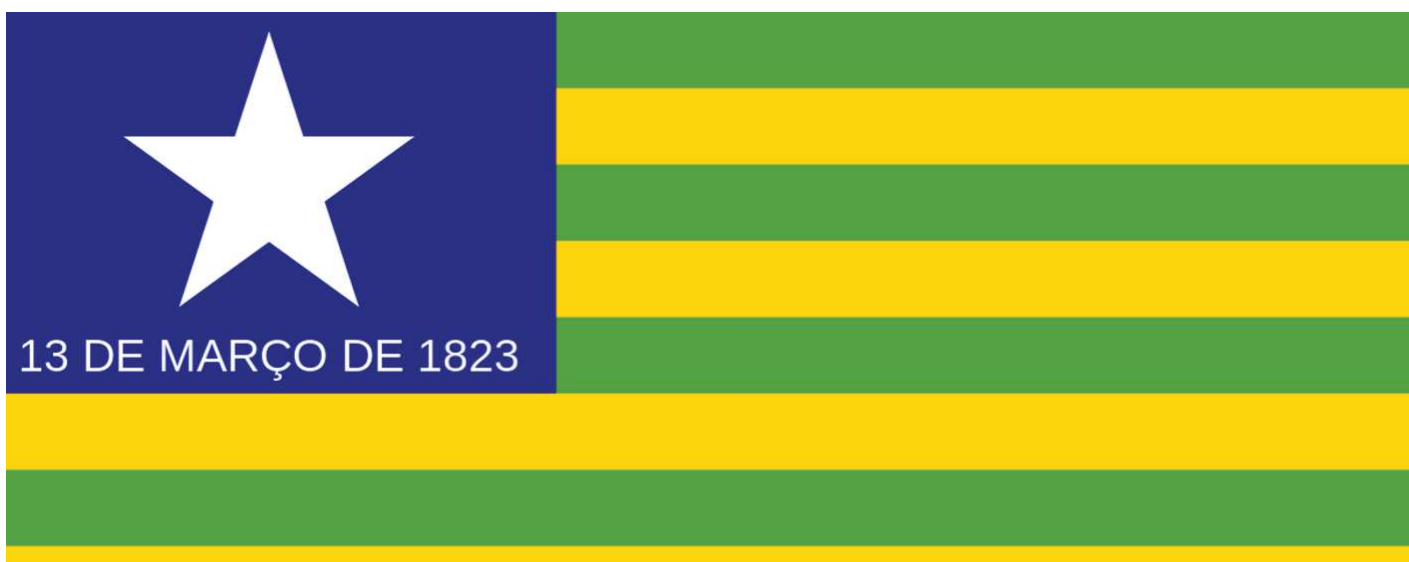




EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS

LEVANTAMENTO REALIZADO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ QUANTO ÀS DESTINAÇÕES E EXECUÇÃO DE EMENDAS IMPOSITIVAS NO PIAUÍ NOS ANOS DE 2017 A 2019





Estado do Piauí
Tribunal de Contas

Secretaria de Controle Externo - SECEX



**LEVANTAMENTO QUANTO À DESTINAÇÃO E EXECUÇÃO DAS
EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS NO ESTADO DO PIAUÍ, DE
2017 A 2019**

Processo: TC/003092/2019

Objeto: Emendas parlamentares impositivas no âmbito do estado do Piauí.

Relator(a): Cons. Subs. Jackson Nobre Veras

Procurador(a):

Tipo de processo: Fiscalização – Levantamento (art. 181, RITCE/PI)

Ato originário: Decisão Plenária nº 081/19, de 31 de janeiro de 2019

Objetivo(s) do relatório:

- 1) Verificar a normatização e utilização do instituto das emendas parlamentares impositivas no âmbito do estado do Piauí, a fim de propor melhorias que conciliem eficiência, eficácia e legalidade com o atingimento das diretrizes, dos objetivos e das metas dos órgãos e entidades que recebem as emendas.
- 2) Apresentar em linhas gerais como as emendas foram implementadas no Piauí, evidenciando estatísticas referentes à sua utilização no período em análise.

Ato de Designação: Portaria TCE/PI nº 502/2019, publicada no DOE-TCE/PI em 18 de julho de 2019

Tema(s) abordados no processo (PACEX 2019/2020): Levantamento das despesas realizadas com Emendas Parlamentares para mapear quais funções governamentais e quais credores estão sendo beneficiados com tais recursos a fim de dar transparência dessas ações à sociedade.

Período de realização da fiscalização: De 01/08/2019 a 17/09/2019.

Composição da Equipe:

Auditor de Controle Externo	Matrícula	Lotação
Enrico Ramos de Moura Maggi	97.268-8	II DFAE
Luis Batista de Sousa Júnior	98.256-3	NPDCEx



EM RESUMO

Por que o levantamento foi realizado?

O TCE/PI vem observando nos últimos anos em seus processos de fiscalização ocorrências reiteradas que apontam indícios de irregularidades na execução de despesas oriundas de emendas impositivas, recursos que totalizam anualmente mais de 40 milhões de reais no orçamento estadual. Ante o grande número de ocorrências e do significativo montante destinado a esse instituto anualmente, foi criado, através da Portaria TCE/PI nº 502/2019, Grupo de Estudos com vistas à sua análise.

Nesse sentido, a realização de estudos foi proposta visando a realização de diagnóstico dos processos de concessão, planejamento e execução das emendas parlamentares ocorridas no âmbito do Piauí, a fim de detectar eventuais oportunidades de melhorias a serem propostas aos chefes dos Poderes Executivo e Legislativo, os quais são conjuntamente responsáveis pela regulamentação deste instituto no âmbito estadual.

Quais foram as principais proposições do Tribunal de Contas às unidades gestoras fiscalizadas?

O estudo propõe, ao final, que o relatório seja encaminhado tanto aos gestores da SEGOV, SEPLAN e PGE quanto ao presidente da ALEPI, a fim de que avaliem a pertinência de apresentar alteração tanto na Constituição Estadual, quanto de leis e normativos infralegais estaduais, com o objetivo de compatibilizar o planejamento e a execução das emendas no estado do Piauí ao que se observa no Governo Federal.

ESTUDOS QUANTO À DESTINAÇÃO E EXECUÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS NO ESTADO DO PIAUÍ, DE 2017 A 2019

O que o TCE/PI analisou e encontrou?

A partir da análise da execução orçamentária do período de 2017 a 2019, o estudo demonstrou que a alocação das emendas sem o devido planejamento vem levando a um número excessivo de movimentações orçamentárias ao longo do ano (superior a 100% da dotação), o que vem contribuindo com a inexecução anual de mais de 23% do montante destinado a emendas.

Demonstrou-se também que a Constituição Estadual diverge significativamente da Federal quanto à regulamentação deste instituto. À luz dessa divergência, observa-se que, anualmente, mais da metade das emendas impositivas no Piauí são destinadas à função “*Cultura*”, com vistas à realização de festividades e à contratação de bandas/artistas, chegando a **76,66%** durante o ano de 2019, e divergindo do que ocorre no Governo Federal, onde ao menos **50%** das emendas devem ser destinadas à Saúde.

Foram também analisados o fluxo de aprovação e distribuição das emendas impositivas desde sua distribuição no Poder Legislativo até a sua análise pelo Poder Executivo, tanto no âmbito federal quanto no estadual. A partir disso, foram expostas as vantagens, aos parlamentares e aos gestores dos órgãos que executam as emendas, de se adotar um rito processual que permita a análise prévia dos impedimentos de ordem técnica quando da execução deste instituto, conferindo maior segurança a todos os envolvidos e aumentando as chances dos recursos serem bem utilizados, beneficiando a sociedade piauiense.

Quais são os benefícios esperados?

Aumento da eficiência, da eficácia e da efetividade dos processos de planejamento e de execução das emendas parlamentares impositivas no âmbito do estado do Piauí, em virtude da aprovação e alteração de normativos estaduais referentes a este instituto, e da compatibilização da Constituição Estadual à Federal, sobretudo no que diz respeito à destinação de um maior percentual das emendas parlamentares à Saúde, e no que diz respeito à instituição de fluxo processual para análise dos impedimentos de ordem técnica.



Estado do Piauí
Tribunal de Contas

Secretaria de Controle Externo - SECEX



LISTA DE SIGLAS

ALEPI	Assembleia Legislativa do Estado do Piauí
CDSOL	Coordenadoria de Desenvolvimento Social e Lazer
CE	Constituição do Estado do Piauí
CF	Constituição Federal
DOE	Diário Oficial do Estado
DOE-TCE/PI	Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Piauí
EC	Emenda Constitucional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MTO	Manual Técnico do Orçamento
PACEX	Plano Anual de Controle Externo
PES	Plano Estadual de Saúde
PGE	Procuradoria Geral do Estado
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
SEGOV	Secretaria de Governo do Estado do Piauí
SEGOV/PR	Secretaria de Governo da Presidência da República
SEPLAN	Secretaria do Planejamento do Estado do Piauí
SETUR	Secretaria do Turismo do Estado do Piauí
SPOF	Sistema de Planejamento e Orçamento Federal
SIAFE	Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado do Piauí
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
TCE/PI	Tribunal de Contas do Estado do Piauí
UG	Unidade Gestora
UO	Unidade Orçamentária



Estado do Piauí
Tribunal de Contas

Secretaria de Controle Externo - SECEX



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	5
2. IMPLANTAÇÃO DAS EMENDAS IMPOSITIVAS.....	6
2.1 Histórico e Visão Geral	6
2.2 Emendas impositivas na legislação federal	6
2.3 Emendas impositivas na Constituição do Estado do Piauí	8
3. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS EMENDAS IMPOSITIVAS NO PIAUÍ – 2017 A 2019.....	9
3.1 Movimentação orçamentária das emendas impositivas e de saldo de dotação ao final do exercício	9
3.2 Execução das emendas impositivas nas funções Saúde, Educação e Cultura (análise por função orçamentária)	11
3.3 Execução das emendas impositivas nas funções Saúde, Educação e Cultura (análise por Unidade Gestora	14
4. PROCEDIMENTO DE ELABORAÇÃO E DESTINAÇÃO DAS EMENDAS IMPOSITIVAS	16
4.1 Trâmite no Governo Federal	16
4.2 Trâmite no Estado do Piauí	19
4.3 Impedimentos de ordem técnica à execução das emendas impositivas	20
4.4 Sugestão de fluxo processual para análise dos impedimentos de ordem técnica	24
5. CONCLUSÃO	26
6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTOS	27



Estado do Piauí

Tribunal de Contas

Secretaria de Controle Externo - SECEX



1. INTRODUÇÃO

Em 18/07/2019, foi publicada no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE/PI) a Portaria TCE/PI nº 502/2019, através da qual foi criado o “*Grupo de Estudo para análise da liberação de Emendas Parlamentares Estaduais*”. O Grupo surgiu em razão de reiteradas ocorrências mencionadas em processos junto ao TCE/PI que apontavam indícios de irregularidades na execução de despesas oriundas de emendas impositivas, recursos que totalizam anualmente mais de 40 milhões de reais no orçamento estadual. Nesse sentido, a realização de estudos foi proposta com o objetivo de realizar um diagnóstico dos processos de concessão, planejamento e execução das emendas parlamentares ocorridas no âmbito do Piauí.

