



Exame da compatibilidade e adequação orçamentário-financeira da proposta de inclusão de dispositivo, na Medida Provisória nº 711/2016, com a finalidade de se estender o pagamento de auxílio-moradia aos magistrados aposentados, a partir de janeiro de 2016.

Nota Técnica
n.º 17/2016

ÁREA TEMÁTICA: Poderes de Estado e Representação

INTERESSADO: Deputada Gorete Pereira

ELABORAÇÃO: Sérgio Tadao Sambosuke e Salvador Roque Batista Junior março/2017

RESUMO: Esta Nota Técnica analisa a compatibilidade e adequação orçamentária e financeira da proposta de inclusão de dispositivo, na Medida Provisória nº 711/2016, com a finalidade de se estender o pagamento de auxílio-moradia aos magistrados aposentados, a partir de janeiro de 2016.

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 17/2016

Assunto: Exame da compatibilidade e adequação orçamentária e financeira do Substitutivo à Medida Provisória nº 711, de 2016.

Interessada: Deputada Gorete Pereira

I – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Por meio da Solicitação de Trabalho nº 138/2016, a Deputada Gorete Pereira requereu a esta Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira a revisão da minuta de parecer à Medida Provisória nº 711, de 2016, que abre crédito extraordinário, em favor de diversos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, da Defensoria Pública da União e do Ministério Público da União, no valor de R\$ 419.460.681,00, para os fins que especifica.

Esta Nota Técnica tem como finalidade oferecer subsídios à Relatora da matéria para a avaliação da compatibilidade e adequação orçamentária e financeira da proposição, bem como da emenda de relatora solicitada pela Deputada.

II – SÍNTESE DA MEDIDA PROVISÓRIA E DO PEDIDO DA RELATORA

A Medida Provisória nº 711/2016 abre crédito extraordinário para os órgãos abaixo relacionados:

Discriminação	Aplicação
Poder Legislativo	11.197.467
- Câmara dos Deputados	9.747.467
- Tribunal de Contas da União	1.450.000
Poder Judiciário	
301.215.747	
- Supremo Tribunal Federal	1.947.467
- Superior Tribunal de Justiça	2.080.000
- Justiça Federal de Primeiro Grau	93.231.167
- Tribunal Regional Federal da 1ª Região	1.018.467
- Tribunal Regional Federal da 2ª Região	1.432.467



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

- Tribunal Regional Federal da 3a Região	1.990.467
- Tribunal Regional Federal da 4a Região	1.303.467
- Tribunal Regional Federal da 5a Região	776.467
- Justiça Militar da União	325.000
- Tribunal Superior do Trabalho	1.750.000
- Tribunal Regional do Trabalho da 1a Região - Rio de Janeiro	15.358.866
- Tribunal Regional do Trabalho da 2a Região - São Paulo	26.048.261
- Tribunal Regional do Trabalho da 3a Região - Minas Gerais	12.331.075
- Tribunal Regional do Trabalho da 4a Região - Rio Grande do Sul	14.195.086
- Tribunal Regional do Trabalho da 5a Região - Bahia	10.957.657
- Tribunal Regional do Trabalho da 6a Região - Pernambuco	7.353.352
- Tribunal Regional do Trabalho da 7a Região - Ceará	3.919.381
- Tribunal Regional do Trabalho da 8a Região - Pará/Amapá	5.408.685
- Tribunal Regional do Trabalho da 9a Região - Paraná	10.698.249
- Tribunal Regional do Trabalho da 10a Região - DF/Tocantins	5.064.292
- Tribunal Regional do Trabalho da 11a Região - Amazonas/ Roraima	3.355.968
- Tribunal Regional do Trabalho da 12a Região - Santa Catarina	4.931.659
- Tribunal Regional do Trabalho da 13a Região - Paraíba	3.572.227
- Tribunal Regional do Trabalho da 14a Região - Rondônia/Acre	3.652.924
- Tribunal Regional do Trabalho da 15a Região - Campinas/SP	21.343.119
- Tribunal Regional do Trabalho da 16a Região - Maranhão	2.836.769
- Tribunal Regional do Trabalho da 17a Região - Espírito Santo	3.467.162
- Tribunal Regional do Trabalho da 18a Região - Goiás	5.623.704
- Tribunal Regional do Trabalho da 19a Região - Alagoas	2.547.401
- Tribunal Regional do Trabalho da 20a Região - Sergipe	1.866.890
- Tribunal Regional do Trabalho da 21a Região - Rio Grande do Norte	2.799.320
- Tribunal Regional do Trabalho da 22a Região - Piauí	1.891.179
- Tribunal Regional do Trabalho da 23a Região - Mato Grosso	4.138.852
- Tribunal Regional do Trabalho da 24a Região - Mato Grosso do Sul	2.588.964
- Tribunal de Justiça do Distrito Federal	19.068.670
- Conselho Nacional de Justiça	341.066
Defensoria Pública da União	100.000
- Defensoria Pública da União	100.000
Ministério Público da União	106.600.000
- Ministério Público Federal	51.000.000
- Ministério Público Militar	3.600.000
- Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios	17.000.000
- Ministério Público do Trabalho	35.000.000
Conselho Nacional do Ministério Público	347.467
- Conselho Nacional do Ministério Público	347.467

