

Congresso Nacional

25/Junho/2015

Nota Técnica Conjunta N^o 4, de 2015

Análise das Portarias Interministeriais n^o 221 e 222

*Execução das programações decorrentes de Emendas Individuais em 2015 –
Orçamento Impositivo (art. 56 da LDO 2015 –Lei n^o 13.080, de 2/1/2015).*



Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – Senado Federal

Endereços na internet:

<http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/>
<http://www.senado.gov.br/sf/orcamento/>



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Sumário

I. RESUMO EXECUTIVO	3
II. INTRODUÇÃO	5
III. ANTECEDENTES.....	5
IV. OPORTUNIDADE E UTILIDADE DAS PORTARIAS	7
V. LEGITIMAÇÃO DE AUTORIA PARLAMENTAR E APLICABILIDADE DAS PORTARIAS 221 E 222/2015.....	9
VI. CADASTRAMENTO DE INFORMAÇÕES NO SIOP	11
VII. CADASTRAMENTO E ANÁLISE DE PLANOS E PROPOSTAS NO SICONV.....	12
VIII. ATUAÇÃO DA SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA - SRI/PR ...	12
IX. IMPEDIMENTOS.....	13



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

I. RESUMO EXECUTIVO

1. A Portaria nº 221/2015 dispõe sobre procedimentos e prazos para operacionalização das emendas individuais impositivas ao orçamento de 2015 no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SINCONV, a fim de cumprir o prazo definido para envio ao Congresso Nacional das justificativas dos eventuais impedimentos à execução.

2. A Portaria nº 222/2015 trata dos procedimentos administrativos e prazos para apresentação e registro, no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP, das emendas individuais com impedimentos de ordem técnica.

3. Preliminarmente, percebe-se que as referidas Portarias, a rigor, estabelecem tardeamente (são ambas de 18 de junho corrente, quando a LOA 2015 é de 20 de abril) procedimentos apenas para identificar impedimentos à execução, mas nada dispõem sobre mecanismos para torná-la mais ágil.

4. A obrigatoriedade de execução das emendas impositivas em 2015 alcança, no momento, o valor de R\$ 8,3 milhões por parlamentar. Não obstante, esse valor deverá ser ampliado até o limite de R\$ 12,91 milhões, caso haja descontingenciamento durante o exercício.

5. No âmbito do SIOP, o parlamentar deverá indicar as emendas selecionadas em duas relações: a primeira, considerado o teto de R\$ 12,9 milhões por parlamentar (sem contingenciamento), calculado com base na RCL de 2014; a segunda, que representa a priorização, é limitada ao valor disponível de R\$ 8,3 milhões por parlamentar, após o contingenciamento.

6. Nos termos da Constituição Federal, o Poder Legislativo deveria ser demandado apenas nos casos de identificação dos impedimentos, para indicar as soluções. As Portarias, no entanto, requerem a participação individualizada e formal dos parlamentares durante a execução orçamentária.

7. Não fica claro, a partir do exame das Portarias, se parlamentares não reeleitos estariam legitimados a acessar o SIOP para indicar beneficiários das programações decorrentes de emendas individuais. Assim, programações incluídas na LOA 2015 por ex-parlamentares poderiam ser bloqueadas, ante a hipótese de impedimento técnico devido à “não indicação do beneficiário pelo parlamentar autor da emenda individual”.

8. A Portaria nº 221/2015 estabelece prazo até 28/6/2015 para a indicação dos beneficiários pelos parlamentares, e até 16/7/2015 para que os proponentes (estados, municípios ou entidades) enviem, por meio do SICONV, as propostas e os planos de trabalho. O prazo de 120 dias para análise das programações pelos órgãos setoriais e envio das informações relativas aos impedimentos ao Congresso Nacional encerra-se em 20/8/2015.

9. São exemplos de impedimentos de ordem técnica: (a) não indicação do beneficiário e do valor da emenda; (b) não apresentação da proposta e plano de trabalho; (c) incompatibilidade do objeto proposto com a finalidade da ação orçamentária ou programa; (d) falta de razoabilidade do valor proposto ou incompatibilidade com o cronograma de execução do projeto; (e) proposta cujo



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

valor impeça a conclusão de uma etapa útil do projeto; (f) não aprovação do plano de trabalho; (g) requisitos específicos instituídos pela Portaria nº 600/2015 do Ministério da Saúde, em relação ao incremento do Teto de Média e Alta Complexidade e do Piso de Atenção Básica.

10. Os critérios fixados para a caracterização e identificação dos impedimentos são bastante amplos, além de preverem a inclusão de novas hipóteses, a critérios dos órgãos executores.