O presente estudo tem como principais objetivos verificar a normatização e utilização do instituto das emendas parlamentares impositivas no âmbito do estado do Piauí, a fim de propor melhorias que conciliem eficiência, eficácia e legalidade com o atingimento das diretrizes, dos objetivos e das metas dos órgãos e entidades que recebem as emendas. Além disso, o estudo visa apresentar em linhas gerais como as emendas foram implementadas no Piauí, evidenciando estatísticas referentes à sua utilização no período em análise.

Para execução do presente trabalho, foi delimitado como escopo uma amostra dos processos de planejamento, movimentação e execução de emendas parlamentares realizados entre Janeiro/2017 e Julho/2019, tanto por permitir um diagnóstico mais, quanto por ser o período que coincide com a utilização, por parte dos Poderes e órgãos estaduais, do Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado do Piauí – SIAFE-PI, que permite uma análise mais aprofundada e minuciosa do processo de planejamento, movimentação e execução das emendas.

Além disso, foram consideradas as principais entidades relacionadas com o processo de planejamento e movimentação das emendas parlamentares estaduais, a saber: Secretaria do Planejamento do Estado do Piauí – SEPLAN; e Assembleia Legislativa do Estado do Piauí – ALEPI. Foram observados também o total de emendas executadas no âmbito das entidades estaduais responsáveis pela execução do maior volume de emendas estaduais.

A partir das análises mencionadas acima, foi possível detectar que a regulamentação estadual das emendas impositivas apresenta várias lacunas e divergências quando comparada ao ordenamento da União, sobretudo na ausência de normas quanto aos eventuais impedimentos de ordem técnica, o que proporciona uma série de dificuldades quando da operacionalização deste instituto tanto aos autores das emendas quanto aos gestores das Unidades Orçamentárias beneficiárias. Além disso, restou evidente que a destinação de 30% do total das emendas às áreas de educação, saúde ou cultura não tem beneficiado, na prática, as áreas de educação ou saúde, mas apenas a cultura, que vem recebendo anualmente mais de 50% do total das emendas.



Estado do Piauí

Tribunal de Contas

Secretaria de Controle Externo - SECEX



2. IMPLANTAÇÃO DAS EMENDAS IMPOSITIVAS

2.1 Histórico e Visão Geral

De acordo com a doutrina majoritária acerca das finanças públicas, a Lei Orçamentária Anual – LOA deve ser interpretada como peça autorizativa, e não impositiva, não trazendo ao chefe do Poder Executivo a obrigação de promover a execução de todas as ações previstas neste instrumento de planejamento. Sob a ótica do Poder Legislativo, este posicionamento comprometia parcialmente a importância da LOA, ao tempo em que permitia ao chefe do Executivo a livre movimentação do planejamento ratificado pelo Poder Legislativo, dentro de determinados limites trazidos pela Constituição Federal e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.

Os debates envolvendo os Poderes Legislativo e Executivo acerca da possibilidade de tornar os dispositivos da LOA total ou parcialmente impositivos culminou com a aprovação das chamadas emendas parlamentares impositivas nas esferas federal, estadual e municipal. No artigo “*O Orçamento Impositivo das Emendas Individuais – Disposições da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, e da LDO 2015*” (2015), os autores Eugênio Greggianin e José de Ribamar Pereira da Silva, Consultores de Orçamentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, respectivamente, descrevem o orçamento impositivo nos seguintes termos:

O orçamento impositivo, em síntese, traz a ideia de que a execução da lei orçamentária, no que tange às programações incluídas ou acrescidas por meio de emenda individual, é obrigatória, e não apenas facultativa. A execução orçamentária torna-se, portanto, um dever do gestor. **Essa responsabilidade é afastada, evidentemente, quando forem comprovados impedimentos técnicos ou legais.** (grifo nosso)

Conforme veremos a seguir, a promulgação deste instituto não ocorreu de forma uniforme e simultânea no país entre suas diferentes esferas de governo, sendo notáveis as divergências entre sua regulamentação e implementação no âmbito da União e do estado do Piauí.

2.2 Emendas impositivas na legislação federal:

No âmbito federal, as emendas impositivas foram originalmente previstas na Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013 (LDO 2014), e na Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015 (LDO 2015). Todavia, a fim de se evitar que os debates acerca dos termos e da pertinência da aprovação e posterior execução de emendas impositivas ocorresse novamente todos os anos (vez que cada exercício será abarcado por uma LDO diferente), as emendas parlamentares impositivas foram elevadas ao patamar constitucional com a promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 86/2015, que trouxe grandes alterações aos arts. 165 e 166 da Constituição Federal e tornou impositiva, no âmbito da União, a execução das chamadas emendas parlamentares individuais, em valor equivalente para cada parlamentar do Congresso Nacional.



Estado do Piauí

Tribunal de Contas

Secretaria de Controle Externo - SECEX



Relevante mencionar que a Constituição Federal foi novamente alterada em junho de 2019 no tocante às emendas impositivas com a aprovação da EC nº 100/2019, a qual tornou impositivas também as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. Tendo em vista que este normativo não foi replicado no estado do Piauí, não é objeto do presente estudo.

Dentre as várias inovações trazidas pelas EC nºs 86/2015 e 100/2019, merecem destaque os parágrafos transcritos a seguir:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

[...]

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de **1,2% (um inteiro e dois décimos por cento)** da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

[...]

§ 11. **É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo**, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165.

§ 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as **emendas de iniciativa de bancada** de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

§ 13. As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo **não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica**. (grifos nossos)

Entre os pontos elencados acima, merece destaque a menção, ao final do parágrafo 13, aos impedimentos de ordem técnica (sobre os quais se falará em detalhes adiante). Verificou-se que a Constituição Federal também trazia nos parágrafos 14 e 15 do art. 166 incisos específicos para descrever os prazos para análise, por parte dos Poderes, dos impedimentos de ordem técnica eventualmente apresentados pelos órgãos setoriais recebedores de emendas impositivas. Embora os referidos parágrafos 14 e 15 da CF/88 tenham sido alterados por força da EC nº 100/2019, a análise do seu teor é válida para a compreensão do instituto das emendas no âmbito federal. Dito isto, estes parágrafos previam:

§ 14. **No caso de impedimento de ordem técnica**, no empenho de despesa que integre a programação, na forma do § 11 deste artigo, serão adotadas as seguintes medidas:

I - **até 120 (cento e vinte) dias** após a publicação da lei orçamentária, o Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública enviarão ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento;



Estado do Piauí

Tribunal de Contas

Secretaria de Controle Externo - SECEX



II - **até 30 (trinta) dias** após o término do prazo previsto no inciso I, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;

III - **até 30 de setembro ou até 30 (trinta) dias após o prazo previsto no inciso II**, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei sobre o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;

IV - se, **até 20 de novembro ou até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso III**, o Congresso Nacional não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária.

§ 15. **Após o prazo** previsto no inciso IV do § 14, as programações orçamentárias previstas no § 11 **não serão de execução obrigatória** nos casos dos impedimentos justificados na notificação prevista no inciso I do § 14. (grifos nossos)

Apesar de terem sido removidos da CF/88, os prazos descritos acima passaram a ser quase que integralmente replicados nos arts. 10 a 17 da Portaria Interministerial nº 078/2019, do Ministério da Economia e da Secretaria de Governo da Presidência da República, a qual “*Dispõe sobre procedimentos e prazos para operacionalização das emendas parlamentares individuais de execução obrigatória, bem como sobre procedimentos e prazos para a superação de impedimentos de ordem técnica [...]*”.

2.3 Emendas impositivas na Constituição do Estado do Piauí:

No Piauí, as emendas impositivas individuais foram instituídas com a promulgação da Emenda Constitucional Estadual (EC) nº 42, de 17 de dezembro de 2013, época que coincide com a aprovação da LDO 2014 do Governo Federal, que foi o primeiro normativo federal a implementar a existência de emendas impositivas na União, conforme mencionado acima.

A referida EC nº 42/2013 acrescentou o art. 179-A à Constituição Estadual, nos seguintes termos:

Art. 179-A. É obrigatória a execução dos créditos constantes na Lei Orçamentária Anual, resultantes de emendas parlamentares, financiadas exclusivamente com recursos consignados na reserva parlamentar instituída com a finalidade de dar cobertura às referenciadas emendas.

§ 1º Aplicam-se aos créditos decorrentes das emendas parlamentares de que trata o **caput** as mesmas normas e obrigações acessórias de execução orçamentária previstas na legislação específica sobre a matéria.

§ 2º O Poder Executivo inscreverá em Restos a Pagar os valores dos saldos orçamentários, referentes às emendas parlamentares de que trata o **caput**, que se verificarem ao final de cada exercício.

Art. 2º A reserva parlamentar de que trata o caput o art. 179-A referida no art. 1º terá como valor de referência **seis décimos por cento da receita corrente líquida** fixada no Projeto de Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2013.
§ 1º Para efeito de atualização das emendas parlamentares após o ano de 2014, se aplicará o percentual supracitado na receita corrente líquida da lei orçamentária do ano anterior.



Estado do Piauí
Tribunal de Contas

Secretaria de Controle Externo - SECEX



§ 2º As emendas parlamentares individuais destinarão, obrigatoriamente, 30% (trinta por cento) de seu valor para a saúde, educação e cultura.” (grifos nossos)

Vale mencionar que, embora a EC nº 42/2013 tenha sido promulgada à mesma época do primeiro normativo que previu as emendas impositivas no âmbito federal (Lei nº 12.919/2013 – LDO 2014), a redação estadual é mais resumida, não reproduzindo vários pontos descritos no art. 52 da LDO 2014 da União, conforme veremos a seguir.