Conforme a exposição de motivos nº 00011/2016 MP, de 18 de janeiro de 2016, o crédito ora proposto garantirá o atendimento de despesas com a Ajuda de Custo para Moradia ou Auxílio-Moradia a Agentes Públicos, conforme as condições estabelecidas nos arts. 11, inciso XXV e 17, § 9º, da Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015, Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2016, LDO-2016.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

A Relatora pretende incluir dispositivos que garantam a ajuda de custo para moradia ou auxílio-moradia a agentes públicos, ativos ou aposentados, nas mesmas condições, bem como o pagamento da ajuda de custo para moradia aos magistrados aposentados, a partir de janeiro de 2016.

III – ANÁLISE

A Medida Provisória já foi analisada na Nota Técnica nº 9-2016.¹

Quanto à inclusão de dispositivo estendendo o auxílio-moradia aos aposentados, cabe destacar que tal inclusão viola vários dispositivos da Constituição Federal, da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2016 (Lei nº 13.242/2015) e do Regimento Interno do Congresso Nacional.

Infração a disposições constitucionais

O § 8º do artigo 165 da Constituição Federal dispõe que a lei orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Esse dispositivo expressa na Constituição o princípio orçamentário da exclusividade, cujo intuito é evitar que as leis orçamentárias contenham outras normas cogentes e permanentes completamente alheias ao orçamento anual, normas essas chamadas por Rui Barbosa como “rabilongos”.

Tratando-se de alteração da lei orçamentária, qualquer dispositivo inserido no crédito extraordinário também será incluído na lei orçamentária. E a extensão do auxílio-moradia aos magistrados aposentados não se enquadra nas duas exceções previstas na Constituição, constituindo matéria alheia à previsão de receita e à fixação de despesa, devendo ser disciplinada na legislação específica relativa a auxílio-moradia. Ademais, a inclusão do auxílio-moradia para aposentados na Medida Provisória implica aumento da despesa pública federal, uma vez que tal benefício não é pago atualmente aos inativos, o que contraria o art. 63, inciso I, da Constituição Federal², que não admite aumento de despesa prevista em projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República.

¹ http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1431725&filename=Tramitacao-MPV+711/2016

² CF, Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista: I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Infração à Lei de Responsabilidade Fiscal

A inserção desse dispositivo viola também várias prescrições da Lei Complementar nº 101, de 2000.

Como a despesa que se pretende inserir na Medida Provisória fixa obrigação de execução por período superior a dois exercícios, enquadra-se na definição constante do art. 17 da LRF³, sem o cumprimento do respectivo § 1º, que exige a estimativa do impacto da despesa, prevista no inciso I do art. 16, e a demonstração da origem dos recursos para seu custeio,

Além disso, o § 2º desse artigo, exige a comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da Lei de Diretrizes Orçamentárias, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

Tal comprovação, nos termos do § 4º do art. 17, deve conter as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

Pelo artigo 16 da LRF⁴, a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; e de declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Infração à Lei de Diretrizes Orçamentárias – Lei nº 13.242/2015

³ LRF, Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. § 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. § 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. ... § 4º A comprovação referida no § 2o, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

⁴ LRF, Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; ...



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

A extensão do benefício aos aposentados também contraria o § 9º do artigo 17 da LDO/2016 (Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015)⁵ que só permite o pagamento do auxílio-moradia a agentes público no exercício de suas atribuições, ou seja, que estejam na ativa.

E o pagamento retroativo desse benefício também é vedado pelo inciso XV do artigo 17 da LDO/2016:

Art. 17. Não poderão ser destinados recursos para atender a despesas com:

(...)

XV - concessão de ajuda de custo para moradia ou de auxílio-moradia e auxílio-alimentação, ou qualquer outra espécie de benefício ou auxílio, sem previsão em lei específica e com efeitos financeiros retroativos ao mês anterior ao da protocolização do pedido;

De outra parte, na mesma linha do que prescreve a Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO 2016 determina no art. 113 que as “*proposições legislativas e respectivas emendas, conforme art. 59 da Constituição Federal, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria*”.

Como se constata, o dispositivo a ser incluído implica em aumento da despesa pública federal, uma vez que tal benefício não é pago atualmente aos aposentados, sem que a proposição esteja instruída com a estimativa do impacto orçamentário e financeiro de tais gastos e com a indicação da compensação correspondente, como exigem tanto a LDO como LRF.

