



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Eduardo Gomes

SF/21313.61535-35

**PARECER Nº , DE 2021**

De Plenário, em substituição à **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**, sobre o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 7, de 2021 (PLN 7/2001), que “*altera o Anexo V à Lei nº 14.144, de 22 de abril de 2021, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2021*”.

Autor: Poder Executivo

Relator: **Senador Eduardo Gomes (MDB/TO)**

**I. RELATÓRIO**

Em consonância com o art. 61, § 1º, inciso II, alínea b, da Constituição Federal, o Presidente da República submete à apreciação do Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 226/2021, na origem, o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 7, de 2021 (PLN 7/2021), que “altera o Anexo V à Lei nº 14.144, de 22 de abril de 2021 (Lei Orçamentária Anual – LOA 2021), que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2021”.

O PLN nº 7/2021 altera o Anexo V da LOA 2021 para retomar, de acordo com os termos originalmente propostos no Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA 2021, autorizações de fixação de efetivos no âmbito do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal – CBMDF e da Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF, que foram vetadas pelo Presidente da República, e incluir provimentos autorizados pela Lei Complementar nº 173/2020, alterada pela Lei Complementar nº 180/2021, em cargos de universidades federais criadas em 2018 e 2019.

O PLN nº 7/2021 propõe alterações no item 5, que trata das autorizações no âmbito do Poder Executivo, do Anexo V da LOA 2021 na seguinte forma:



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador Eduardo Gomes**

R\$ 1,00

DISCRIMINAÇÃO	CRIAÇÃO	QTD.	PROVIMENTO DESPESA					
			NO EXERCÍCIO (7)			ANUALIZADA		
			PRIMÁRIA	FINANCEIRA	TOTAL	PRIMÁRIA	FINANCEIRA	TOTAL
<b>.....</b>								
<b>5. Poder Executivo</b>		-	<b>49.800</b>	<b>2.123.660.076</b>	<b>424.242.395</b>	<b>2.547.902.471</b>	<b>3.961.894.188</b>	<b>837.173.700</b>
<b>5.1. Criação e provimentos de cargos e funções - Civis</b>		-	<b>47.592</b>	<b>1.809.621.703</b>	<b>422.021.609</b>	<b>2.231.643.312</b>	<b>3.613.637.774</b>	<b>832.732.128</b>
5.1.1. Cargos e funções vagos (5)		-	12.235	471.498.650	47.347.154	518.845.804	942.997.300	94.694.308
5.1.2. Banco de Professor-Equivalente e Quadro de Referência dos Cargos de Técnico-Administrativo em Educação (6)		-	33.829	1.325.547.094	352.052.273	1.677.599.367	2.651.094.188	704.104.546
5.1.3. Lei nº 13.634, de 20 de março de 2018 - UF Catalão/GO		-	221	1.963.610	3.271.926	5.235.536	3.049.183	4.907.888
5.1.4. Lei nº 13.651, de 11 de abril de 2018 - UF Delta do Parnaíba/PI		-	260	2.242.548	3.849.324	6.091.872	3.483.531	5.773.986
5.1.5. Lei nº 13.637, de 20 de março de 2018 - UF Rondonópolis/MT		-	218	1.320.967	3.227.510	4.548.477	2.062.193	4.841.266
5.1.6. Lei nº 13.635, de 20 de março de 2018 - UF Jataí/GO		-	212	1.933.509	3.138.680	5.072.189	3.001.557	4.708.020
5.1.7. Lei nº 13.651, de 11 de abril de 2018 - UF Agreste de Pernambuco/PE		-	303	2.731.694	4.485.943	7.217.637	4.241.198	6.728.915
5.1.8. Lei nº 13.856, de 8 de julho de 2019 - UF Norte do Tocantins/TO		-	314	2.383.631	4.648.799	7.032.430	3.708.624	6.973.199
<b>5.2. Fixação de efetivos - Militares</b>		-	<b>1.187</b>	<b>279.820.232</b>	-	<b>279.820.232</b>	<b>279.820.232</b>	-
5.2.1. Fixação de Efetivos - Aeronáutica, Exército e Marinha		-	1.187	279.820.232	-	279.820.232	279.820.232	-
<b>5.3. Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF</b>		-	<b>1.021</b>	<b>34.218.041</b>	<b>2.220.786</b>	<b>36.438.827</b>	<b>68.436.082</b>	<b>4.441.572</b>
5.3.1. Fixação de Efetivos - CBMDF		-	178	8.737.218	-	8.737.218	17.474.436	-
5.3.2. Fixação de Efetivos - PMDF		-	543	13.267.323	-	13.267.323	26.534.646	-
5.3.3. Fixação de Efetivos - PCDF		-	300	12.213.500	2.220.786	14.434.286	24.427.000	4.441.572
<b>TOTAL DO ITEM I</b>		<b>2.578</b>	<b>52.549</b>	<b>2.444.561.660</b>	<b>462.848.107</b>	<b>2.907.409.767</b>	<b>4.376.391.970</b>	<b>883.836.129</b>
								<b>5.260.228.990</b>