Além disso, não houve maior regulamentação deste instituto nas LDOs Estaduais referentes aos anos de 2015 a 2018, embora todas tenham sido elaboradas e publicadas após a EC nº 42/2013. Apenas a partir da Lei nº 7.143/2018 (LDO 2019) foram trazidos maiores detalhes ao instituto das emendas impositivas a nível estadual, tendo em vista que foi inserida na LDO a “Seção III – Do regime de Execução das Programações Incluídas ou Acrescidas por Emendas Individuais”.

3. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS EMENDAS IMPOSITIVAS NO PIAUÍ – 2017 A 2019

3.1 Movimentação orçamentária das emendas impositivas e de saldo de dotação ao final do exercício:

Inicialmente, faz-se necessário apresentar de modo geral estatísticas relacionadas à aprovação, movimentação e execução de emendas impositivas ocorridas nos órgãos e entidades da Administração Estadual no período compreendido entre Jan/2017 e Jul/2019, a fim de evidenciar quais as principais funções orçamentárias e os principais órgãos estaduais contemplados pelas emendas. Reitera-se que, conforme descrito no art. 179-A, a Dotação Inicial corresponderá a 0,6% (seis décimos por cento) da Receita Corrente Líquida da LOA do ano anterior.

TABELA 01 – Comparativo das emendas parlamentares entre Jan/2017 e Jul/2019

DESCRIÇÃO	2017 (R\$)	2017 (%)	2018 (R\$)	2018 (%)	2019 (até 31-07) (R\$)	2019 (até 31-07) (%)
DOTAÇÃO INICIAL [A]	40.336.620,00	100,00%	41.139.390,00	100,00%	47.131.020,00	100,00%
DOTAÇÃO INICIAL POR DEPUTADO [B] = [A]/30	1.344.554,00	3,33%	1.371.313,00	3,33%	1.571.034,00	3,33%
SUPLEMENTAÇÕES [C]	41.049.515,00	101,77%	41.504.981,00	100,89%	36.718.962,00	77,91%
ANULAÇÕES [D]	-39.924.515,00	-98,98%	-41.569.048,00	-101,04%	-36.718.962,00	-77,91%
DOTAÇÃO ATUALIZADA [E] = [A]+[C]-[D]	41.661.620,00	103,28%	41.075.323,00	99,84%	47.131.020,00	100,00%



Estado do Piauí
Tribunal de Contas

Secretaria de Controle Externo - SECEX



DESCRIÇÃO	2017 (R\$)	2017 (%)	2018 (R\$)	2018 (%)	2019 (até 31-07) (R\$)	2019 (até 31-07) (%)
DESPESAS EMPENHADAS [F]	32.066.484,21	79,50%	29.319.110,47	71,27%	14.626.168,25	31,03%
SALDO DE DOTAÇÃO [G] = [E]-[F]	9.595.135,79	23,79%	11.756.212,53	28,58%	32.504.851,75	68,97%

Fonte: SIAFE/PI 2019 – Relatório EMENDAS PARLAMENTARES - PERCENTUAIS POR FUNÇÃO, anos de 2017, 2018, e 2019 (acumulado até julho)

Ao se analisar a Tabela 01, algumas considerações já se mostram possíveis. Inicialmente, observa-se que o montante de Suplementações e Anulações orçamentárias nos anos de 2017 e de 2018 superam a Dotação Inicial destinada a emendas impositivas, o que deve se repetir no ano de 2019, tendo em vista que, ao final de julho, já houve movimentação de aproximadamente 78% do total destinado às emendas. Estas circunstâncias indicam uma intensa movimentação orçamentária das emendas ao longo do ano, alteração esta que pode ser de qualquer natureza, podendo envolver desde simples mudança de modalidade ou natureza de despesa, quanto a própria alteração do objeto da emenda ou do órgão estadual beneficiado.

Ao mesmo tempo em que se verifica um percentual elevado de suplementações e anulações, observa-se que o saldo de dotação remanescente ao final dos anos de 2017 e 2018 foi de, respectivamente, 23,79% e de 28,58% do total das emendas impositivas. Considerando-se que o § 2º do art. 179-A da Constituição Estadual menciona a inscrição em Restos a Pagar dos saldos orçamentários, percebe-se que a EC nº 42/2013 tratou apenas da destinação das emendas que alcançarem ao menos estágio do empenho da despesa pública, nada descrevendo acerca daquelas que não chegarem a ser empenhadas. Dito isto, os saldos de dotação de R\$ 9.595.315,79 no ano de 2017 e de R\$ 11.756.212,53 em 2018 não podem ser reabertos e utilizados nos anos seguintes, por força do princípio da anualidade orçamentária (art. 165, § 5º, da CF/88 c/c art. 34, Lei nº 4.320/64). Assim, estes valores evidenciam subutilização crescente do instituto da emenda impositiva.

A movimentação contínua das emendas parlamentares pode dificultar a adequada execução das despesas no âmbito dos órgãos beneficiados, tendo em vista que, mesmo nos órgãos mais céleres, a despesa pública deve preencher uma série de etapas antes de poder ser efetivamente paga, etapas estas que envolvem tanto questões orçamentárias (empenho, liquidação e pagamento), quanto jurídicas (licitações e contratos) e administrativas (trâmite processual). Ao mesmo tempo, a movimentação excessiva pode ser também uma das causas que leva à existência de saldo de dotação ao final de cada ano observado.

À luz destas circunstâncias, seria recomendável um planejamento mais detalhado, por parte dos parlamentares, quanto aos objetos e órgãos a serem beneficiados pelas emendas impositivas ainda na etapa de elaboração da LOA, a fim de permitir que sejam alocadas em



Estado do Piauí

Tribunal de Contas

Secretaria de Controle Externo - SECEX



Unidades com capacidade operacional para executar o objeto da emenda de forma efetiva, seguindo adequadamente todas as etapas e procedimentos impostos pela legislação, reduzindo a necessidade de remanejamentos orçamentários e, por consequência, **diminuindo a possibilidade de existir, ao final do ano, dotação não empenhada.**

3.2 Execução das emendas impositivas nas funções Saúde, Educação e Cultura (análise por função orçamentária):

O art. 2º, § 2º, da EC nº 42/2013 determina que “*As emendas parlamentares individuais destinarão, obrigatoriamente, 30% (trinta por cento) de seu valor para a saúde, educação e cultura*”. A fim de se classificar a distribuição das emendas como sendo destinadas à saúde, à educação, à cultura ou a outras áreas, verifica-se a função da ação orçamentária que recebeu a dotação decorrente de emenda.

Imprescindível, portanto, compreender o conceito de função orçamentária, a qual, segundo o Manual Técnico do Orçamento do Governo Federal do ano de 2019 (MTO 2019) pode ser descrita nos seguintes termos:

“A função [...] pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público. Reflete a competência institucional do órgão, como, por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa, que guarda relação com os respectivos Ministérios. Há situações em que o órgão pode ter mais de uma função típica, considerando-se que suas competências institucionais podem envolver mais de uma área de despesa. Nesses casos, deve ser selecionada, entre as competências institucionais, aquela que está mais relacionada com a ação.”

Analisando-se os totais de emendas parlamentares empenhados por função orçamentária, verifica-se o seguinte:

TABELA 02 – Comparativo das emendas impositivas empenhadas entre Jan/2017 e Jul/2019 – por função orçamentária

Função Orçamentária (Código/Nome)	2017 (R\$)	2017 (%)	2018 (R\$)	2018 (%)	2019 (até 31-07) (R\$)	2019 (até 31-07) (%)
10 - SAÚDE	2.026.387,00	6,32%	1.304.473,84	4,45%	250.000,00	1,71%
12 - EDUCAÇÃO	717.602,00	2,24%	500.218,00	1,71%	362.000,00	2,48%
13 - CULTURA	20.614.719,00	64,29%	16.200.926,00	55,26%	2.957.243,07	20,22%
23 - COMÉRCIO E SERVIÇOS	6.064.208,00	18,91%	2.691.000,00	9,18%	2.965.000,00	20,27%
04 - ADMINISTRAÇÃO	29.998,70	0,09%	0,00	0,00%	156.000,00	1,07%
06 - SEGURANÇA PÚBLICA	0,00	0,00%	666.000,00	2,27%	0,00	0,00%
08 - ASSISTÊNCIA SOCIAL	64.999,58	0,20%	83.650,00	0,29%	0,00	0,00%
14 - DIREITOS DA CIDADANIA	0,00	0,00%	24.991,86	0,09%	0,00	0,00%
15 - URBANISMO	169.809,65	0,53%	333.424,02	1,14%	188.235,80	1,29%
16 - HABITAÇÃO	19.580,00	0,06%	0,00	0,00%	0,00	0,00%
17 - SANEAMENTO	147.000,00	0,46%	0,00	0,00%	0,00	0,00%

Função Orçamentária (Código/Nome)	2017 (R\$)	2017 (%)	2018 (R\$)	2018 (%)	2019 (até 31-07) (R\$)	2019 (até 31-07) (%)
20 - AGRICULTURA	1.659.233,13	5,17%	1.374.447,29	4,69%	431.000,00	2,95%
22 - INDÚSTRIA	0,00	0,00%	100.360,00	0,34%	0,00	0,00%
24 - COMUNICAÇÕES	50.000,00	0,16%	204.313,00	0,70%	1.311.000,00	8,96%
26 - TRANSPORTE	0,00	0,00%	70.000,00	0,24%	400.839,38	2,74%
27 - DESPORTO E LAZER	502.947,15	1,57%	5.765.306,46	19,66%	5.604.850,00	38,32%
TOTAL EMPENHADO	32.066.484,21	100,00%	29.319.110,47	100,00%	14.626.168,25	100,00%

Fonte: SIAFE/PI 2019 – Relatório EMENDAS PARLAMENTARES - PERCENTUAIS POR FUNÇÃO, anos de 2017, 2018, e 2019 (acumulado até julho) – Excluídas funções em que não houve empenho nos 3 anos.

Segue abaixo distribuição gráfica das informações descritas na Tabela 02, por ano, e ignorando-se as funções em que não houve empenho em cada exercício.

