



PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA

PARA 2015

(Projeto de Lei nº 13/2014-CN)

ÁREA TEMÁTICA V

Planejamento e Desenvolvimento Urbano

RELATÓRIO SETORIAL

19/12/2014

Relator: Senador WALDEMIR MOKA (PMDB/MS)



**CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS,
ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO - CMO**

**Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2015
(PL Nº 13/2014-CN)**

Área Temática V

PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO URBANO

RELATÓRIO

Relator Setorial: **Senador WALDEMIR MOKA (PMDB/MS)**

Brasília, 19 de dezembro de 2014



Congresso Nacional

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

RELATÓRIO SETORIAL N° , DE 2014 – CN

Da Relatoria da Área Temática V – **Planejamento e Desenvolvimento Urbano**, sobre o Projeto de Lei nº 13, de 2014-CN, que “*Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 2015*”, na parte relativa aos orçamentos fiscal e da segurança social dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e das Cidades (MCID).

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Senador Waldemir Moka

I. RELATÓRIO

Nos termos do que estabelece o art. 61, § 1º, inciso II, alínea “b”, combinado com o art. 84, XXIII, da Constituição Federal, a Excelentíssima Senhora Presidente da República submete à apreciação do Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 251/14, o Projeto de Lei nº 13, de 2014-CN, que “*Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 2015*”.

Por designação do Ilustre Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, Deputado Devanir Ribeiro, coube-nos a honrosa missão de apreciar, como Relator Setorial, a proposta orçamentária relativa à Área Temática 5, que nos termos da Resolução nº 1, 2006-CN abrange o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e o Ministério das Cidades (MCID).

1. ASPECTOS GERAIS DA PROPOSTA DO PODER EXECUTIVO

Alocações no PLOA por Grupo de Natureza da Despesa (GND)

Segundo o projeto encaminhado pelo Poder Executivo, o orçamento do conjunto de unidades desta área temática, para 2015, totaliza créditos orçamentários no montante de R\$ 49,0 bilhões, sendo R\$ 21,2 bilhões no MP e R\$ 27,8 bilhões no MCID. Esses recursos foram distribuídos por Unidade Orçamentária e por Grupo de Natureza de Despesa (GND) na forma da tabela a seguir:



Congresso Nacional Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Tabela 1 – Recursos Alocados Por Unidade Orçamentária e por GND

| Órgão/ Unidade | Desp. Correntes | | | Desp. Capitais | | | Outras RES | Total |
|----------------|-----------------|-------------|----------------|----------------|-----------------|-------------|---------------|-----------------|
| | PES | JUR | ODC | INV | IFI | AMO | | |
| MP | 19.811,5 | 4,5 | 1.265,8 | 60,7 | 15,0 | 16,9 | 0,0 | 21.174,4 |
| Adm. Direta | 17.976,1 | 4,5 | 960,7 | 53,2 | 15,0 | 16,9 | 0,0 | 19.026,4 |
| IBGE | 1.811,2 | 0,0 | 282,3 | 4,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 2.097,5 |
| ENAP | 24,3 | 0,0 | 22,8 | 3,4 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 50,5 |
| MCID | 614,6 | 6,2 | 5.297,0 | 7.082,5 | 13.974,8 | 0,0 | 832,4 | 27.807,5 |
| Adm. Direta | 44,3 | 0,0 | 4.722,5 | 6.721,4 | 13.974,8 | 0,0 | 0,0 | 25.463,1 |
| TRENSURB | 129,9 | 0,0 | 108,3 | 3,3 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 241,6 |
| CBTU | 440,3 | 6,2 | 311,0 | 259,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 1.016,5 |
| FUNSET | 0,0 | 0,0 | 138,2 | 11,8 | 0,0 | 0,0 | 832,4 | 982,4 |
| FNHIS | 0,0 | 0,0 | 17,0 | 87,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 104,0 |
| Total | 20.426,1 | 10,7 | 6.562,8 | 7.143,2 | 13.989,9 | 16,9 | 832,4 | 48.981,9 |

Fonte: Projeto de Lei nº 13/2014 (proposta orçamentária para 2015); elaboração: CONORF/SF

A análise da composição dos gastos programados evidencia que os créditos orçamentários propostos para Pessoal e Encargos Sociais(PES) representam 41,7% do total reservado para a Área Temática V – Planejamento e Desenvolvimento Urbano, com R\$ 20,4 bilhões. A quase totalidade desse valor (R\$ 19,8 bilhões) está alocada nas Unidades Orçamentárias do MP, compondo-se de reservas para o atendimento a demandas dos vários órgãos federais, em especial aquelas relativas à implantação de planos de cargos e salários, à admissão de novos servidores e à cobertura de reajustes salariais de servidores da administração direta, autárquica e fundacional.

No que tange às demais categorias de gasto, Outras Despesas Correntes (ODC), Investimentos (INV) e Inversões Financeiras (IFI), as suas alocações se concentram nos programas do MCID. Na Tabela 2, a seguir, estão arroladas as alocações propostas nesses GNDs para o MCID, nos programas de maior relevância econômica e social e maior interesse das unidades federativas.