SF/21313.61535-35

O Poder Executivo propõe a inclusão dos itens 5.1.3, 5.1.4, 5.1.5, 5.1.6, 5.1.7, 5.1.8, que se referem a autorizações para provimentos em universidades federais criadas em 2018 e 2019. Para que não houvesse alteração nos montantes das dotações de 2021, foram feitas compensações no “item 5.1.2 Banco de Professor-Equivalente e Quadro de Referência dos Cargos de Técnico-Administrativo em Educação”.

O PLN restabelece o disposto no PLOA 2021 quanto aos itens “5.3.1 Fixação de Efetivos – CBMDF” e “5.3.2 Fixação de Efetivos – PMDF”, sem aumento de despesa em 2021, mas com redução do impacto anualizado, o que decorre, segundo a Mensagem, de ajuste metodológico no cálculo. Verifica-se também redução de impacto anualizado referente ao item “5.3.3 Fixação de Efetivos – PCDF”.

No prazo regimental, foi apresentada uma emenda ao projeto de lei, de autoria do Senador Izalci Lucas, que propõe a inclusão de dispositivo, determinando que, no prazo de 15 (quinze) dias, contados da publicação da lei, o Poder Executivo encaminhe Projeto de Lei para abertura de crédito adicional, com o objetivo de adequar a LOA 2021 ao disposto no disposto no § 3º do art. 11 da Lei nº 11.540/2007.

É o relatório.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Eduardo Gomes

SF/21313.61535-35

## II. ANÁLISE

Inicialmente, observe-se que este PLN está sendo apreciado sob a égide do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 2, de 2020, que alterou a tramitação e a apreciação de projetos de lei de matéria orçamentária devido à emergência em saúde pública decorrente da pandemia de Covid-19.

Do exame da proposição, não foram verificadas incompatibilidades com a legislação vigente, especialmente quanto ao disposto na Constituição Federal, no Plano Plurianual 2020-2023 (Lei nº 13.971, de 2019), na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2021 (Lei nº 14.116, de 2020), da Lei Orçamentária Anual para 2021 (Lei nº 14.144, de 2021), da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000) e da Lei nº 4.320, de 1964.

No que diz respeito às autorizações no âmbito do CBMDF e da PMDF, faz-se necessário um breve histórico para melhor compreensão da alteração proposta. O Anexo V do PLOA 2021, tal como proposto pelo Poder Executivo, continha autorização para a fixação de 178 efetivos no CBMDF e 543 efetivos na PMDF. O Congresso Nacional alterou esses quantitativos, fazendo constar 378 autorizações no CBMDF e 750 na PMDF, mas não alterou, de forma equivalente, o montante de dotações orçamentárias em 2021 para suportar o acréscimo proposto. Entretanto, atualizou o impacto financeiro e orçamentário anualizado.

O Poder Executivo vetou as linhas do Anexo V referentes ao CBMDF e à PMDF com o argumento de que o PLOA, tal como aprovado pelo Congresso Nacional, não cumpria o disposto no inciso III do § 2º do art. 110 da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2021 (Lei nº 14.116/2020), pelo qual as dotações orçamentárias autorizadas para 2021 devem ser correspondentes a valor igual ou superior à metade do impacto orçamentário-financeiro anualizado. De fato, as dotações aprovadas pelo Congresso Nacional para 2021, tanto no caso do CBMDF como no caso da PMDF, não superaram a metade do impacto anualizado.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Eduardo Gomes

Com o PLN nº 07/2021, busca-se a retificação da LOA, de tal maneira que a CBMDF e a PMDF possam fixar novos efetivos militares nos limites inicialmente previstos. O Poder Executivo também apresenta ajustes no impacto orçamentário-financeiro anualizado dos referidos órgãos e na Polícia Civil do Distrito Federal – PCDF.