GRÁFICO 01 – Emendas Impositivas empenhadas, por Função (2017)

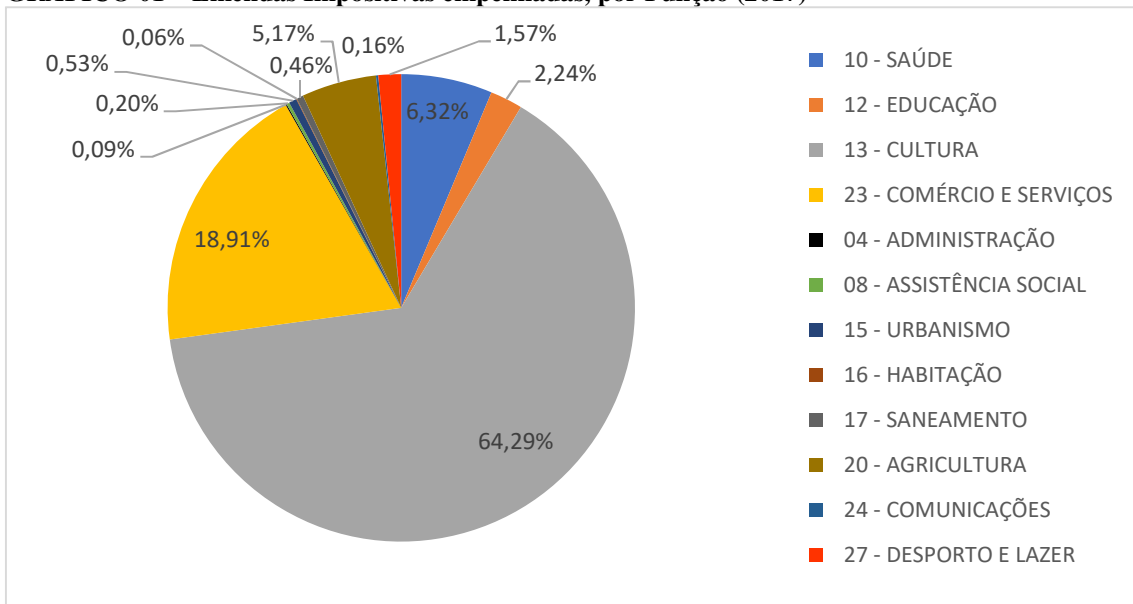


GRÁFICO 02 – Emendas Impositivas empenhadas, por Função (2018)

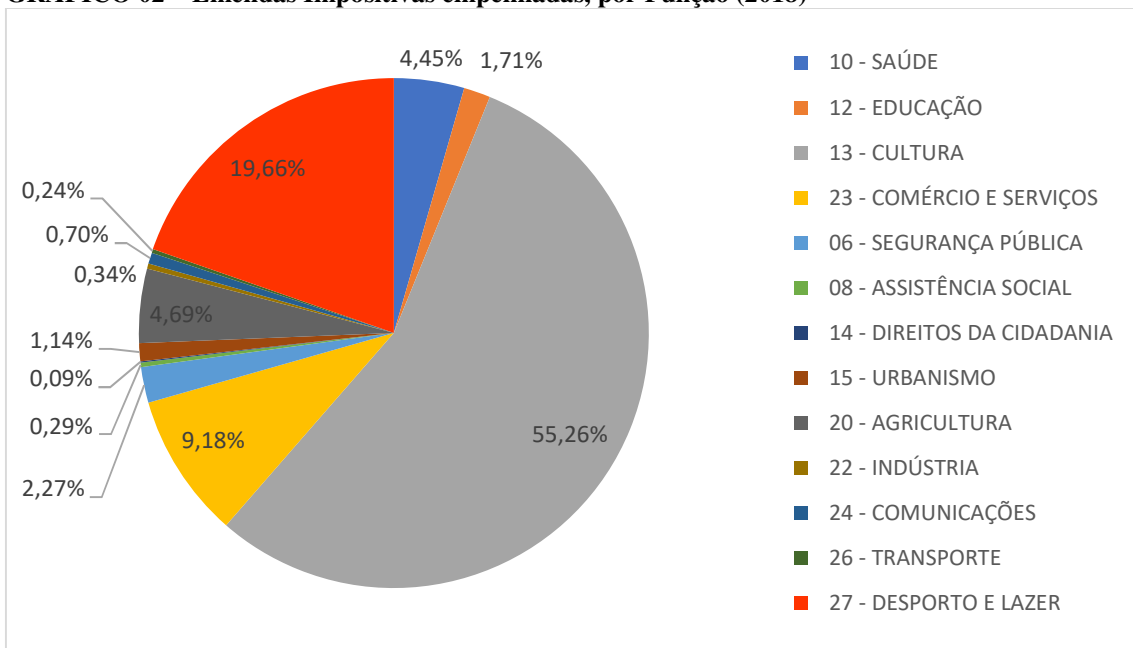
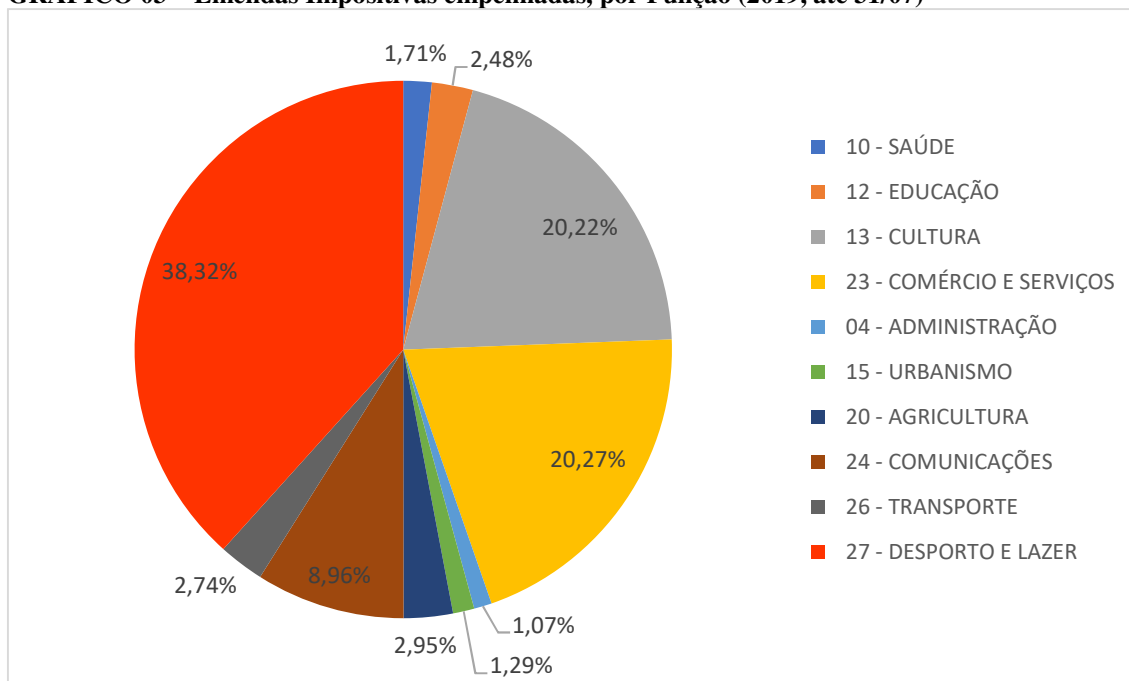


GRÁFICO 03 – Emendas Impositivas empenhadas, por Função (2019, até 31/07)



Conforme verificado na Tabelas e nos Gráficos acima, o instituto das emendas impositivas tem sido eficaz no que diz respeito ao fomento à cultura, vez que o percentual destinado a esta função orçamentária, nos anos de 2017 e 2018, supera os 55% do montante das emendas empenhadas. Entretanto, o percentual destinado à Educação e à Saúde vem caindo no intervalo verificado. Enquanto somavam 8,56% no ano de 2017, passaram a 6,16% em 2018, e totalizam 4,19% das emendas executadas até o final de julho de 2019. Imprescindível mencionar que, **no Governo Federal**, por força do art. 166, § 9º, **50% do montante destinado às emendas impositivas será necessariamente empregado em ações e serviços públicos de saúde.**

Dito isto, ao tempo em que a redação da EC nº 42/2013 se mostrou efetiva no tocante à destinação de recursos orçamentários à Cultura, ela não tem tido o mesmo sucesso em determinar que os recursos sejam também empregados em órgãos ligados à Educação e à Saúde. Esta estatística é especialmente preocupante quando se analisa em conjunto com os Relatórios de Avaliação de Políticas Públicas das áreas da Educação e da Saúde que acompanham o relatório das Contas de Governo do Estado do Piauí de 2018 (processo TC/007800/2018, Peças 1 e 2), vez que estes relatórios evidenciam as dificuldades enfrentadas pelo estado do Piauí para cumprimento das metas pactuadas no Plano Nacional de Educação (PNE) e no Plano Estadual de Saúde (PES).

Nestes termos, **a proteção trazida pela EC nº 42/2013 aos dispêndios com cultura não seria indispensável**, vez que montante superior aos 30% vem sendo empregado nessa função orçamentária anualmente.



Estado do Piauí
Tribunal de Contas

Secretaria de Controle Externo - SECEX



3.3 Execução das emendas impositivas nas funções Saúde, Educação e Cultura (análise por Unidade Gestora):

Analisando-se os órgãos e unidades que executaram emendas no estado do Piauí no período de Jan/2017 a Jul/2019, verifica-se a seguinte distribuição (destacadas as UGs relacionadas a Educação, Saúde e Cultura, respectivamente):

TABELA 03 – Comparativo das emendas impositivas empenhadas de Jan/2017 a Jul/2019 – por UG

Unidade Gestora (Nome/Sigla)	Cód. UG	2017 (R\$)	2017 (%)	2018 (R\$)	2018 (%)	2019 (até 31-07) (R\$)	2019 (até 31-07) (%)
Coord. de Desenv. Social e Lazer – CDSOL	110116	220.000,00	0,69%	5.526.695,00	18,85%	5.545.000,00	37,91%
Recursos para Desenv. da Educação Básica – FUNDEB**	140102	600.000,00	1,87%	340.000,00	1,16%	362.000,00	2,48%
Fundação Universidade Est. do Piauí – FUESPI**	140201	117.602,00	0,37%	160.218,00	0,55%	0,00	0,00%
Fundação dos Esportes do Piauí – FUNDESPI	140203	282.947,15	0,88%	238.611,46	0,81%	59.850,00	0,41%
Secr. de Desenvolvimento Rural – SDR	150101	0,00	0,00%	304.699,90	1,04%	271.000,00	1,85%
Coordenadoria do Programa de Combate à Pobreza Rural – CPCPR	150105	1.463.036,13	4,56%	769.747,39	2,63%	0,00	0,00%
Coordenadoria Do Programa de Apoio à Piscicultura	150106	0,00	0,00%	300.000,00	1,02%	0,00	0,00%
Inst. de Assist. Tec. e Ext. Rural do Est. PI – EMATER	150202	196.197,00	0,61%	0,00	0,00%	0,00	0,00%
Instituto de Desenv. Do Piauí – IDEPI	160208	316.809,65	0,99%	333.424,02	1,14%	188.235,80	1,29%
Fundo de Saúde do Estado do Piauí – FUNSAUDE*	170101	2.026.387,00	6,32%	532.000,00	1,81%	250.000,00	1,71%
Hospital Regional de Campo Maior*	170108	0,00	0,00%	199.827,89	0,68%	0,00	0,00%
Hospital Estadual Dirceu Arcoverde – Parnaíba (HEDA)*	170119	0,00	0,00%	572.645,95	1,95%	0,00	0,00%
Sec. Desenv. Econômico e Tecnológico – SEDET	200101	0,00	0,00%	100.360,00	0,34%	0,00	0,00%
Secretaria da Assistência Social e Cidadania – SASC	300101	64.999,58	0,20%	83.650,00	0,29%	0,00	0,00%
Coordenadoria do Programa Mais Vida com Cidadania para o Idoso	300105	0,00	0,00%	24.991,86	0,09%	0,00	0,00%
Coord. de Comunicação Social – CCOM	330101	50.000,00	0,16%	204.313,00	0,70%	1.311.000,00	8,96%