Congresso Nacional
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Tabela 2 – Recursos Alocados ao MCID
– por Principais Programas e GNDs –

| Cód | | Programa | ODC | INV | IFI | Total | Milhões de reais | % |
|--------------|---|----------|----------------|----------------|-----------------|-----------------|------------------|---|
| 2040 | Gestão de Riscos e Resposta a Desastres | | 10,1 | 1.118,5 | - | 1.128,6 | 4,3 | |
| 2048 | Mobilidade Urbana e Trânsito | | 131,6 | 4.150,7 | - | 4.282,3 | 16,2 | |
| 2049 | Moradia Digna | | 4.641,5 | 642,3 | 13.974,8 | 19.258,6 | 73,1 | |
| 2054 | Planejamento Urbano | | 13,1 | 46,5 | - | 59,6 | 0,2 | |
| 2068 | Saneamento Básico | | 18,2 | 1.108,4 | - | 1.126,5 | 4,3 | |
| | Outros Programas do Ministério | | 482,5 | 16,1 | - | 498,6 | 1,9 | |
| Total | | | 5.297,0 | 7.082,5 | 13.974,8 | 26.354,3 | 100,0 | |

Fonte: Projeto de Lei nº 13/2014 (proposta orçamentária para 2015); elaboração: Conorf/SF

Nesse ministério, observa-se a forte predominância do programa Moradia Digna, que abrange 69,2% dos créditos propostos. Esse programa abrange a totalidade dos créditos alocados em IFI (R\$ 14,0 bilhões), destinados à integralização de cotas do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), aplicação do programa-fantasia *Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)*, que, embora constitua prioridade do Governo Federal, não possui dotação diretamente identificada. Em ODC, o programa Moradia Digna responde por 87,0% dos R\$ 5,3 bilhões alocados, a maior parte também voltada ao PMCMV. Já em INV, há R\$ 7,1 bilhões distribuídos sobretudo em ações vinculadas ao *Programa de Aceleração do Crescimento – PAC*, a financiar intervenções no âmbito dos programas Mobilidade Urbana e Trânsito, Gestão de Riscos e Resposta a Desastres, e Saneamento Básico.

A análise da distribuição regional das alocações no MP, nos grupos ODC, INV e IFI, possui menor relevância em razão de que as despesas para si programadas são majoritariamente de custeio, fazendo sobressair o enquadramento na categoria "Nacional". Já no tocante aos créditos propostos para os principais programas do MCID, a distribuição segundo as regiões geoeconômicas apresenta o seguinte perfil:

Tabela 3 – Recursos Alocados aos Principais Programas do MCID
– por Região e por GND –

| Região | ODC | INV | IFI | Total | Milhões de reais | % |
|--------------|-----------------|-----------------|------------------|------------------|------------------|---|
| Norte | 0,0 | 80,2 | 0,0 | 80,3 | 0,3 | |
| Nordeste | 0,1 | 356,0 | 0,0 | 356,1 | 1,4 | |
| Centro Oeste | 3,2 | 93,6 | 0,0 | 96,8 | 0,4 | |
| Sudeste | 0,2 | 535,6 | 0,0 | 535,8 | 2,0 | |
| Sul | 108,4 | 111,4 | 0,0 | 219,7 | 0,8 | |
| Nacional | 5.185,1 | 5.905,6 | 13.974,8 | 25.065,6 | 95,1 | |
| Total | 5.297,02 | 7.082,47 | 13.974,85 | 26.354,33 | 100,0 | |



Congresso Nacional Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Fonte: Projeto de Lei nº 13/2014 (proposta orçamentária para 2015); elaboração: Conorf/SF

As regiões Nordeste, Sudeste e Sul, nessa ordem, receberam o maior volume de créditos especificamente programados por macrorregiões, com R\$ 1,1 bilhão (4,2% do total). Cabe ressaltar, entretanto, que a menor expressão das participações das regiões Centro-Oeste e Norte não constitui *per si* uma evidência de tratamento diferenciado, dadas as expressivas alocações na categoria “Nacional” (95,1% do total), que comportam realizações em benefício de quaisquer subcortes regionais.

Quanto à origem dos recursos que financiam as programações, percebe-se nas Tabelas 4 e 5, a seguir, que a maior parte provém de recursos ordinários, para ambos os ministérios, oriundos da arrecadação de impostos. Destaque-se o inusitado aporte de R\$ 3,3 bilhões provenientes de Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional, propostos para financiar a reserva para provimento e reestruturações de cargos e funções e a revisão das remunerações.

**Tabela 4 – Recursos Alocados ao MP
– por Fonte e por GND –**

| Fonte | PES | JUR | ODC | INV | IFI | AMO | Total |
|-------------------------------------|-----------------|------------|----------------|-------------|-------------|-------------|------------------|
| Recursos Ordinários | 16.051,6 | 0,0 | 1.160,0 | 58,0 | 15,0 | 0,0 | 17.284,60 |
| Remuneração das Disponibilidades | 3.320,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 3.320,10 |
| Contribuição do Servidor e Patronal | 307,5 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 307,50 |
| Demais Receitas | 132,3 | 4,5 | 106,0 | 2,7 | 0,0 | 16,9 | 262,40 |
| Total | 19.811,5 | 4,5 | 1.266,0 | 60,7 | 15,0 | 16,9 | 21.174,60 |

Fonte: Projeto de Lei nº 13/2014 (proposta orçamentária para 2015); elaboração: CONORF/SF

