em 2016 e, em termos anualizados, de R\$ 4,2 milhões. O PLN aumenta o quantitativo para 3.206 cargos ou funções, passando o impacto para R\$ 70,8 milhões em 2016 e de R\$ 104,2 milhões anualizados.

O Poder Executivo fundamenta a proposta nos seguintes termos:

7. Cabe inicialmente esclarecer que a referida Lei nº 13.150, de 2015, criou um total de 6.412 cargos efetivos e funções comissionadas nos quadros de pessoal dos Tribunais Regionais Eleitorais, destinados às Zonas Eleitorais, e a presente proposta viabilizará o provimento de metade desse quantitativo.

8. A ampliação de limites decorre de solicitação formalizada pelo Tribunal Superior Eleitoral – TSE, por meio do Ofício nº 261 GAB-DG, de 29 de janeiro de 2016, o qual esclarece que a recomposição dos limites físicos e financeiros autorizados para a Justiça Eleitoral no Anexo V da LOA-2016 é de interesse estratégico da Justiça Eleitoral, uma vez



que o papel desenvolvido pelos chefes de cartório é essencial para o êxito na realização das Eleições Municipais de 2016.

9. A presente proposta visa dar cumprimento ao disposto no art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição, combinado com o art. 99, § 2º, inciso II, e § 3º, da LDO-2016, os quais estabelecem que o referido Anexo discriminará os limites orçamentários autorizados por Poder, Ministério Público da União e Defensoria Pública da União e, quando for o caso, por órgão, com as respectivas quantificações para o provimento de cargos, funções e empregos, considerará, também, de forma segregada, provimento e criação de cargos, funções e empregos, e, ainda, indicará expressamente o crédito orçamentário que contenha a dotação dos valores autorizados em 2016 e será acompanhado dos valores relativos à despesa anualizada.

Foi salientado ainda na EM 31/2016 – MP que a ampliação dos limites do Anexo V “não implica em aumento de despesas, uma vez que tem apenas caráter autorizativo”. Cabe ressaltar que o parágrafo único do art. 2º do PLN nº 3/2016 estabelece que os recursos para atender as despesas decorrentes da ampliação dos limites de gastos de pessoal, em 2016, serão provenientes de dotação orçamentária alocada na ação ‘4269 – Pleitos Eleitorais’, Grupo de Natureza de Despesa (GND) ‘1 – Pessoal e Encargos Sociais’, da Unidade Orçamentária ‘14101 – Tribunal Superior Eleitoral’.

2. ANÁLISE DA PROPOSIÇÃO

2.1. Abertura de créditos suplementares

No que se refere às autorizações para abertura de créditos suplementares por ato infralegal, o Poder Executivo pretende alterar limites estabelecidos na lei orçamentária vigente, de modo a assegurar mais flexibilidade à gestão orçamentária.

Sabe-se que as hipóteses de autorização nas leis orçamentárias para abertura de créditos suplementares têm se multiplicado historicamente, bem assim seus limites de suplementação. Para ilustrar, a Lei Orçamentária para 2002 (Lei nº 10.407/2002) continha onze incisos com autorizações para abertura de créditos por decreto no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Na LOA para 2016, são 32 incisos, muitos deles desdobrados em várias alíneas e até itens, perfazendo um rol extenso e complexo de autorizações.

Como consequência do aumento das hipóteses de autorizações incluídas na lei orçamentária, o número de projetos de lei de crédito suplementar enviados ao Congresso



Nacional tem caído ano a ano. Em 2015, foram apenas 15 PLNs de crédito suplementar, número bem inferior aos 80 PLNs de suplementação encaminhados no exercício de 2004. Ou seja, ao aprovar mais hipóteses de abertura de crédito por decreto, ou incrementar os limites de suplementação, o Congresso Nacional abre mão de avaliar caso a caso certas solicitações que seriam formuladas por intermédio de projeto de lei.

Convém ainda recordar que os parâmetros vigentes de suplementação por ato infralegal decorrem de decisão dos congressistas por ocasião da tramitação da Proposta Orçamentária para 2016. O Projeto de Lei Orçamentária encaminhado pelo Poder Executivo em agosto de 2015 propunha flexibilidade bem superior àquela finalmente aprovada pelo Congresso Nacional².

Especificamente em relação à alteração pretendida no caput do art. 4º, alerte-se que, caso aprovada, tornará possível a redução, por decreto, de dotações concernentes a emendas coletivas não listadas na Seção I do Anexo III da LDO 2016. Apenas as programações qualificadas como emendas impositivas de bancada (1 emenda por unidade da federação) estariam preservadas³.