O PLN nº 07/2021 não altera os montantes das dotações previstas para esses órgãos em 2021, não gerando aumento de despesas.

Sobre as autorizações no âmbito de universidades criadas em 2018 e em 2019, também convém apresentar algumas breves considerações.

Pelos incisos IV e V do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), em seu art. 8º, os entes federativos estão proibidos, até 31/12/2021, de: admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares; e realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios.

A Lei Complementar nº 180/2021 incluiu o § 7º nesse art. 8º, excetuando do disposto nos incisos IV e V os cargos de direção e funções previstos nas Leis nºs 13.634/2018 (que cria a Universidade Federal de Catalão), 13.635/2018 (que cria a Universidade Federal de Jataí), 13.637/2018 (que cria Universidade Federal de Rondonópolis), 13.651/2018 (que cria a Universidade Federal do Delta do Parnaíba e a Universidade Federal do Agreste de Pernambuco), e 13.856/2019 (que cria a Universidade Federal do Norte do Tocantins).

SF/21313.61535-35



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Eduardo Gomes

SF/21313.61535-35

O PLN nº 7/2021 autoriza, então, provimentos nessas universidades, sem, contudo, promover aumento da despesa prevista, porque faz equivalente compensação no item “5.1.2 - Banco de Professor-Equivalente e Quadro de Referência dos Cargos de Técnicos Administrativos em Educação”, de tal maneira que não há alterações nos montantes das dotações previstas para 2021 referentes à criação e provimentos de cargos e funções civis no Poder Executivo.

Com relação à emenda proposta pelo Senador Izalci Lucas, é importante apresentar algumas explicações.

A Lei Complementar – LC nº 177/2021 promoveu uma alteração na Lei nº 11.540/2007, que dispõe sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT, para incluir o § 3º do art. 11 na norma.

O referido dispositivo, incluído pela LC nº 177/2021, dispõe que é vedada a alocação orçamentária dos valores provenientes de fontes vinculadas ao FNDCT em reservas de contingência de natureza primária ou financeira. Com isso, nenhuma das fontes vinculadas ao Fundo – derivadas das receitas específicas que o constituem, conforme seu art. 10 – podem ser alocadas em ações orçamentárias de reserva de contingência, independentemente de a despesa ser primária ou financeira.

O intuito principal da norma é evitar que os recursos do FNDCT sejam utilizados para o cumprimento da meta de resultado primário, no caso de reserva financeira, ou mesmo para a cobertura de contingências diversas, no caso da reserva primária, forçando, com isso, a utilização dos recursos em despesas efetivas de política pública, sejam elas financeiras ou primárias.

O texto do dispositivo em comento foi originalmente vetado, quando da apreciação pelo Poder Executivo do texto do autógrafo do PLP nº 135/2020. Posteriormente, em 17/03/2021, o Veto nº 2/2021, especificamente quanto a esse item, foi rejeitado pelo Congresso Nacional, tendo o novo dispositivo integrante da Lei nº 11.540/2007 sido promulgado em 26/03/2021.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Eduardo Gomes

O PLOA 2021, aprovado pelo Congresso Nacional em 25/03/2021, contemplou dotação da ordem de R\$ 5.048,6 milhões em reserva de contingência financeira no FNDCT, contendo fontes vinculadas ao fundo, promulgada posteriormente. Com a promulgação do novo § 3º do art. 11 da Lei nº 11.540/2007 no dia seguinte à aprovação do PLOA 2021, a mencionada alocação de recursos ficou em desacordo com o ordenamento, sendo necessária sua correção.

Para readequar o orçamento ao novo dispositivo, o Poder Executivo deverá necessariamente recorrer a créditos adicionais, utilizando-se da edição de atos infralegais (decretos ou outros), por meio das autorizações já existentes no art. 4º da LOA 2021, ou do envio de projetos de lei – PLNs, quando não resguardado pelas hipóteses previstas no referido artigo.