**Tabela 5 – Recursos Alocados ao MCID
– por Fonte e por GND –**

| Fonte | PES | JUR | ODC | INV | IFI | AMO | RES | Total |
|-------------------------------|--------------|------------|----------------|----------------|-----------------|------------|--------------|-----------------|
| Recursos Ordinários | 614,6 | 0,0 | 4.865,6 | 6.978,3 | 13.974,8 | 0,0 | 0,0 | 26.433,3 |
| Outras Receitas Vinculadas | 0,0 | 0,0 | 12,5 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 463,3 | 475,8 |
| Recursos Próprios | 0,0 | 0,0 | 330,6 | 93,5 | 0,0 | 0,0 | 87,4 | 511,5 |
| Taxas e Multas | 0,0 | 0,0 | 76,8 | 10,7 | 0,0 | 0,0 | 281,7 | 369,2 |
| Operações de Crédito Externas | 0,0 | 0,0 | 10,9 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 10,9 |
| Demais Receitas | 0,0 | 6,2 | 0,6 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 6,8 |
| Total | 614,6 | 6,2 | 5.297,0 | 7.082,5 | 13.974,8 | 0,0 | 832,4 | 27.807,5 |

Fonte: Projeto de Lei nº 13/2014 (proposta orçamentária para 2015); elaboração: CONORF/SF

Evolução das Alokacões por GND

Os demonstrativos a seguir detalham, para o MP e o MCID, os créditos propostos entre 2013 e 2015, por GND, assim como os valores autorizados nas leis



Congresso Nacional Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

orçamentárias de 2012 a 2014. Conforme se depreende, as dotações propostas e as autorizadas para PES no âmbito do MP têm apresentado acréscimos significativamente superiores aos índices de correção monetária e de crescimento real do PIB. Isso decorre do fato de esse ministério abrigar provisões dedicadas não apenas ao pagamento do reajuste salarial anual dos servidores federais ativos, inativos e pensionistas, como também a gastos adicionais com implantação de planos de carreira e provimento de cargos e funções.

A esse mister, cumpre destacar a discrepância decrescente entre os valores propostos e os autorizados (LOA +/- créditos adicionais) para PES nos últimos três exercícios, ademais do fato de que, em média, 35% dessas dotações não tiveram execução efetiva, restando canceladas no final de cada exercício. A análise combinada dos dois fatores indica que esse grupo de gastos tem sido utilizado como reserva implícita para outras finalidades, como a de obtenção da meta fiscal ou constituição de fonte para abertura de créditos adicionais. Em 2014, por exemplo, se considerado um impacto de 50% superior aos valores pagos em 2013, oriundo de eventuais revisões de remuneração e contratação de pessoal, remanesce um excedente da ordem de R\$ 8,0 bilhões no grupo de despesa em apreço. Concitamos, pois, o nobre Relator-Geral a avaliar com acuidade a adequação do valor consignado, com vistas a sanar eventuais erros ou omissões.

No que se refere à evolução de ODC, verifica-se na Tabela 6, adiante, que as propostas orçamentárias nos três últimos exercícios têm apresentado decréscimos sucessivos nas dotações. Contudo, no curso das respectivas execuções, os valores autorizados têm apresentado variação positiva ano a ano.

Tabela 6 – Evolução do Orçamento do MP entre 2012 e 2015
– por GND –

| GND | PLOA: Valor Proposto | | | | | | LOA: Valor Autorizado | | | Variação Percentual | | | | |
|-------------------------------------|----------------------|------------------|------------------|-----------------|-----------------|------------------|-----------------------|-------------|------------------|---------------------|--|--|--|--|
| | 2013 | 2014 | 2015 | 2012 | 2013 | 2014 | Valor Proposto | | Valor Autorizado | | | | | |
| | | | | | | | 2015/2014 | 2014/2013 | 2014/2013 | 2013/2012 | | | | |
| Pessoal e Encargos | 12.714,40 | 17.592,00 | 19.811,50 | 3.692,70 | 5.495,70 | 15.548,00 | 12,6 | 38,4 | 182,9 | 48,8 | | | | |
| Juros e Encargos | 3,5 | 4,2 | 4,5 | 2,4 | 4,8 | 4,2 | 7,1 | 20,0 | -12,5 | 100,0 | | | | |
| Outras Despesas Correntes | 1.854,90 | 1.353,00 | 1.265,80 | 937,9 | 1.204,90 | 1.306,40 | -6,4 | -27,1 | 8,4 | 28,5 | | | | |
| Investimentos Inversões Financeiras | 767,7 | 208,4 | 60,7 | 1819,1 | 253 | 194,4 | -70,9 | -72,9 | -23,2 | -86,1 | | | | |
| Amortização | 0,05 | 0,1 | 15 | 476,4 | 888,8 | 419,5 | 14900,0 | 100,0 | -52,8 | 86,6 | | | | |
| TOTAIS | 15.342,80 | 19.172,20 | 21.174,40 | 6.939,20 | 7.858,00 | 17.487,00 | 10,4 | 25,0 | 122,5 | 13,2 | | | | |

Fontes: SIAFI (valores autorizados até 10/10/2015) e Projeto de Lei nº 13/2014-CN (proposta orçamentária para 2015); elaboração: Conorf/SF.

Relativamente ao MCID, o maior incremento entre a proposta e a lei orçamentária ocorre no grupo de despesa INV. Isso decorre das mudanças



Congresso Nacional
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

incorporadas durante a tramitação do PLOA no Congresso Nacional, com a aprovação de emendas individuais e coletivas. No processo orçamentário para 2014, por exemplo, enquanto os investimentos propostos pelo Poder Executivo totalizavam R\$ 7,5 bilhões, os autorizados na lei orçamentária aprovada atingiram o valor de R\$ 9,9 bilhões.