Unidade Gestora (Nome/Sigla)	Cód. UG	2017 (R\$)	2017 (%)	2018 (R\$)	2018 (%)	2019 (até 31-07) (R\$)	2019 (até 31-07) (%)
Sec. Est. p/ Inclusão da Pessoa c/ Deficiência – SEID	380101	29.998,70	0,09%	0,00	0,00%	0,00	0,00%
Secretaria das Cidades – SECID	450101	0,00	0,00%	70.000,00	0,24%	556.839,38	3,81%
Agência de Desenvol. Habitacional do PI - ADH	450202	19.580,00	0,06%	0,00	0,00%	0,00	0,00%
Secretaria do Turismo – SETUR	470101	6.064.208,00	18,91%	2.691.000,00	9,18%	2.965.000,00	20,27%
Secr. de Defesa Civil	490101	0,00	0,00%	666.000,00	2,27%	0,00	0,00%
Secretaria da Cultura do Estado do Piauí – SECULT***	510101	20.614.719,00	64,29%	16.200.926,00	55,26%	2.957.243,07	20,22%
Secr. do Agronegócio e Empreendedorismo Rural – SEAGRO	520101	0,00	0,00%	0,00	0,00%	160.000,00	1,09%
TOTAL		32.066.484,21	100,00%	29.319.110,47	100,00%	14.626.168,25	100,00%

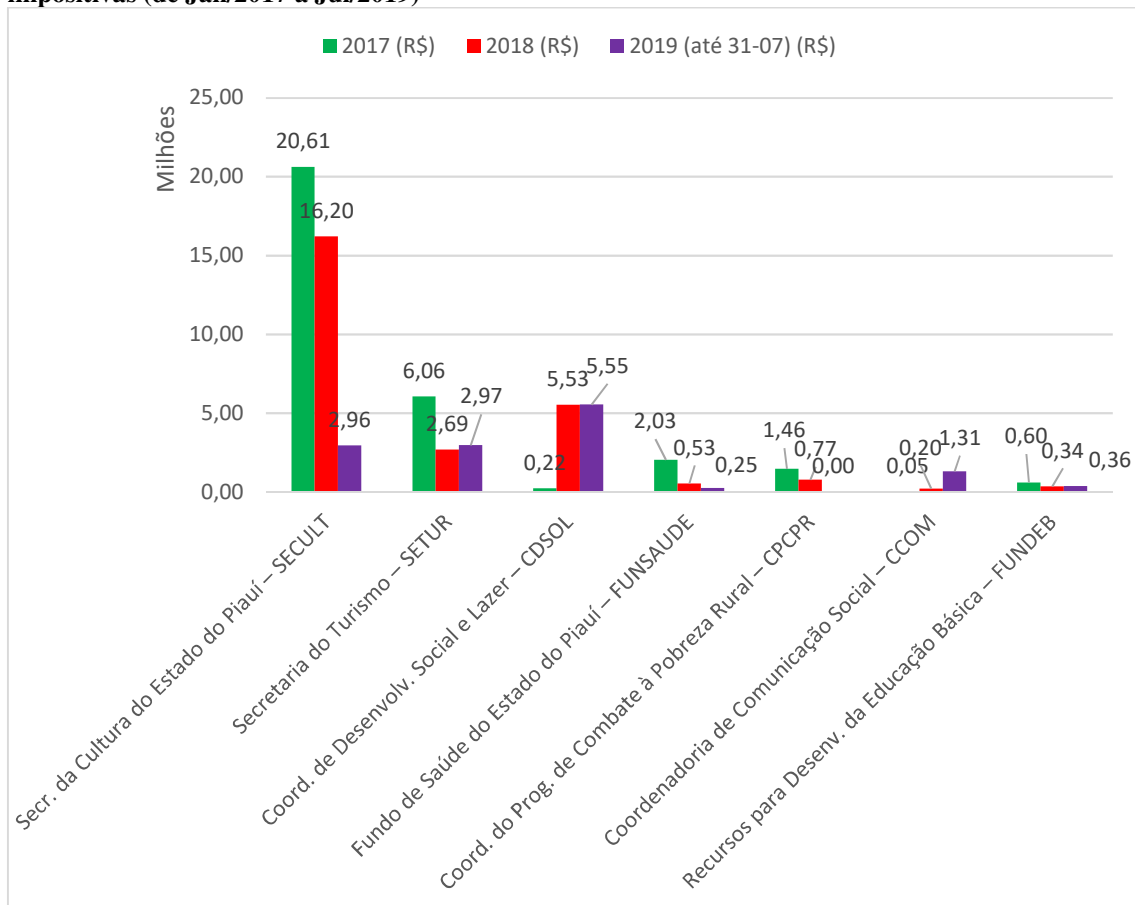
Fonte: SIAFE/PI 2019 – Relatório EMENDAS PARLAMENTARES - PERCENTUAIS POR FUNÇÃO, anos de 2017, 2018, e 2019 (acumulado até julho) – Excluídas funções em que não houve empenho nos 3 anos.

* UGs com função principal “Saúde”;

** UGs com função principal “Educação”;

*** UGs com função principal “Cultura”.

GRÁFICO 04 – Unidades Gestoras que empenharam mais de R\$ 1.000.000,00 em emendas impositivas (de Jan/2017 a Jul/2019)





Estado do Piauí

Tribunal de Contas

Secretaria de Controle Externo - SECEX



A análise da Tabela e do Gráfico acima ressaltam as constatações descritas no tópico 3.2 no tocante à inexecução de emendas parlamentares destinadas às áreas de Saúde (atribuídas às UGs FUNSAUDE, Hosp. Reg. de Campo Maior, HEDA) e Educação (atribuídas às UGs FUNDEB e FUESPI). Ao mesmo tempo, fica evidente a execução das destinadas à área de Cultura (SECULT) em percentual superior aos 30% descritos no art. 179-A da Constituição Estadual.

Deve-se ressaltar que as UGs Coordenadoria do Desenvolvimento Social e Lazer – CDSOL e Secretaria do Turismo – SETUR, embora tenham como função orçamentária principal, respectivamente, “*Desporto e Lazer*” e “*Comércio e Serviços*”, vêm aplicando parcela considerável das emendas impositivas recebidas na contratação direta de pessoas jurídicas (natureza de despesa 3.3.90.39) para prestação de serviços de bandas e realização de festividades, circunstância evidenciada na descrição dos empenhos de execução das emendas impositivas, conforme relatório “*Documento - Nota de Empenho (Contabilizadas com Descrição)*” extraído do SIAFE/PI referente às duas UGs, para o período de 01/01/2019 a 31/07/2019.

Neste período, 69 (sessenta e nove) empenhos da CDSOL e 55 (cinquenta e cinco) na SETUR foram provenientes de emendas destinadas à realização de festividades, totalizando, respectivamente, R\$ 5.430.000,00, e R\$ 2.825.000,00. Somando-se estes valores ao total destinado à SECULT, **chegamos ao montante de R\$ 11.212.243,07 destinados à contratação de bandas e à realização de festividades e afins, o que corresponde a 76,66% de todas as emendas parlamentares executadas em 2019**, o que se evidencia nos GRÁFICOS 03 e 04.

Dito isto, ainda que as despesas destas UGs não estejam sendo executadas na função orçamentária “*Cultura*”, os gastos executados correspondem efetivamente ao fomento à cultura, tendo em vista que são empregadas normalmente na mesma finalidade das emendas destinadas à SECULT.

A partir destes dados, reitera-se a conclusão alcançada no tópico 3.2, ou seja, a redação da EC nº 42/2013 não tem tido sucesso em determinar que os recursos sejam empregados em órgãos ligados à Educação e à Saúde, ao contrário do que ocorre na destinação de recursos à área da Cultura. Nestes termos, **a proteção trazida pela EC nº 42/2013 aos dispêndios com cultura não seria indispensável**, vez que montante superior aos 30% vem sendo empregado nessa função anualmente. Reitera-se que, **no Governo Federal, 50% do montante destinado às emendas impositivas será necessariamente empregado em ações e serviços públicos de saúde**.

4. PROCEDIMENTO DE ELABORAÇÃO E DESTINAÇÃO DAS EMENDAS IMPOSITIVAS

4.1 Trâmite no Governo Federal:

No âmbito da União, o procedimento de elaboração das emendas parlamentares impositivas é descrito de forma sucinta na Portaria Interministerial nº 078/2019, e tem início ainda



Estado do Piauí

Tribunal de Contas

Secretaria de Controle Externo - SECEX



na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA para o exercício seguinte, durante a tramitação do projeto junto ao Poder Legislativo. Conforme se detalhará adiante, o trâmite descrito pela Portaria decorre ainda da redação dos §§ 14 e 15 do art. 166 da CF/88 anterior à promulgação da EC nº 100/2019, de modo que, a partir desta EC, os prazos para deliberação acerca dos impedimentos de ordem técnica não mais constam no texto constitucional.