2.2. Autorização para aumento de gastos com pessoal

A Lei Orçamentária para 2016 estabelece, em seu Anexo V, as autorizações específicas exigidas pela Constituição Federal e pela LDO 2016 para o aumento de gastos

² Nesse particular, o Parecer Final do PLOA 2016, aprovado na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, assinala o seguinte:

“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...”

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. 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...

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”.

³ O Parecer da CMO sobre o PLOA 2016 assim se referiu a essa questão:

“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:

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



com pessoal e encargos sociais para o exercício. O atual item I.2.4.1 contempla autorização para provimento de 161 de cargos e funções decorrentes da Lei nº 13.150, de 2015. A despesa prevista para 2016 é de R\$ 2,1 milhões, o que corresponderia a R\$ 4,2 milhões a partir de 2017 (despesa anualizada).

O PLN nº 3/2016, por seu turno, eleva substancialmente o quantitativo de provimento, para 3.206, implicando gastos de R\$ 70,8 milhões em 2016 e de R\$ 104,2 milhões anualizados. Ou seja, prevê um crescimento expressivo dos gastos com pessoal decorrente do provimento de cargos e funções na Justiça Eleitoral.

A Lei nº 13.150, de 27/07/2015, criou 332 cargos públicos e 6.080 funções comissionadas (inclusive funções transformadas), nos quadros de pessoal dos Tribunais Regionais Eleitorais. O art. 6º da Lei estabelece:

Art. 6º A eficácia desta Lei e de seus efeitos financeiros fica condicionada aos limites orçamentários autorizados na lei de diretrizes orçamentárias e em anexo próprio da lei orçamentária anual, nos termos do §1º do art. 169 da Constituição Federal.

Nesses termos, o efetivo provimento dos cargos e funções em 2016 depende de autorização expressa da Lei Orçamentária, precisamente o que se busca por intermédio do PLN nº 3/2016.

A LDO para 2016 preceitua, em seu art. 93, *caput*, que os Poderes da União, o MPU e a DPU terão como base de projeção do limite para elaboração de suas propostas orçamentárias para 2016, relativo a pessoal e encargos sociais, a despesa com folha de pagamento de março de 2015, compatibilizada com os eventuais acréscimos legais. Para a Justiça Eleitoral, consta disposição específica que lhe assegura o acréscimo também das despesas necessárias à realização de eleições aos limites definidos pela regra acima descrita, conforme § 1º do mesmo artigo.

O art. 99, *caput* e § 12, VI, da LDO 2016 autoriza especificamente admissões até o montante dos quantitativos e limites orçamentários constantes do Anexo V da LOA, relacionadas “aos cargos e funções previstos na Lei nº 13.150, de 27 de julho de 2015”.

Por conta de restrições fiscais, o quantitativo e os limites orçamentários referentes à Lei nº 13.150, de 2015, foram significativamente reduzidos durante a tramitação do PLOA 2016 no Congresso Nacional. A Proposta Orçamentária previa o provimento de 6.412 cargos e funções, ou seja, a totalidade dos cargos e funções criados



pela mencionada lei. A despesa autorizada no Anexo V do PLOA enviado pelo Executivo era de R\$ 84,0 milhões, para 2016, e de R\$ 159,9 milhões, a partir de 2017.

Conforme visto, o parágrafo único do art. 2º do PLN nº 3/2016 estabelece que os recursos para atender as despesas com o provimento de cargos e funções serão provenientes de dotação já existente para pagamento de pessoal no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral. Essa disposição normativa, por si apenas, não assegura que não existirá aumento de gasto com pessoal no âmbito da Justiça Eleitoral.

A possibilidade de utilização de dotação da ação ‘Pleitos Eleitorais’ para o pagamento dos gastos oriundos dos novos provimentos permite inferir algumas hipóteses: i) a dotação consignada à ação ‘Pleitos Eleitorais’, de natureza obrigatória, encontra-se superestimada e não seria utilizada integralmente caso não oferecida como cancelamento compensatório em abertura de crédito adicional para atender os novos provimentos; ii) a dotação foi estimada adequadamente de maneira que, se for oferecida como cancelamento compensatório, haverá necessidade de posterior suplementação ao longo do exercício, para recompô-la.

Em ambas as situações, a aprovação do PLN nº 3/2016, com conseqüente provimento dos cargos e funções nele previstos, implicaria o crescimento dos gastos primários com pessoal e encargos em 2016 e nos anos subsequentes.

A fim de melhor analisar a utilização dos recursos da ação “4269 - Pleitos Eleitorais” para viabilizar o pagamento dos novos provimentos, apresenta-se, a seguir, a dotação orçamentária total dessa ação para 2016 e sua execução até o momento, embora o PLN nº 3/2016 utilize como fonte de cancelamento apenas o GND 1.