Tabela 7 – Evolução do Orçamento do MCID entre 2012 e 2015
– por GND –

| GND | PLOA: Valor Proposto | | | LOA: Valor Autorizado | | | Variação Percentual | | | | |
|---------------------------|----------------------|-----------------|-----------------|-----------------------|------------------|-----------------|---------------------|-------------|-------------|-------------|--|
| | 2013 | 2014 | 2015 | 2012 | 2013 | 2014 | Valor Proposto | 2015/2014 | 2014/2013 | 2013/2012 | |
| | | | | | | | | | | | |
| Pessoal e Encargos | 450,5 | 508,00 | 614,60 | 516,00 | 618,4 | 564,7 | 21,0 | 12,8 | -8,7 | 19,8 | |
| Juros e Encargos | 5,8 | 5,5 | 6,2 | 10,3 | 6,5 | 5,6 | 12,7 | -5,2 | -13,8 | -36,9 | |
| Outras Despesas Correntes | 4.354,6 | 2.845,80 | 5.297,00 | 5.013,5 | 4.826,6 | 2.930,6 | 86,1 | -34,6 | -39,3 | -3,7 | |
| Investimentos | 6.388,6 | 7.547,9 | 7.082,5 | 11.742,2 | 9.895,8 | 9.891,3 | (6,2) | 18,1 | 0,0 | -15,7 | |
| Inversões Financeiras | 9.000,0 | 12.500,0 | 13.974,8 | 10.574,8 | 10.738,0 | 12.500,0 | 11,8 | 38,9 | 16,4 | 1,5 | |
| Amortização | 11,3 | 3,0 | 0,0 | 23,5 | 12,4 | 3,2 | - | 100,0 | -74,2 | -47,2 | |
| Reserva de Contingência | 673,4 | 738,6 | 832,4 | 668,3 | 673,4 | 764,5 | -100,0 | 9,7 | 13,5 | 0,8 | |
| TOTAIS | 20.884,20 | 24.148,8 | 27.807,5 | 28.548,6 | 26.771,10 | 26.659,9 | 15,2 | 15,6 | -0,4 | -6,2 | |

Fontes: SIAFI (valores autorizados até 10/10/2015) e Projeto de Lei nº 13/2014-CN (proposta orçamentária para 2015); elaboração: Conorf/SF.

Execução Orçamentária e Financeira Recente

A Tabela 8, disposta em seguida, apresenta a execução orçamentária (empenho e liquidação) e financeira (pagamento) do MP no período 2012-2014. No tocante ao grupo ODC, os valores mais expressivos foram empregados no funcionamento de serviços e na manutenção de sistemas gerenciais. Chama atenção o baixo nível de execução, tanto orçamentária quanto financeira, do grupo PES em todos os anos. Isso se deve à já mencionada reserva constituída no MP para o atendimento de acréscimos na folha de pagamento de todos os órgãos e, possivelmente, para abertura de créditos adicionais ou para obtenção da meta fiscal.

Tabela 8 – Valores Empenhados, Liquidados e Pagos no MP entre 2012 e 2014

| GND | Milhões de reais | | | | | | | | | | | |
|-----|------------------|-----------|-----------|---------|------------|-----------|-----------|---------|------------|-----------|-----------|---------|
| | 2012 | | | | 2013 | | | | 2014 | | | |
| | AUTORIZADO | EMPENHADO | LIQUIDADO | PAGO | AUTORIZADO | EMPENHADO | LIQUIDADO | PAGO | AUTORIZADO | EMPENHADO | LIQUIDADO | PAGO |
| PES | R\$ 3.692,7 | 3.316,7 | 3.255,6 | 3.252,3 | 5.495,7 | 3.575,1 | 3.566,7 | 3.564,8 | 15.548,0 | 3.561,4 | 2.684,6 | 2.684,6 |
| | % 100,00 | 89,82 | 88,16 | 88,07 | 100,00 | 65,05 | 64,90 | 64,86 | 100,00 | 22,91 | 17,27 | 17,27 |
| JUR | R\$ 2,4 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 4,8 | 2,9 | 2,9 | 2,9 | 4,2 | 3,8 | 3,6 | 3,6 |
| | % 100,00 | 62,66 | 62,66 | 62,66 | 100,00 | 60,74 | 60,71 | 60,71 | 100,00 | 90,30 | 84,96 | 84,96 |
| ODC | R\$ 937,9 | 800,5 | 683,5 | 681,9 | 1204,9 | 989,9 | 851,4 | 849,1 | 1306,4 | 789,8 | 550,4 | 549,0 |



Congresso Nacional
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

| | | | | | | | | | | | | |
|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|--------------|--------------|--------------|
| % | 100,00 | 85,35 | 72,88 | 72,70 | 100,00 | 82,16 | 70,66 | 70,47 | 100,00 | 60,46 | 42,13 | 42,02 |
| INV R\$ % | 1.819,1 | 1.731,5 | 4,3 | 4,3 | 253,0 | 213,1 | 52,8 | 45,8 | 194,4 | 8,4 | 0,7 | 0,6 |
| IFI % | 100,00 | 95,19 | 0,24 | 0,24 | 100,00 | 84,24 | 20,88 | 18,12 | 100,00 | 4,32 | 0,33 | 0,32 |
| AMO R\$ % | 476,4 | 6,8 | 0,9 | 0,9 | 888,8 | 469,4 | 183,1 | 183,1 | 419,5 | 6,3 | 6,3 | 6,3 |
| TOTAL | 6.939 | 5.860 | 3.949 | 3.944 | 7.858 | 5.261 | 4.667 | 4.656 | 17.487 | 4.384 | 3.260 | 3.258 |

Fonte: SIAFI e SIOP (em 2014, execução acumulada até 13/10); elaboração: Conorf/SF.