Em suma, o rito da Port. Interm. Nº 078/2019 segue os passos abaixo:

- 1) O Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal – **SPOF** promove a abertura do módulo Orçamento Impositivo do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – **SIOP**, no prazo estabelecido em comunicado da Secretaria de Governo da Presidência da República – **SEGOV/PR** (art. 4º, *caput*, Port. Interm. Nº 078/2019).
- 2) Os autores das emendas individuais indicam ou atualizam, nos prazos estabelecidos pelo Órgão Central do SPOF, os beneficiários de suas emendas e a ordem de prioridade no módulo Orçamento Impositivo do SIOP. Os beneficiários podem ser:
 - a) entidade pública;
 - b) organização da sociedade civil;
 - c) serviço social autônomo, ou ainda;
 - d) fundos estaduais, distritais ou municipais.
- 3) Os **Órgãos Setoriais do SPOF** (unidades de planejamento e orçamento dos Ministérios, por exemplo) que tenham sido contemplados com emendas individuais recebem propostas apresentadas pelos respectivos beneficiários, com ou sem participação das **mandatárias** (instituição financeira oficial federal);
- 4) Os Órgãos Setoriais do SPOF analisam as propostas apresentadas pelos beneficiários indicados e concluem pela existência ou inexistência de **impedimento de ordem técnica** à execução da despesa até o dia 30 de abril (maiores detalhes no tópico 4.3).
- 5) **Havendo impedimento de ordem técnica** superável ou insuperável, Casa Civil da Presidência da República informa ao Poder Legislativo o compilado dos impedimentos até o dia 16 de maio.
 - 5.1) Nesse caso, Poder Legislativo apresenta medidas saneadoras de impedimentos de ordem técnica até 17 de junho.
 - 5.2) Recebidas as medidas do Poder Legislativo, a Secretaria de Orçamento e Finanças do Ministério da Economia consolida, até o dia 15 de julho, as medidas saneadoras que exigem elaboração de projeto de lei de crédito adicional.
 - 5.3) Demais medidas saneadoras que exijam remanejamento orçamentário diverso do disposto no item 5.2 serão realizados após o dia 15 de julho.
- 6) **Não havendo impedimento de ordem técnica**, os Órgãos Setoriais e as Unidades Orçamentárias do SPOF procedem à execução orçamentária e financeira da despesa, ressalvadas as programações objeto de crédito adicional em tramitação.

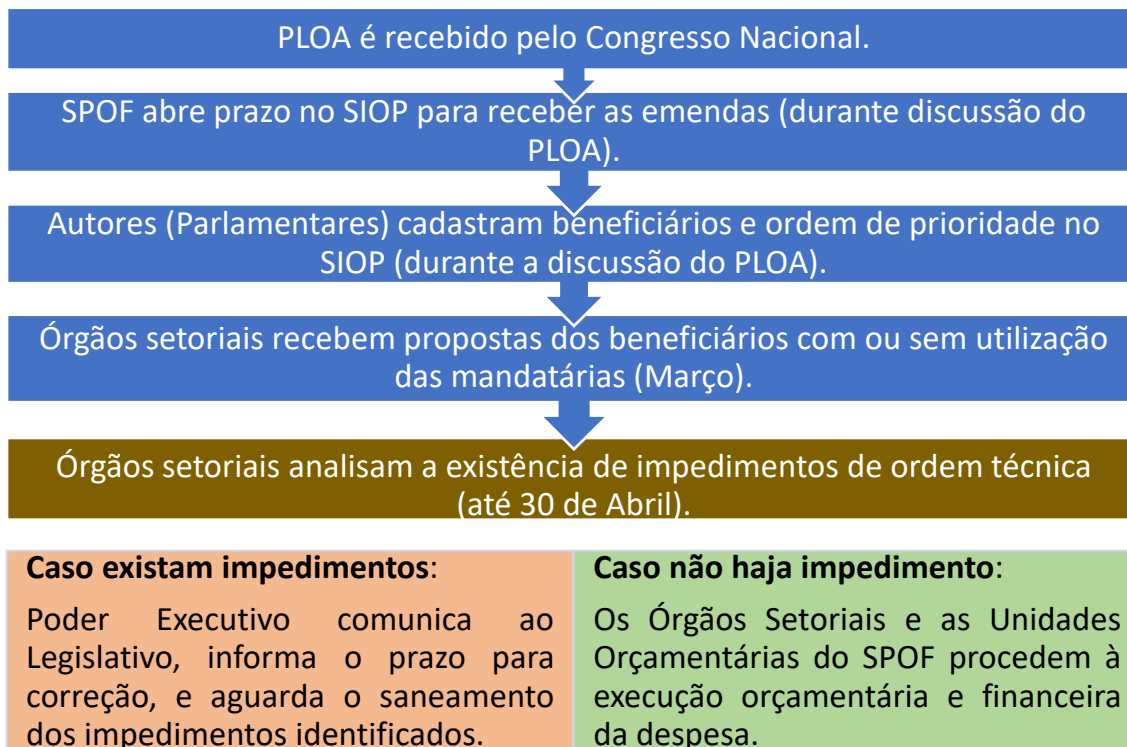


Estado do Piauí
Tribunal de Contas

Secretaria de Controle Externo - SECEX



TABELA 04 – Resumo do trâmite de aprovação e destinação de emendas impositivas na União, em 2019



Conforme evidenciado nas etapas descritas acima, o processo de elaboração de emendas parlamentares impositivas no âmbito federal dispõe de rito bem definido, com prazos e responsabilidades expressas tanto para o autor da emenda, quanto para os beneficiários das emendas, e também aos eventuais interessados em apresentar propostas e planos de trabalhos para recebimento das emendas.

Dito isto, conforme descrito no art. 19 da Port. Interm. Nº 078/2019 e replicado acima no acima no tópico 6, caso não sejam identificados impedimentos de ordem técnica, os Órgãos Setoriais e as Unidades Orçamentárias do SPOF deverão proceder à execução orçamentária e financeira da despesa. Assim, uma vez que o órgão receptor não identifique empecilhos para executar a despesa no objeto da emenda, não haveria necessidade de participação adicional do parlamentar, cabendo ao gestor da entidade beneficiada proceder com todos os trâmites para que a execução se dê em respeito às normas legais, orçamentárias e ritos processuais adequados.

Em resumo, uma **vez que os prazos e responsabilidades estão bem definidos, reduz-se a possibilidade de inexecução injustificada da emenda**, ainda que a análise mais criteriosa possa demandar um prazo maior e, portanto, exija um maior planejamento e antecedência para que os objetos pretendidos possam ser executados dentro do prazo.



Estado do Piauí

Tribunal de Contas

Secretaria de Controle Externo - SECEX



4.2 Trâmite no Estado do Piauí:

Na esfera estadual, as emendas parlamentares impositivas são propostas pelos deputados estaduais em exercício após o envio, pela Secretaria do Planejamento do Estado do Piauí – SEPLAN/PI, do PLOA elaborado pelo Poder Executivo à Assembleia Legislativa do Estado do Piauí – ALEPI, o que ocorre anualmente, via de regra, após o dia 30/09, por força do art. 17 da Lei Complementar Estadual nº 05/1991.

Após a chegada do PLOA à ALEPI no início do mês de outubro (ou em novembro, nos anos de elaboração de Plano Plurianual – PPA), os parlamentares deliberam até a primeira quinzena de dezembro acerca das emendas ao Projeto, contando com o auxílio dos servidores da SEPLAN/PI para cadastramento das alterações no sistema SIAFE/PI. Para tanto, os parlamentares descrevem, em cada uma de suas emendas: a) título; b) Unidade Orçamentária – UO beneficiária; c) ação orçamentária; d) natureza de despesa; e) valor destinado, conforme ilustrado abaixo:

IMAGEM 01 – Página de inclusão de emendas ao PLOA no sistema SIAFE/PI

Órgão	Unidade Orçamentária	Ação Estratégica	Ação Orçamentária	Programa de trabalho	Natureza	Fonte	Emenda Parlamentar	Valor
51 - SECRETARIA DA CULTURA	51101 - SECRETARIA DA CULTURA	2582 - FOMENTO À CRIAÇÃO E A PRODUÇÃO DE BENS ARTÍSTICOS E CULTURAIS DAS DIVERSAS LINGUAGENS (51101)	2244 - DEMOCRATIZAÇÃO E DIFUSÃO DAS ARTES CRIATIVAS E DA CULTURA PIAUIENSE (51101)	13.392. 0014. 2244	334041	100	10001	100.000,00

Essas emendas poderão ser tanto **modificativas**, aquelas que não dispõem de execução obrigatória ou de limites quanto ao montante, quanto emendas **impositivas**, as quais são em valor similar para cada um dos 30 (trinta) deputados, e têm sua execução imposta por força do art. 179-A da Constituição Estadual, juntamente com o disposto no art. 38, *caput*, da Lei Estadual nº 7.143, de 21 de Agosto de 2018 (LDO/2019).

Segundo informações fornecidas por servidores da ALEPI que auxiliam os parlamentares na elaboração e cadastramento das emendas impositivas, não há nesse momento, qualquer contato entre os deputados e os órgãos/secretarias que serão beneficiários das mesmas, havendo apenas a destinação unilateral dos objetos das emendas aos órgãos.



Estado do Piauí

Tribunal de Contas

Secretaria de Controle Externo - SECEX

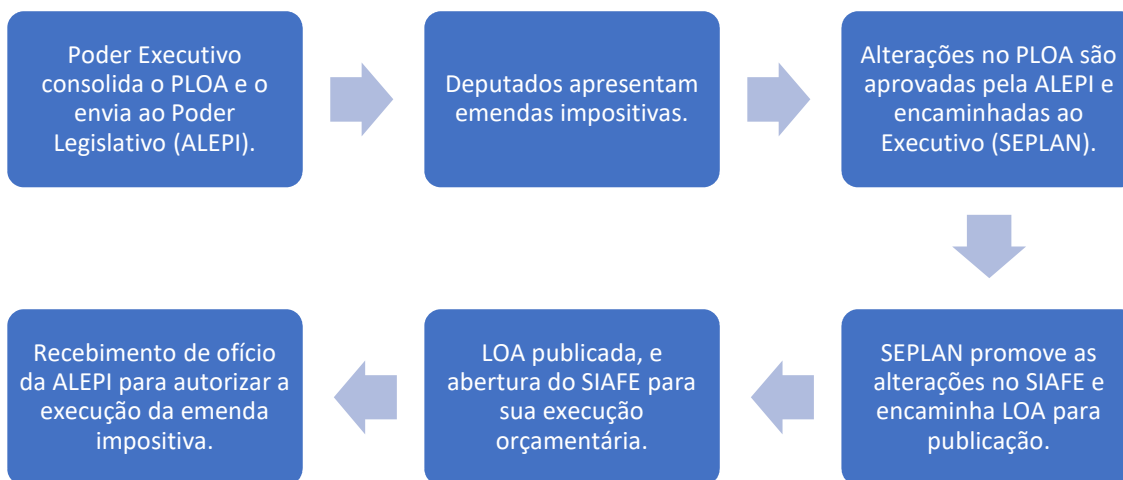


Encerrado o prazo para deliberação acerca das emendas, a ALEPI aprova as alterações e encaminha ao Poder Executivo (SEPLAN) relatório contendo todas as mudanças no PLOA, sejam elas decorrentes de emendas modificativas ou impositivas. A SEPLAN, por sua vez, irá operacionalizar no SIAFE (Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado do Piauí) as alterações determinadas pelo parlamento. Posteriormente, a Lei Orçamentária Anual – LOA é publicada, e passa a vigorar para o exercício seguinte ao de sua deliberação.