Atualmente estão tramitando no Congresso Nacional dois PLNs que atuam no sentido de ajustar o orçamento do FNDCT aos ditames do § 3º do art. 11 da Lei nº 11.540/2007. Tanto o PLN nº 6, como o nº 8, remanejam dotações orçamentárias dentro do Fundo, retirando parte dos recursos vinculados alocados em reserva de contingência financeira e os destinando a outras programações.

Importante destacar que, embora apenas esses dois projetos não sejam capazes de adequar totalmente o orçamento do Fundo ao aludido dispositivo, eles são parte de planejamento do Ministério da Economia, expressado no Ofício SEI no 118771/2021/ME, do Secretário de Orçamento Federal, Substituto, para tratar da questão.

Conforme destacado no referido documento, as seguintes decisões foram tomadas na 5ª Reunião Ordinária da Junta de Execução Orçamentária – JEO, realizada em 5 de maio de 2021, relativamente às solicitações de créditos adicionais:

*b) no que diz respeito à apropriação da Reserva de Contingência Financeira do FNDCT, no valor de R\$5.048,6 milhões, tendo em vista a queda do veto 002/2021, referente ao § 3º do art. 11 da Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, os referidos recursos serão indicados da seguinte forma:*

SF/2131361535-35



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Eduardo Gomes

SF/21313.61535-35

*b.1) R\$ 415,0 milhões serão apropriados para o crédito relacionado à realização de Testes Clínicos de Vacinas, conforme mencionado no item a), por meio de PL Suplementar;*

*b.2) R\$ 305,0 milhões que porventura sejam utilizadas para o atendimento da parcela restante do crédito solicitado para a realização de Testes Clínicos de Vacinas, conforme mencionado no item “a.2”, por meio de Portaria do Secretário Especial de Fazenda;*

*b.3) R\$ 1.888,2 milhões serão atribuídos às Despesas Reembolsáveis destinadas a projetos de desenvolvimento tecnológico de empresas, sob a forma de empréstimo à Finep, por meio de PL Suplementar;*

*b.4) R\$ 2.440,4 milhões, serão destinados à programação do FNDCT e atendidos ao longo do ano, conforme indicação do órgão, por meio de PL Suplementar e/ou Especial.*

Os itens b.1 e b.3 são objeto dos PLNs nos 6 e 8 respectivamente. Quanto ao item b.4, embora possa não descrever a busca por uma solução imediata, é importante destacar que o volume considerável de recursos pode requerer análises complementares em busca de soluções que minimizem o impacto fiscal dos remanejamentos, seja no teto de gastos ou na meta de resultado primário.

Por fim, importante destacar que, caso o plano evidenciado no documento efetivamente ocorra, o Poder Executivo estará, ao final, dando cumprimento ao § 3º do art. 11 da Lei nº 11.540/2007.

Observamos que diversos parlamentares apresentaram emendas com o mesmo teor ao PLN nº 8/2021, que, como já informamos, ainda que parcialmente, busca equacionar a questão.

Com essa digressão, em que pese o fato de reconhecermos a sua relevância e mérito, entendemos que a emenda deve ser rejeitada para preservar o escopo pretendido pelo Poder Executivo neste PLN e porque, como demonstram as decisões tomadas na reunião da Junta de Execução Orçamentária, há um compromisso por parte do governo de encaminhar os créditos adicionais para que se atenda ao comando do § 3º do art. 11 da Lei nº 11.540/2007. Ademais, caso surja o entendimento no Congresso Nacional de que cabe estabelecer prazo para que o Poder Executivo proponha crédito adicional, entendemos que seria de melhor tom, considerando o número de emendas apresentadas, que esse entendimento ocorra no âmbito do PLN nº 8/2021.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Eduardo Gomes

**III. VOTO DO RELATOR**

Diante do exposto e considerando a constitucionalidade, juridicidade e mérito da matéria, somos pela rejeição da emenda apresentada e pela aprovação do PLN nº 07, de 2021, na forma proposta pelo Poder Executivo.

Sala das Sessões, em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2021.

**Senador EDUARDO GOMES (MDB/TO)**

Relator

SF/21313.61535-35