A Tabela 9, adiante, evidencia a execução orçamentária e financeira do MCID para os três últimos exercícios financeiros. Nesse órgão, a ênfase recai sobre os gastos com INV, cabendo destacar as expressivas diferenças entre os valores autorizados, empenhados e pagos. O hiato entre valores autorizados e empenhados sinaliza que os investimentos têm tido sua execução reduzida em 40%, deixando-se de aplicar o montante médio de R\$ 4,5 bilhões ao ano. Do total que se logra empenhar, verifica-se que apenas 15%, em média, são efetivamente pagos no exercício. Isso é parcialmente explicado pelo cronograma plurianual de execução de algumas obras, mas, principalmente, pelo controle do gasto na “boca do caixa”, mecanismo que permite ao Governo transferir para os exercícios seguintes o pagamento de despesas empenhadas, sob a forma de Restos a Pagar.,

Tabela 9 – Valores Empenhados, Liquidados e Pagos no MCID entre 2012 e 2014

Milhões de reais

| GND | 2012 | | | | 2013 | | | | 2014 | | | |
|--------------|---------------|---------------|--------------|--------------|---------------|---------------|--------------|--------------|---------------|---------------|--------------|--------------|
| | AUTORIZADO | EMPENHADO | LIQUIDADO | PAGO | AUTORIZADO | EMPENHADO | LIQUIDADO | PAGO | AUTORIZADO | EMPENHADO | LIQUIDADO | PAGO |
| PES R\$ % | 516,0 | 503,5 | 502,4 | 492,7 | 618,4 | 601,1 | 598,4 | 569,0 | 564,7 | 488,1 | 434,1 | 407,5 |
| JUR % | 100,00 | 97,57 | 97,38 | 95,48 | 100,00 | 97,20 | 96,76 | 92,00 | 100,00 | 86,44 | 76,88 | 72,16 |
| ODC R\$ % | 10,3 | 8,2 | 8,2 | 8,2 | 6,5 | 5,8 | 5,8 | 5,8 | 5,6 | 2,7 | 2,7 | 2,7 |
| INV R\$ % | 100,00 | 80,14 | 80,14 | 80,14 | 100,00 | 88,25 | 88,25 | 88,25 | 100,00 | 48,38 | 48,38 | 48,38 |
| IFI R\$ % | 5.013,5 | 4.407,6 | 709,5 | 675,0 | 4.826,6 | 4.592,1 | 909,6 | 858,8 | 2.930,6 | 2.390,8 | 1.069,7 | 1.053,5 |
| AMO R\$ % | 100,00 | 87,92 | 14,15 | 13,46 | 100,00 | 95,14 | 18,85 | 17,79 | 100,00 | 81,58 | 36,50 | 35,95 |
| RES R\$ % | 11.742,2 | 6.490,9 | 1.207,5 | 1.151,8 | 9.895,8 | 6.140,1 | 679,0 | 639,1 | 9.891,3 | 3.433,0 | 453,1 | 400,1 |
| | 100,00 | 55,28 | 10,28 | 9,81 | 100,00 | 62,05 | 6,86 | 6,46 | 100,00 | 34,71 | 4,58 | 4,05 |
| | 100,00 | 71,46 | 21,28 | 21,28 | 100,00 | 100,00 | 58,04 | 58,04 | 100,00 | 76,00 | 59,33 | 59,33 |
| | 100,00 | 23,5 | 22,4 | 22,4 | 12,4 | 11,3 | 11,3 | 11,3 | 3,2 | 3,1 | 3,1 | 3,1 |
| | 100,00 | 95,21 | 95,21 | 95,21 | 100,00 | 91,53 | 91,53 | 91,53 | 100,00 | 96,40 | 96,40 | 96,40 |
| TOTAL | 28.549 | 18.989 | 4.700 | 4.600 | 26.771 | 22.088 | 8.436 | 8.316 | 26.660 | 15.818 | 9.378 | 9.283 |

Fonte: SIAFI e SIOP (em 2014, execução acumulada até 13/10); elaboração: Conorf/SF.

2.EMENDAS À PROGRAMAÇÃO DAS UNIDADES DA ÁREA TEMÁTICA

Considerados os remanejamentos de emendas entre as dez Áreas Temáticas, a AT 5 recebeu 1236 emendas, sendo 55 emendas de apropriação de bancadas



Congresso Nacional Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

estaduais, 5 emendas de apropriação de comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e 1172 emendas individuais, além de 4 emendas de relator geral, apenas para ajuste de fonte de recurso. As emendas de apropriação distribuem-se, por programa, modalidade (coletiva ou individual), número de emendas e valor solicitado, conforme discriminação na tabela a seguir.

**Tabela 10 – Emendas de Apropriação Apresentadas
– por Programa –**

| Programa | Milhões de Reais | | | | | |
|---|------------------|----------------|--------------|----------------|--------------|-----------------|
| | Coletivas | Individuais | Total | | Qty. | Solicitado |
| Qty. | Solicitado | Qty. | Solicitado | Qty. | Solicitado | |
| Gestão de Riscos e Resposta a Desastres | 2 | 124,0 | 5 | 2,0 | 7 | 126,0 |
| Mobilidade Urbana e Trânsito | 13 | 3.186,0 | 13 | 9,3 | 26 | 3.195,2 |
| Moradia Digna | 2 | 500,0 | 10 | 9,4 | 12 | 509,4 |
| Planejamento Urbano | 33 | 3.837,5 | 1127 | 1.739,9 | 1160 | 5.577,4 |
| Saneamento Básico | 10 | 1.812,9 | 17 | 20,4 | 27 | 1.833,3 |
| TOTAL | 60 | 9.460,4 | 1.172 | 1.781,0 | 1.232 | 11.241,4 |

Fonte: SELOR e SIGA Brasil, exceto as emendas de relator geral

As emendas coletivas de apropriação totalizaram pleitos no montante de R\$ 9.460,4 milhões, sendo R\$ 7.410,4 milhões nas de bancadas e R\$ 2.050,0 milhões nas de comissões. As ações com maior concentração de emendas das bancadas estaduais foram as vinculadas ao programa "Planejamento Urbano", que concentraram 94% do total de emendas dessa natureza e 50% dos recursos solicitados.