Execução da Ação “4269 - Pleitos Eleitorais” no exercício de 2016 por GND

R\$ milhares

Grupo de Nat. da Desp	Dotação Inicial	Autorizado	Empenhado	Pago
1 - Pessoal e Encargos	274.808,0	274.808,0	18.098,3	-
3 - Outras Despesas Correntes	459.229,2	483.661,1	103.990,5	13.424,9
4 - Investimentos	34.126,0	9.694,1	232,9	-
Total	768.163,2	768.163,2	122.321,7	13.424,9

Fonte: Siga Brasil, dados atualizados em 17/05/2016.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Em princípio, observa-se que há dotação autorizada suficiente – R\$ 274,8 milhões em GND 1, Pessoal e Encargos Sociais – para ser utilizada como fonte de recursos (cancelamentos) na abertura de crédito adicional destinado a atender o aumento de despesa decorrente dos provimentos, que alcança cerca de R\$ 68,6 milhões. Destaca-se, ainda, a existência de montante representativo em outros GNDs na mesma ação.

No entanto, examinando-se a execução orçamentária e financeira de anos anteriores em que ocorreram eleições, nota-se que, em todos os GNDs, as dotações iniciais destinadas aos “Pleitos Eleitorais” tiveram que ser suplementadas ao longo do exercício (2012 e 2014), especialmente no GND 1 – Pessoal e Encargos Sociais, e que quase toda a despesa autorizada foi executada e paga (2010, 2012 e 2014).

Execução da Ação “4269 - Pleitos Eleitorais” nos exercícios de 2010, 2012 e 2014 por GND

R\$ milhares

Grupo de Nat. da Desp.	Ano	Dotação Inicial	Autorizado	Executado	Pago	RP Pago	Total Pago
1 - Pessoal e Encargos Sociais	2010	163.000,0	147.949,5	147.503,0	145.644,6	1.455,7	147.100,3
	2012	163.000,0	210.004,0	207.201,2	195.802,9	8.927,1	204.730,0
	2014	200.000,0	228.963,8	226.030,0	213.181,1	7.212,0	220.390,4
3 - Outras Despesas Correntes	2010	386.374,0	353.895,7	314.437,6	275.589,1	29.032,4	304.621,6
	2012	351.887,8	326.989,8	272.695,0	248.994,3	17.006,0	266.000,3
	2014	627.035,8	541.038,9	485.119,2	433.194,8	38.058,9	470.110,8
4 - Investimentos	2010	0,0	8.285,9	6.196,9	2.227,0	3.774,4	6.001,4
	2012	7.000,0	7.000,0	2.640,2	913,7	1.541,4	2.455,1
	2014	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAL	2010	549.374,0	510.131,1	468.137,5	423.460,7	34.262,6	457.723,3
	2012	521.887,8	543.993,8	482.536,4	445.710,9	27.474,5	473.185,4
	2014	827.035,8	770.002,8	711.149,2	646.375,9	45.270,9	690.501,2

Fonte: Siga Brasil, dados atualizados em 17/05/2016

Obs.: Para fins de apuração dos restos a pagar pagos foram considerados os exercícios subsequentes ao ano de referência do orçamento até 2015.

Ressalta-se, também, comparando os dois quadros anteriores, que a dotação atual de 2016 em GND 1 é 20% superior àquela autorizada em 2014; em GND 3 – Outras Despesas Correntes, porém, a dotação atual é 11% inferior. No total, a dotação autorizada para 2016 é a mesma de 2014 em termos nominais. Assim, embora seja possível que haja sobra na dotação atual para GND 1, não é possível apontar com precisão essa sobra sem informações adicionais.

Observe-se, ainda, que a maior parte da despesa é executada no último quadrimestre do ano em que ocorrem as eleições, conforme tabela a seguir.

Execução mensal da Ação “4269 - Pleitos Eleitorais” nos exercícios de 2010, 2012 e 2014