⁵ LDO 2016, art. 17, § 9º Até que lei específica disponha sobre valores e critérios de concessão, o pagamento de ajuda de custo para moradia ou auxílio-moradia, a qualquer agente público, servidor ou membro dos Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União fica condicionado ao atendimento cumulativo das seguintes condições, além de outras estabelecidas em lei: I - não exista imóvel funcional disponível para uso pelo agente público; II - o cônjuge ou companheiro, ou qualquer outra pessoa que resida com o agente público, não ocupe imóvel funcional nem receba ajuda de custo para moradia ou auxílio-moradia; III - o agente público ou seu cônjuge ou companheiro não seja ou tenha sido proprietário, promitente comprador, cessionário ou promitente cessionário de imóvel no Município aonde for exercer o cargo, incluída a hipótese de lote edificado sem averbação de construção, nos doze meses que antecederem a sua mudança de lotação; IV - o agente público deve encontrar-se no exercício de suas atribuições em localidade diversa de sua lotação original; V - a indenização destinar-se-á exclusivamente ao ressarcimento de despesas comprovadamente realizadas com aluguel de moradia ou com meio de hospedagem administrado por empresa hoteleira; e VI - natureza temporária, caracterizada pelo exercício de mandato ou pelo desempenho de ação específica.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

De outra parte, alinhado à vedação constante do art. 63, inciso I, da Constituição Federal, o § 6º do artigo 113 da LDO 2016⁶ considera incompatível proposição, no caso a emenda de relator, que aumente despesa em matéria de iniciativa privativa.

Infração às disposições regimentais

O art. 111 da Resolução nº 1/2006-CN⁷, que é parte integrante do Regimento Comum do Congresso Nacional, somente admite emendas que tenham como finalidade modificar o texto da medida provisória ou suprimir dotação, total ou parcialmente.

Além disso, o inciso IV do art. 109 dessa Resolução⁸ não admite emendas que acarretem aumento no valor original do projeto.

Por sua vez, o parágrafo único do art. 144 da mesma Resolução⁹ veda a apresentação de emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação nova, bem como o acréscimo de valores a programações constantes dos projetos.

Dessa forma, a emenda de relator em apreço contraria o art. 109 da Resolução ao acarretar aumento no valor original do projeto, ainda que de forma indireta, colide com art. 111 ao incluir novo artigo na Medida Provisória e transgride o art. 144 ao provocar acréscimo de valores, de forma indireta, às programações constantes do projeto.

IV – CONCLUSÃO

Diante do exposto, a proposta de inclusão de dispositivo na Medida Provisória nº 711/2016, com a finalidade de se estender o pagamento de auxílio-

⁶ LDO 2016, Art 113 (...) § 6º Será considerada incompatível a proposição que: I - aumente despesa em matéria de iniciativa privativa, nos termos dos arts. 49, 51, 52, 61, 63, 96 e 127 da Constituição Federal; e

⁷ Res. nº 1/2006-CN, Art. 111. Somente serão admitidas emendas que tenham como finalidade modificar o texto da medida provisória ou suprimir dotação, total ou parcialmente.

⁸ Res. nº 1/2006-CN, Art. 109. As emendas não serão admitidas quando: ... IV- ocasionarem aumento no valor original do projeto, ressalvado o disposto no art. 144, I.

⁹ Res. Nº 1/2006-CN, Art. 144. Os Relatores somente poderão apresentar emendas à programação da despesa com a finalidade de: I - corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal; II - recompor, total ou parcialmente, dotações canceladas, limitada a recomposição ao montante originalmente proposto no projeto; III - atender às especificações dos Pareceres Preliminares. Parágrafo único. É vedada a apresentação de emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação nova, bem como o acréscimo de valores a programações constantes dos projetos, ressalvado o disposto no inciso I do caput e nos Pareceres Preliminares.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

moradia aos magistrados aposentados, a partir de janeiro de 2016, viola os seguintes dispositivos:

a) § 8º do artigo 165 da Constituição Federal, que dispõe que a lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa;

b) artigo 63, inciso I, da Constituição Federal e inciso I do § 6º do artigo 113 da LDO 2016 que proíbe aumento de despesa em proposição de iniciativa exclusiva da Presidência da República;

c) arts.16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que exige a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que a proposição deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas;

d) art. 113 da LDO 2016, que além de requerer a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, com detalhamento da memória de cálculo, exige a correspondente compensação;

e) § 9º do artigo 17 da LDO/2016, que, só permite o pagamento do auxílio-moradia a agentes público no exercício de suas atribuições, o que exclui os aposentados;

f) inciso XV do artigo 17 da LDO/2016 que impede a concessão de ajuda de custo para moradia sem previsão em lei específica e com efeitos financeiros retroativos ao mês anterior ao da protocolização do pedido; e

g) os arts. 109, 111 e 144 da Resolução nº 1/2006-CN.

Brasília, 18 de março de 2016.

Sérgio Tadao Sambosuke

Salvador Roque Batista Junior

Consultores de Orçamento e Fiscalização Financeira