As 1172 emendas individuais, considerados os remanejamentos efetuados entre áreas temáticas, totalizaram solicitações no montante de R\$ 1.781,0 milhões. As emendas derivaram de iniciativas de 423 deputados federais e 55 de senadores.

3. ANÁLISE DE ADMISSIBILIDADE DAS EMENDAS COLETIVAS

Conforme estatui o art. 25 da Resolução nº 1, de 2006, do Congresso Nacional, compete ao Comitê de Admissibilidade de Emendas propor a inadmissibilidade de emendas apresentadas em desconformidade com o regramento do processo legislativo orçamentário, e o seu relatório deve ser apreciado pela CMO previamente à matéria de que trata. Conquanto a competência seja outorgada exclusivamente àquele colegiado, parece-nos prudente alertar que há proposituras que aparentemente destoam dos ditames do Direito Financeiro, e em especial de como aludido certificado normativo disciplina a tramitação das matérias previstas no art. 166 da Carta Magna.

Nesse diapasão, realizou-se análise prévia das proposituras, colimando-as com o arcabouço de validade plasmado na aludida Resolução. Tendo em vista não



Congresso Nacional Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

terem sido apresentadas emendas de remanejamento, adotaram-se os critérios aplicáveis exclusivamente para emendas de apropriação. Em termos gerais, as emendas de Bancada têm de representar interesse estadual, se fazerem acompanhar da ata da reunião dos membros da Bancada quando se decidiu pelas proposituras, identificarem precisamente o objeto e serem compatíveis com as normas constitucionais e legais. As emendas de comissão, afora critérios coincidentes, têm de possuir caráter institucional e representar interesse nacional, observadas as competências regimentais dos colegiados permanentes. Em qualquer caso, também é vedada a alocação de recursos na modalidade de aplicação 99 (A Definir).

Dentre aspectos mais específicos, desponta recomendação do Comitê de Admissibilidade de Emendas para que sejam obstadas emendas de Bancada Estadual que criem programação em atividades ou operações especiais nas modalidades de aplicação 30 (Transferência a Estados) e 90 (Aplicação Direta). Ressalte-se que a forma de atuação do Ministério das Cidades converge justamente para o fortalecimento das relações federativas com os entes locais. Nesta vereda, não raras são as programações que identificam precisamente o objeto e o Município beneficiário e se destinam a prover recursos para transferência voluntária, almejando robustecer a capacidade de planejamento e gestão urbanos, bem assim como estruturar equipamentos e serviços de atenção direta à população.

A linha, pois, sobre a qual se discorre é que, conquanto colidam com previsão regimental, e por esse particular constam destacadas no trecho presente deste relatório, duas emendas têm por objeto “Apoio à Elaboração e Implementação de Planos e Projetos Urbanos Integrados de Reabilitação e Requalificação de Áreas Urbanas”, nas localidades indicadas. Nesse particular, convém invocar o espírito da Lei nº 10.257/2001 – Estatuto das Cidades, que estabelece uma série de instrumentos e incentivos à organização da gestão e ao planejamento municipais, especialmente arrolados ao art. 4º, III, marco legal que se ombreia com o protagonismo conferido às Administrações Municipais pela Lei Fundamental para tratarem de assuntos locais.

Ademais do que já se discorreu, cumpre observar que as propostas não ferem a intenção do legislador original na feitura da Resolução nº 1/2006-CN, pois os objetos estão precisamente identificados, restringida a aplicação para empreendimentos ou beneficiários diversos. Pelas razões apontadas, e na ausência de manifestação do Comitê de Admissibilidade de Emendas, e de posicionamento peremptório do Plenário desta Comissão sobre os argumentos que nele poderiam constar, houvemos por oportuno prover recursos nas programações decorrentes das seguintes emendas, que poderiam padecer de admissibilidade por confrontarem os dispositivos referidos:



Congresso Nacional Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Tabela 11 – Emendas sob Risco de Inadmissão

| Emenda | Autor | Funcional | Ação | Subtítulo | Mod. Aplic. |
|----------|-----------------------|-----------------------|--|--------------------------------|-------------|
| 71040014 | BANCADA DO AMAZONAS | 15.451.2054.20NR.0219 | APOIO À ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE PLANOS E PROJETOS URBANOS INTEGRADOS DE REABILITAÇÃO E REQUALIFICAÇÃO DE ÁREAS URBANAS | NO MUNICÍPIO DE PARINTINS - AM | 40 |
| 71180014 | BANCADA DE PERNAMBUCO | 15.451.2054.20NR.1695 | APOIO À ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE PLANOS E PROJETOS URBANOS INTEGRADOS DE REABILITAÇÃO E REQUALIFICAÇÃO DE ÁREAS URBANAS | NO MUNICÍPIO DE RECIFE - PE | 40 |