R\$ milhares

Mês	2010		2012		2014	
	Executado	Pago	Executado	Pago	Executado	Pago
Janeiro	9,8	9,8	177,7	176,3	60,8	45,0
Fevereiro	245,8	224,4	416,9	383,2	145,9	156,1
Março	917,1	908,8	1.272,5	1.293,6	1.164,4	1.108,5
Abril	1.909,0	1.800,8	2.212,0	2.059,6	3.828,8	3.541,1
Mai	3.619,9	3.526,5	4.615,6	4.455,5	4.418,9	4.063,0
Junho	5.988,0	5.406,7	5.729,7	5.768,3	5.622,7	5.864,7
Julho	7.739,6	7.499,0	12.654,4	11.985,5	13.993,6	11.676,5
Agosto	26.809,0	25.160,0	42.091,7	39.229,9	53.669,4	53.195,1
Setembro	95.562,5	92.376,6	109.502,2	108.086,0	133.034,9	123.110,0
Outubro	122.947,9	119.951,4	123.165,3	123.082,9	195.067,1	193.864,0
Novembro	99.654,2	93.987,0	86.793,2	87.129,9	142.710,0	146.879,8
Dezembro	102.735,0	72.609,7	93.905,3	62.060,2	157.432,9	102.872,0
Total	468.137,5	423.460,7	482.536,4	445.710,9	711.149,2	646.375,9

Fonte: Siga Brasil, dados atualizados em 17/05/2016

De acordo com os dados, mais de 90% da execução orçamentária na ação “4269 - Pleitos Eleitorais” ocorre a partir de agosto, o que sugere cuidado ao analisar eventuais sobras de dotação.

Por fim, é preciso considerar que a Lei nº 13.150, de 2015, está em plena vigência, mas sua eficácia encontra-se suspensa por inexistência da autorização específica suficiente no Anexo V da LOA para o aumento de gasto. É de se supor que, cedo ou tarde, a autorização orçamentária deverá ser concedida, para que a Lei adquira eficácia plena⁴.

⁴ Em tese, caso não haja espaço fiscal para a implantação do aumento de gasto com pessoal estabelecido por lei em determinado exercício financeiro, no ano seguinte a despesa decorrente da lei deveria ser autorizada e constar da lei orçamentária. O PLOA 2016 enviado pelo Executivo seguiu essa linha, porém o contexto fiscal levou o Congresso Nacional a cancelar a efetivação dessa despesa, reduzindo as autorizações do Anexo V, inclusive aquelas decorrentes de lei em vigor. A propósito do tema, o Supremo Tribunal Federal tem o entendimento, consagrado a partir da Ação Direta de Constitucionalidade (ADIN) nº 1292-4, de que a ausência de autorização específica para nova despesa de pessoal não acarreta a inconstitucionalidade da lei que a instituiu, impedindo tão somente sua aplicação. Quando do julgamento da ADIN nº 3599-1, a questão das autorizações preconizadas no art. 169 da Constituição Federal mereceu atenção da Corte Suprema. O relator Ministro Gilmar Mendes assinalou que, no caso de inexistência de dotação orçamentária, a lei restava ineficaz, “pelo menos naquele ano ou naquele exercício financeiro”. A observação sugere que, nos anos subsequentes, deveria ser providenciada a autorização orçamentária. O tema também foi abordado pelo Ministro Cesar Peluso, que cogitou a ausência de autorização orçamentária específica por mais de um ano, quando a eficácia da lei restaria suspensa, porém manifestou preocupação com a suspensão indefinida dos efeitos da lei pela ausência de autorização orçamentária: “...reconhecemos que essa norma não tem eficácia, apenas enquanto não sobrevinha uma lei orçamentária e uma lei de dotação orçamentária que preveja os recursos suficientes para a eficácia da norma votada sem essas duas exigências. Isso, em relação ao aumento de remuneração, não é tão problemático,



CONGRESSO NACIONAL

**Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal**

Nesse contexto, a avaliação do mérito da proposta de alteração do Anexo V da Lei Orçamentária deve considerar, por um lado, sua repercussão fiscal diante de um cenário preocupante das finanças da União e, por outro, a necessidade de conferir eficácia a uma lei em plena vigência.

LUIZ FERNANDO DE MELLO PEREZINO
Consultor-Geral de Orçamentos, Fiscalização e
Controle – Conorf/SF

RICARDO ALBERTO VOLPE
Diretor da Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira – Conof/CD

porque, até que sobrevenha lei orçamentária e lei de diretrizes orçamentárias que prevejam recursos suficientes para atender à criação das leis, pode ser que nem no exercício seguinte haja previsão suficiente, mas isso adia a eficácia para outros exercícios. De modo que se teria norma vigente, mas temporariamente e condicionalmente ineficaz até que sobrevenham leis que atendam aos dois requisitos dos incisos I e II. Mas o problema grave, a meu ver, em termos práticos, diz com outras hipóteses previstas no artigo 169, caput. Porque aí não se trata só de aumento. Trata-se de reestruturação, de criação de cargos e funções, mudanças de carreira, contratação de pessoal etc. Corre-se o risco de criar precedente que torne, quando menos, confusa a situação jurídica de certos órgãos, de certos serviços etc”.