Com a publicação da LOA, e passado o período de tempo em que o SIAFE permanece desabilitado em virtude dos procedimentos contábeis de encerramento de um exercício e abertura do seguinte (nos termos do Decreto Estadual nº 17.994, de 13/11/2018, referente ao encerramento de 2018 e abertura de 2019), o sistema se torna disponível para a execução orçamentária regular de todas as suas dotações, sejam elas decorrentes de emendas ou não.

As Unidades Orçamentárias que forem beneficiárias de emendas impositivas somente poderão iniciar os trâmites para execução destas dotações após o recebimento de ofício da ALEPI autorizando que o processo administrativo se inicie.

TABELA 05 – Resumo do trâmite de aprovação e destinação de emendas impositivas no estado do Piauí, em 2018



Importante ressaltar que, diferentemente do Governo Federal, **não existe no ordenamento estadual qualquer regulamentação no tocante à análise de eventuais impedimentos de ordem técnica** por parte das secretarias e órgãos estaduais contemplados com emendas parlamentares impositivas, conforme veremos em detalhes no tópico seguinte.

4.3 Impedimentos de ordem técnica à execução das emendas impositivas:

Observados os trâmites de implementação das emendas impositivas no Governo Federal e no Estado do Piauí, uma das principais diferenças no tocante à operacionalização deste instituto é a regulamentação dos chamados impedimentos de ordem técnica. Conforme mencionado



Estado do Piauí

Tribunal de Contas

Secretaria de Controle Externo - SECEX



anteriormente no tópico 2.2, o art. 166 da CF/88, ao tratar das emendas impositivas, prevê em seu § 13 que “As *programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica*” (grifos nossos).

A possibilidade de se evidenciar os impedimentos de ordem técnica de antemão com base em critérios objetivos e prazos predeterminados é benéfica a todos os atores relacionados com a implementação de emendas impositivas. Inicialmente, eles **trazem segurança ao autor (parlamentar)**, pois expressam claramente quais requisitos as emendas deverão preencher para serem aceitas por uma determinada Unidade Orçamentária beneficiária. Os impedimentos **trazem segurança também ao gestor da Unidade beneficiária**, pois permite a ele tanto aceitar com propriedade as que estiverem adequadas aos requisitos descritos na norma, quanto permite também que se recuse, fundamentadamente, a prosseguir com a execução de emendas que se enquadrem em algum ou alguns dos impedimentos.

Esta exceção à obrigatoriedade da execução das emendas impositivas, embora não tenha sido detalhada no art. 166 da CF/88, vem sendo esclarecida anualmente em normativos infralegais emitidos pelo Poder Executivo federal, normas estas que elencam situações em que seria impossível, do ponto de vista operacional, proceder à execução do objeto pretendido pelo parlamentar. No ano de 2019, os impedimentos de ordem técnica são previstos e regulamentados pela Portaria Interministerial nº 078/2019, e são classificados em superáveis e insuperáveis, conforme descrito no art. 2º, VIII, e no art. 5º da referida Portaria, nos seguintes termos:

Art. 2º Para os efeitos desta Portaria, considera-se:

[...]

VIII - Impedimento de ordem técnica: objeção à execução orçamentária das emendas individuais, sendo classificável em:

a) insuperável: impedimento de ordem técnica cuja medida saneadora resulta em projeto de lei de remanejamento de programações orçamentárias de emendas, conforme art. 166, § 14, II e III, da Constituição Federal;

b) superável: impedimento de ordem técnica cujas pendências técnicas ou documentais possam ser superadas com ou sem a necessidade de remanejamento de programações orçamentárias de emendas, na forma do art. 4º da Lei no 13.808, de 15 de janeiro de 2019 (Lei Orçamentária de 2019 – LOA 2019), ressalvado o disposto no art. 5º, § 3º, I e II desta Portaria.

[...]

Art. 5º Os Órgãos Setoriais do SPOF constantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social que tenham sido contemplados com emendas individuais analisarão as propostas apresentadas pelos respectivos beneficiários indicados e concluirão pela existência ou inexistência de impedimento de ordem técnica à execução da despesa.

Considerado o exposto acima, segue abaixo as circunstâncias específicas em que os Órgãos Setoriais do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal – SPOF poderão informar a existência de impedimentos de ordem técnica para dar seguimento à execução da emenda:



Estado do Piauí

Tribunal de Contas

Secretaria de Controle Externo - SECEX



TABELA 06 – Impedimentos de ordem técnica conforme Portaria Interministerial nº 078/2019

Quanto à classificação orçamentária (art. 5º, a, b)	<ul style="list-style-type: none">• Incompatibilidade do objeto proposto com a finalidade da ação orçamentária (LOA) e/ou com o programa do órgão/entidade executora (PPA).
Quanto ao valor da emenda (art. 5º, c, j)	<ul style="list-style-type: none">• Falta de razoabilidade ou incompatibilidade do valor proposto com o cronograma de execução do projeto;• Valor priorizado insuficiente para a execução da proposta ou plano de trabalho;
Quanto à Unidade Orçamentária beneficiária (art. 5º, d, e, § 4º)	<ul style="list-style-type: none">• Ausência de pertinência temática entre o objeto proposto e a finalidade institucional da entidade beneficiária.• Omissão/Erro/Não indicação de beneficiário pelo autor da emenda.
Quanto à proposta ou plano de trabalho (art. 5º, f, g, h, i)	<ul style="list-style-type: none">• Não apresentação ou apresentação intempestiva de proposta ou plano de trabalho, bem como de complementações ou ajustes solicitados.• Reprovação da proposta ou plano de trabalho.• Desistência da proposta pelo proponente.
Outros impedimentos (art. 5º, k, § 2º)	<ul style="list-style-type: none">• Outras razões de ordem técnica devidamente justificadas.• Caso o impedimento de ordem técnica seja registrado com fundamento no item "k" do § 1º, será obrigatório o preenchimento do campo "Justificativa", no módulo Orçamento Impositivo do SIOP.

Além de elencar as circunstâncias em que podem estar presentes os impedimentos de ordem técnica, a supramencionada Portaria também descreve, em seus arts. 8º a 17, os prazos e as rotinas operacionais para se adotar as medidas saneadoras de impedimento de ordem técnica. Importante destacar que os prazos mencionados nestes artigos são compatíveis com os prazos descritos na redação anterior do § 14 do art. 166, o qual descrevia, antes de sua modificação:

§ 14. No caso de impedimento de ordem técnica, no empenho de despesa que integre a programação, na forma do § 11 deste artigo, serão adotadas as seguintes medidas:

I - até **120 (cento e vinte) dias após a publicação da lei orçamentária**, o Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública enviarão ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento;

II - até **30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso I**, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;

III - até **30 de setembro ou até 30 (trinta) dias após o prazo previsto no inciso II**, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei sobre o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;

IV - se, até **20 de novembro ou até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso III**, o Congresso Nacional não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária.



Estado do Piauí

Tribunal de Contas

Secretaria de Controle Externo - SECEX



Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 100 em junho de 2019, o referido § 14 foi alterado, de modo que a Constituição Federal não mais prevê os prazos para análise dos impedimentos de ordem técnica de emendas parlamentares impositivas, devendo a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO prever o “*cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes*”. Com essa alteração, foi aberta a possibilidade de se alterar anualmente o cronograma de análise da viabilidade das emendas impositivas.

Enquanto a legislação federal vem sendo aprimorada anualmente no que diz respeito à análise descrita acima, **a Emenda Constitucional nº 42/2013 do estado do Piauí não faz qualquer menção à possibilidade de uma emenda perder o seu caráter impositivo pela existência de impedimentos de ordem técnica**, circunstância que se repetiu nas LDOs Estaduais referentes aos anos de 2015 a 2018, embora todas tenham sido elaboradas e publicadas após a EC nº 42/2013. Somente com o advento da Lei Estadual nº 7.143/2018 (LDO 2019) a possibilidade de existência de impedimentos de ordem técnica à execução de emendas impositivas passou a encontrar previsão no ordenamento estadual, ainda que de forma discreta, no *caput* seu art. 40:

Art. 40. Havendo **impedimento de ordem técnica** ou por critérios de conveniência e oportunidade de seu autor, as programações orçamentárias relativas às emendas parlamentares poderão ser alteradas ao longo do exercício de vigência desta LDO, mediante ofício da ALEPI à Secretaria de Planejamento – SEPLAN, sendo nestes identificadas as seguintes alterações: [...]

Comparando-se a cobertura legal dos impedimentos de ordem técnica na União e no estado do Piauí, nota-se que **a regulamentação existente no âmbito estadual ainda é insuficiente para que se traga segurança aos parlamentares e aos gestores das Unidades Orçamentárias receptoras no tocante aos requisitos para aceitação ou recusa à execução das emendas impositivas designadas a cada órgão.**

A ausência de requisitos objetivos e prazos bem definidos para levantamento destes impedimentos pode levar à ocorrência de situações análogas às descritas na Introdução (tópico 1) do presente estudo, ou seja, podem levar o gestor público a executar a emenda sem a cautela necessária ou mesmo, eventualmente, sem a observação dos devidos requisitos legais ante o receio de que possa vir a ser pessoalmente responsabilizado em caso de inexecução da emenda, pois ela seria, de todo modo, impositiva. O prosseguimento com a execução de despesa pública sem a atenção aos devidos cuidados e requisitos legais pode levar à ocorrência de irregularidades como as listadas em diversos relatórios de fiscalização elaborados pelo TCE/PI em que foram apurados gastos com emendas parlamentares.



Estado do Piauí

Tribunal de Contas

Secretaria de Controle Externo - SECEX



Destaca-se que, embora a emenda seja de execução impositiva em virtude de seu caráter constitucional, a participação do parlamentar se encerra com a fixação da despesa, ou seja, com a alocação da dotação orçamentária no órgão ou Unidade Orçamentária beneficiária e com o posterior encaminhamento de ofício da ALEPI à beneficiária, autorizando o início do processo de execução da despesa com todas as suas minúcias descritas nas Leis nºs 8.666/93 (licitação e contrato) e 4.320/64 (empenho, liquidação e pagamento), além de normas específicas aplicáveis ao objeto. Nestes termos, **o gestor (ordenador de despesa) e os servidores da Unidade Orçamentária recebedora da emenda impositiva são os responsáveis pela correta aplicação dos recursos** em respeito a todas as normas processuais, legais e orçamentárias.