Fonte: SIGA Brasil / SELOR; elaboração: Conorf/SF

4.RECURSOS PARA O ATENDIMENTO ÀS EMENDAS

Como já ressaltado, a quase totalidade dos investimentos previstos na área temática integram a programação do MCID e são integrantes do PAC. Por conta disso, e dada a importância de se preservarem os investimentos do PAC, as possibilidades de realocação por esta Relatoria ficam reduzidas. Dessa forma, e tendo em vista propiciar maior equilíbrio aos ajustes realizados, esta Relatoria adotou um conjunto de critérios complementares para orientar o remanejamento de recursos facultado pelas normas regimentais. Foram recebidos recursos provenientes do sequencial 020000, reserva de recursos, para atendimento das emendas coletivas. Como tal recurso não foi suficiente para atender as emendas em montante razoável, dada a relevância delas, para compor os recursos para atendimento às emendas, foram realizados cortes exclusivamente em fonte 100 (recursos ordinários), conforme tais critérios:

- 1.Nas dotações de Investimentos, nas discricionárias (RP=2), foram efetuados cortes em cada uma delas cuja redução representou 20%;
- 2.Nas dotações de Investimentos, provenientes do PAC (RP=3), foram efetuados cortes em cada uma delas cuja redução representou 10%;
- 3.Nas dotações financiadas por recursos próprios das entidades ou por outras fontes vinculadas, não realizar cancelamentos.

Como resultado da aplicação desses critérios, esta Relatoria mobilizou um total de R\$ 3.098,9 milhões para o atendimento às emendas coletivas e individuais. Desse total, R\$ 1.781 milhões foram destinados às emendas individuais e R\$ 1.317,9 milhões às emendas coletivas. Tais recursos provieram das seguintes origens:

- 1.R\$ 2.383,7 milhões, da “Reserva de Recursos” disponibilizada nos termos do Parecer Preliminar, sendo R\$ 1.781,0 milhões para alocação nas emendas



Congresso Nacional Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

individuais e R\$ 602,7 milhões para alocação nas emendas coletivas de apropriação; e

2.R\$ 715,3 milhões, de cancelamentos realizados em Investimentos e Inversões Financeiras, em conformidade com o Parecer Preliminar e os critérios complementares definidos pela Relatoria.

5.CRITÉRIOS PARA AS DECISÕES SOBRE AS EMENDAS

Tendo em vista as restrições existentes ao remanejamento de recursos, esta Relatoria articulou um conjunto de critérios para orientar a alocação dos recursos mobilizáveis nas emendas coletivas afetas à área temática.

Critérios para as Emendas Individuais

As emendas individuais, na forma regimental, foram atendidas com dotações propiciadas pela Reserva de Recursos. Para seu adequado acolhimento a Relatoria interpretou, diligentemente, a intenção dos autores, tendo sido necessário, em alguns casos, promover ajustes de ordem técnica ou legal, solicitados pelos próprios parlamentares ou identificados pelos consultores designados para ajudar esta Relatoria. Isso foi realizado para adequar as emendas à boa técnica orçamentária, cuidando-se em preservar ao máximo possível os propósitos enunciados em cada proposição. Na maior parte dos casos isso foi feito para assegurar uniformidade e padronização de subtítulos e classificações; para ajustar os produtos e metas aos padrões estabelecidos segundo os valores alocados em cada emenda.

Critérios para as Emendas de Apropriação das Bancadas

Apesar da dificuldade em fazê-lo, a Relatoria articulou um conjunto de critérios com vistas a orientar a distribuição dos recursos entre as emendas de apropriação das bancadas estaduais da forma mais equilibrada possível. Nesse sentido, utilizou a combinação de critérios, quais sejam:

1.Distributivo: Todas as emendas de bancada ao menos receberam R\$ 20.000.000,00 e todas as emendas de comissão receberam ao menos R\$ 10.000.000,00

Todas as 55 emendas de apropriação apresentadas pelas bancadas estaduais na AT-5 foram atendidas. Em alguns casos, baseado nesse critério, observamos a necessidade de realizar ajuste técnico, fundadas nas informações contidas nas proposições, tendo em vista uma distribuição mais equânime observado o equilíbrio federativo. Ademais, observamos ainda as prioridades apontadas pelos coordenadores das respectivas bancadas. Do total pleiteado pelas bancadas, no



Congresso Nacional Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

montante de R\$ 7.410,0 milhões, fizemos atendimentos no montante de R\$ 1.258 milhões, conforme detalhado na tabela a seguir:

Tabela 12 – Atendimento às Emendas de Bancada

| Bancada Estadual | Nº Emendas | Valor Solicitado | Val. Atendido |
|--------------------------------|------------|------------------|---------------|
| BANCADA DA BAHIA | 2 | 560,0 | 53,2 |
| BANCADA DA PARAÍBA | 3 | 530,0 | 67,9 |
| BANCADA DE ALAGOAS | 3 | 163,0 | 63,1 |
| BANCADA DE GOIAS | 3 | 300,0 | 67,9 |
| BANCADA DE MINAS GERAIS | 2 | 200,0 | 47,9 |
| BANCADA DE PERNAMBUCO | 3 | 420,0 | 67 |
| BANCADA DE RORAIMA | 3 | 275,0 | 67,9 |
| BANCADA DE SANTA CATARINA | 2 | 326,0 | 43 |
| BANCADA DE SAO PAULO | 2 | 500,0 | 47,9 |
| BANCADA DE SERGIPE | 3 | 173,0 | 63,6 |
| BANCADA DE TOCANTINS | 4 | 660,0 | 87,9 |
| BANCADA DO ACRE | 4 | 194,9 | 87,9 |
| BANCADA DO AMAPÁ | 1 | 60,0 | 21 |
| BANCADA DO AMAZONAS | 3 | 380,0 | 67,9 |
| BANCADA DO CEARÁ | 2 | 455,5 | 47,9 |
| BANCADA DO MARANHÃO | 5 | 803,0 | 109,5 |
| BANCADA DO MATO GROSSO | 2 | 200,0 | 47,9 |
| BANCADA DO MATO GROSSO DO SUL | 1 | 50,0 | 25,6 |
| BANCADA DO PARÁ | 2 | 200,0 | 50,2 |
| BANCADA DO PIAUÍ | 1 | 80,0 | 23,6 |
| BANCADA DO RIO DE JANEIRO | 2 | 400,0 | 41 |
| BANCADA DO RIO GRANDE DO NORTE | 1 | 80,0 | 30,2 |
| BANCADA DO RIO GRANDE DO SUL | 1 | 400,0 | 27,9 |
| Total Geral | 55 | 7.410 | 1.258 |