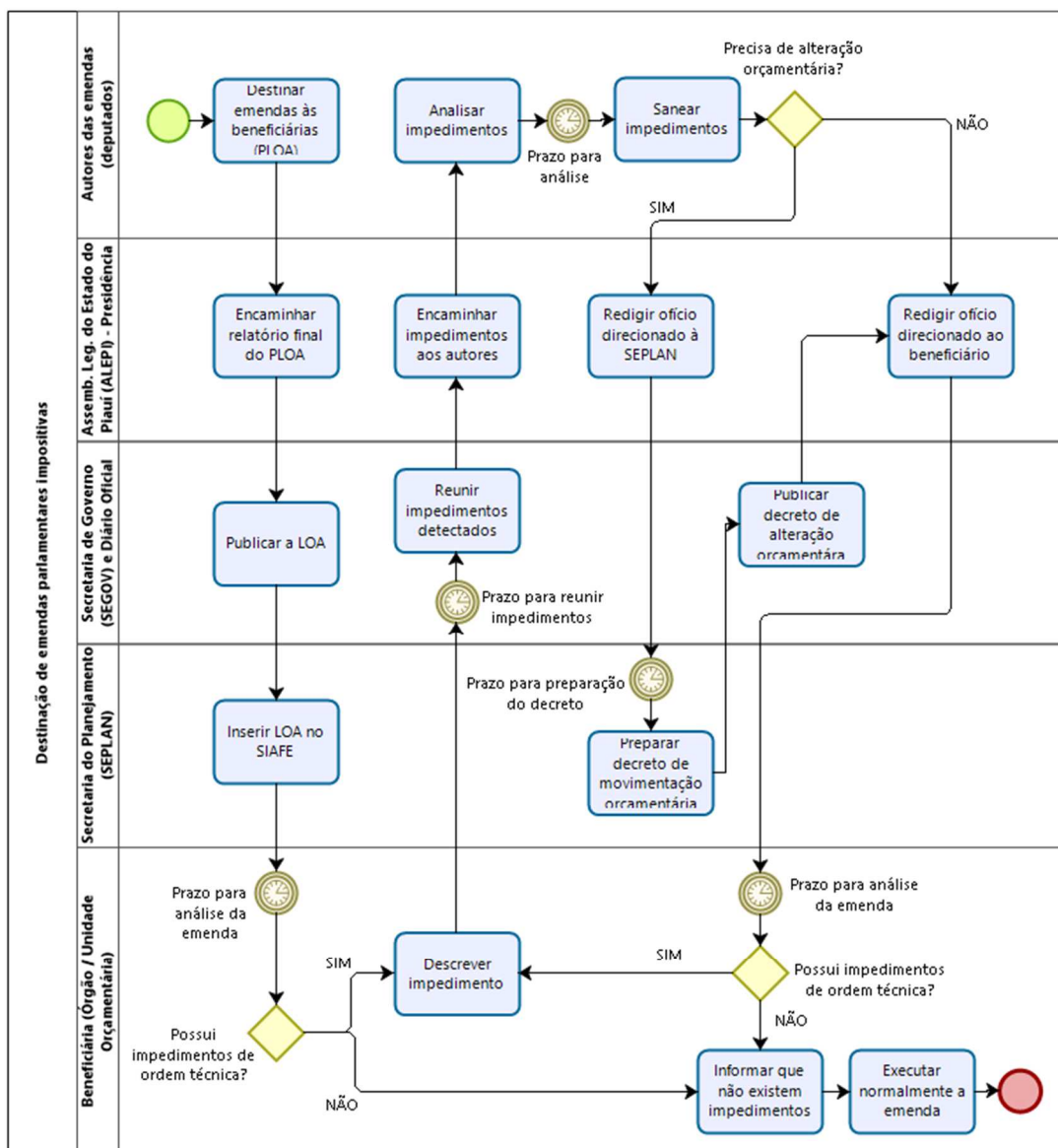
À luz do exposto, **a inexistência de regulamentação estadual que trate dos impedimentos de ordem técnica inviabiliza a apresentação, por parte do gestor, de recusa fundamentada à aplicação de recursos provenientes de emendas que não estejam devidamente instruídas**, pois os requisitos para a correta instrução e destinação destas dotações não estão descritos em qualquer normativo local.

Dito isto, reitera-se que a regulamentação dos impedimentos de ordem técnica no estado do Piauí, com a descrição de critérios objetivos e de prazos predeterminados, pode trazer grandes benefícios a todos os atores relacionados com a implementação de emendas. **Trazem segurança ao autor (parlamentar)** ao expressar claramente quais requisitos as emendas deverão preencher para serem aceitas pelas Unidades Orçamentárias beneficiárias; e **trazem segurança também ao gestor da Unidade**, pois permitem a ele tanto aceitar as que estiverem adequadas aos requisitos descritos na norma, quanto permite também que se recuse, fundamentadamente, a prosseguir com a execução de emendas que se enquadrem em algum ou alguns dos impedimentos.

4.4 Sugestão de fluxo processual para análise dos impedimentos de ordem técnica:

Considerando o exposto nos itens 4.1 a 4.3, a fim de viabilizar a análise dos impedimentos de ordem técnica, e apenas a título de sugestão, uma possibilidade de adaptação nas rotinas de destinação e operacionalização dos recursos oriundos de emendas impositivas seria a instituição de fluxo processual resumido nos moldes propostos abaixo, tomando por base o rito descrito na Portaria Interm. nº 078/2019:

IMAGEM 02 – Processo resumido de análise dos impedimentos de ordem técnica



Analisando-se o fluxo acima, percebe-se que o planejamento adequado por parte dos autores das emendas, em momento anterior à destinação do recurso aos órgãos beneficiários, permitiria uma execução mais célere daquela dotação, pois, a partir do momento em que o gestor da Unidade Orçamentária verificasse não haverem impedimentos de ordem técnica à execução da emenda, já poderia informar, de imediato, a inexistência de impedimentos e seguir com a regular tramitação do processo.



5. CONCLUSÃO

À luz do exposto nos tópicos acima, resta evidente que a normatização do instituto das emendas impositivas no estado do Piauí ainda é insuficiente, levando à ocorrência de várias circunstâncias em que a ausência de normativos prejudica sua efetiva utilização. Assim, verificou-se que há dificuldades na execução das emendas por parte dos gestores que recebem as dotações dela decorrentes, bem como reiteradas movimentações orçamentárias para realocar as dotações em unidades orçamentárias diversas das que receberam as emendas no início do exercício. Ambas as situações implicam, em muitos casos, na existência de saldo de dotação não empenhado no final do exercício, o que é prejudicial ao parlamentar, que não tem atendido o objeto de sua emenda; ao gestor do órgão, que não executa despesas públicas de interesse de sua pasta; e à população piauiense, que não será beneficiada pela despesa que deixou de ser empenhada.

O estudo também demonstrou que a destinação de 30% do total das emendas impositivas às áreas (funções) de Saúde, Educação ou Cultura previstas no art. 179-A da Constituição Estadual não tem beneficiado, na prática, as áreas de educação ou saúde, pois o valor destinado aos órgãos relacionados a estas duas funções orçamentárias é menor a cada ano (somados, representaram 8,56% do total das emendas empenhadas no ano de 2017, 6,16% em 2018, e 4,19% em 2019, até 31/07). Por outro lado, constatou-se que mais de 50% das emendas impositivas executadas anualmente são destinados à contratação de bandas e à realização de festividades, seja em órgãos relacionados à função Cultura (SECULT), sejam em unidades que, mesmo não tendo a cultura como sua função orçamentária principal, executam várias emendas com este mesmo objeto (caso da SETUR e da CDSOL). Observadas estas circunstâncias, concluiu-se que a proteção à cultura trazida pelo art. 179-A não seria imprescindível, vez que mais de 50% das emendas impositivas já são naturalmente direcionados a esta função todos os anos, percentual significativamente superior aos 30% assegurados pela Constituição Estadual.

Por fim, o estudo evidenciou que a ausência de regulamento estadual quanto aos eventuais impedimentos de ordem técnica (esclarecendo as circunstâncias que inviabilizam a proposta de emenda) traz dificuldades quando da operacionalização desse instituto. A normatização desses impedimentos, com a descrição de critérios objetivos e de prazos predeterminados, pode beneficiar todos os atores relacionados com a implementação de emendas. Beneficiam os parlamentares ao evidenciar os requisitos a serem preenchidos pelas emendas para que sejam aceitas pelas Unidades Orçamentárias executoras; e beneficiam o gestor da Unidade, ao permitir tanto que ele aceite as emendas compatíveis com os requisitos descritos na norma, quanto que ele se recuse, fundamentadamente, a prosseguir com a execução das que se enquadrem em algum ou alguns dos impedimentos.



Estado do Piauí
Tribunal de Contas

Secretaria de Controle Externo - SECEX



6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTOS

Em razão do exposto, sugere-se:

- a) Encaminhamento do presente relatório aos gestores da Secretaria do Planejamento do Estado do Piauí (SEPLAN), da Secretaria de Governo do Estado do Piauí (SEGOV) e da Procuradoria Geral do Estado do Piauí (PGE), para conhecimento, e para que possam avaliar a possibilidade de elaboração de normativo infralegal que melhor regulamente o trâmite e a movimentação de emendas impositivas, nos moldes do Governo Federal, em especial no tocante à análise de eventuais impedimentos de ordem técnica à execução por parte dos gestores estaduais;
- b) Encaminhamento do presente relatório ao presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Piauí (ALEPI), para conhecimento e divulgação ante os parlamentares, bem como para que se avalie a possibilidade e a pertinência de se compatibilizar a Constituição Estadual à Constituição Federal no que diz respeito às emendas impositivas, sobretudo quanto à destinação de 50% dos recursos à saúde aos pontos descritos no presente estudo.

No mais, os integrantes deste Grupo de Estudo colocam-se à disposição do Conselheiro Coordenador do Grupo para demais esclarecimentos que se fizerem necessários.

É o relatório.

Teresina (PI), 17 de setembro de 2019.

Assinado eletronicamente

Enrico Ramos de Moura Maggi

Auditor de Controle Externo

Matrícula n. 97.268-8

Chefe da 2ª DFAE

Assinado eletronicamente

Luis Batista de Sousa Júnior

Auditor de Controle Externo

Matrícula 98.256-3

Assessor de Plan. e Desenv. do Controle Externo