As bancadas do DF, ES, PR e RO não apresentaram emendas para o setor planejamento e desenvolvimento urbano.

Critérios para as Emendas de Apropriação de Comissão

Em relação às emendas de Comissão, foram apresentadas cinco emendas sendo 2 no âmbito da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo - CDR do Senado Federal e 3 no âmbito da Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara Federal, para definição do montante alocado a cada uma, a Relatoria adotou o valor



Congresso Nacional Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

de atendimento mínimo de R\$ 10,0 milhões, e se fundou na análise da relevância dada às programações pretendidas, evidenciada pelos aportes a elas feitos pelas emendas individuais dos parlamentares e das bancadas estaduais. Nessas emendas, foram alocados R\$ 60,2 milhões.

Sumário dos Atendimentos

Assim, consideradas as várias transferências ocorridas entre os setores no decorrer dos trabalhos, a Relatoria Setorial acolheu, parcialmente, 60 emendas coletivas, todas de apropriação, sendo 55 Bancadas e 5 de Comissões), bem como, integralmente as 1.172 emendas individuais. Da aplicação dos critérios fixados resultaram as seguintes médias de alocações:

Tabela 13 – Sumário de Atendimento às Emendas

| Modalidade | Nº | Valor | Milhões de Reais |
|--------------|--------------|----------------|------------------|
| Individual | 1172 | 1.781,0 | |
| Bancada | 55 | 1.257,7 | |
| Comissão | 5 | 60,2 | |
| Total | 1.232 | 3.098,9 | |

Fonte: SELOR e SIGA Brasil.

6. INFORMAÇÕES DEMANDADAS PELAS NORMAS VIGENTES

Créditos Especiais e Extraordinários

Esta relatoria deve se manifestar, a teor do disposto no art. 70, I, “c”, da Resolução nº 1, de 2006-CN, sobre os efeitos, no âmbito deste setor, de créditos especiais ou extraordinários aprovados ou em tramitação nos últimos quatro meses. Nesse sentido, foram identificados dois projetos de lei do Congresso Nacional, o de nº 10, de 2014, e o de nº 23, também de 2014. Caso ambos sejam aprovados, promoverão alterações nas dotações dos Ministério das Cidades e do Ministério do Planejamento.

Obras com Indícios de Irregularidades Graves

Para fins do disposto no art. 70, I, alínea “e”, e II, da resolução nº 1, de 2006-CN, cumpre-nos informar que existe uma obra na administração direta do Ministério das Cidades com indícios de irregularidades graves. Essa obra encontra-se indicada no demonstrativo abaixo.



Congresso Nacional Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Tabela 14 – Obras com Indício de Irregularidade Grave

| Especificação da Obra | Ano | Irregularidades apuradas |
|---|------|--|
| <p>Funcional: 18.541.2040.14RL.0001</p> <p>Obra: Controle de inundações, urbanização e recuperação ambiental das bacias dos Rios Iguaçu/Botas e Sarapuí na Baixada Fluminense - RJ (IG-P)</p> <p>Contrato: Contrato 02/2014 Complementação das obras de intervenções estruturais do projeto de controle de inundações, urbanização e recuperação ambiental das bacias dos rios Iguaçu, Botas e Sarapuí (Projeto Iguaçu) - PAC I e PAC II - 1ª seleção - 1ª etapa.</p> <p>Edital: Edital 29/2013 Complementação das obras de intervenções estruturais do projeto de controle de inundações, urbanização e recuperação ambiental das bacias dos rios Iguaçu, Botas e Sarapuí - PAC I e II</p> | 2014 | Projeto básico deficiente ou desatualizado |

Cumpre ressaltar que não coube à Relatoria qualquer providência em relação a essa obra, visto que ela não figura na proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo ou foi objeto de emendas.

Emendas de Remanejamento

Não foram apresentadas Emendas de Remanejamento no âmbito desta Área Temática.

Emendas de Relator Setorial

Não foram apresentadas Emendas de Relator no âmbito desta Área Temática.

Emendas de Relator Geral

Foram apresentadas 4 emendas de relator Geral com objetivo de ajuste de fonte.

II. VOTO DO RELATOR

Face ao exposto, somos pela APROVAÇÃO do PLN nº 13, de 2014-CN, na forma da Mensagem nº 251, de 2014-CN, relativamente aos órgãos orçamentários afetos a esta Área Temática, isto é, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Ministério das Cidades, com as alterações derivadas das emendas aprovadas pela Relatoria Setorial, segundo discriminado nos anexos ao Relatório.

Congresso Nacional
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

_____, em ____ de dezembro de 2014.

Senador Waldemir Moka
Relator-Setorial