11. As programações incluídas por emendas individuais que incidirem em impedimento não poderão ser objeto de execução até a conclusão do processo legislativo de que trata o art. 59 da LDO 2015.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

II. INTRODUÇÃO

1. A presente Nota Técnica tem por objetivo analisar as disposições contidas nas Portarias Interministeriais nºs 221 e 222, editadas em 18 de junho último pelo Governo Federal. Essas portarias regulamentam procedimentos preparatórios à execução de emendas individuais da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2015, sujeitas ao regime de execução obrigatória (“orçamento impositivo”), instituído na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 (LDO 2015 – Lei 13.080/2015) e, posteriormente, na Emenda Constitucional 86.

2. Eses procedimentos preparatórios referem-se a prazos, indicação de beneficiários de despesas, identificação de impedimentos técnicos e utilização do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP e do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV.

3. Além disso, as referidas Portarias continuam concentrando na Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República – SRI/PR a função de coordenação política dos procedimentos inerentes à execução das programações decorrentes de emendas individuais (art. 4º, § 3º, da Portaria nº 221/2015, e arts. 1º, 3º e 4º da Portaria 222/2015).

III. ANTECEDENTES

4. A aprovação do orçamento impositivo teve por premissa tornar mais efetiva a lei orçamentária e aumentar os valores executados, paralelamente ao atendimento isonômico das iniciativas parlamentares. Nesse sentido, o orçamento impositivo visou, ainda, afastar as interferências políticas na execução das despesas decorrentes de emendas.

5. A LOA 2015 foi publicada em 22/04/2015 (Lei nº 13.115). Apesar disso, apenas agora, passados cerca de dois meses, são editados normativos sobre os procedimentos a serem adotados para identificação de eventuais impedimentos.

6. A LDO 2015 estabeleceu:

Art. 54. O regime de execução estabelecido nesta Seção tem como finalidade garantir a efetiva entrega à sociedade dos bens e serviços decorrentes de emendas individuais, independentemente de autoria.

Parágrafo único. Os órgãos de execução devem adotar todos os meios e medidas necessários à execução das programações referentes a emendas individuais.

7. Não se verificam nas Portarias medidas específicas para viabilizar a execução imediata das programações desimpedidas. Ao contrário, criam-se prazos e procedimentos direcionados a parlamentares, beneficiários e gestores internos, focados na identificação de impedimentos.

8. Em relação à execução da LOA 2014, o regime do orçamento impositivo apresentou elevação do montante de empenho em comparação com anos anteriores, com taxa de crescimento, em relação à RCL, em torno de 15%, similar a 2013/2012. Em relação aos pagamentos, tal regime não alterou de forma substancial os montantes.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

9. O Relatório Resumido da Execução Orçamentária de janeiro a dezembro de 2014¹ indica que foram incluídos no orçamento cerca de R\$ 8,67 bilhões de programações de emendas individuais. A adoção da receita corrente líquida (RCL) realizada no exercício anterior e o efeito do contingenciamento e dos impedimentos fizeram que a dotação empenhada no final desse exercício atingisse apenas R\$ 6,14 bilhões.

10. Desse total empenhado, foram liquidados apenas R\$ 196 milhões, e os valores pagos ficaram em R\$ 146 milhões (2,3% do empenhado). A maior parcela dos empenhos, R\$ 5,945 bilhões, foi inscrita em restos a pagar não processados.

11. A **Tabela 1**, com a distribuição mensal dos empenhos, mostra que, em 2014, mesmo com a antecipação dos convênios influenciada pelo calendário eleitoral, os empenhos mantiveram-se concentrados no segundo semestre.

Tabela 1 – Execução Orçamentária LOAs 2012-2014 – Empenhos Mensais

Mês	2012	2013	2014
Janeiro	0,0	0,0	0,0
Fevereiro	0,5	0,0	0,7
Março	3,1	1,3	0,0
Abril	7,2	2,9	0,2
Maio	35,6	1,3	981,2
Junho	623,5	2,9	1.851,6
Julho	914,6	249,4	1.355,9
Agosto	151,2	1.750,3	55,7
Setembro	74,2	58,3	540,8
Outubro	89,0	1.002,1	240,7
Novembro	206,0	1.106,0	497,0
Dezembro	1.878,8	883,2	617,6
Total	3.983,7	5.057,6	6.141,6
Total/RCL do ano anterior (%)	0,71	0,82	0,94

Fonte: CONOF/Boletim de Emendas. Tabela 11. Execução até 31/12/2014.

12. Quanto ao pagamento, a **Tabela 2** mostra que os valores mensais pagos relativos às emendas individuais (incluindo-se os restos a pagar) não se elevaram de forma significativa². Ao contrário, reduziu-se, em percentual da RCL, o montante pago em 2014 para o atendimento de emendas individuais.

¹ Tabela 13 – Demonstrativo de despesas discricionárias e decorrentes de emendas individuais – janeiro a dezembro de 2014, incluído no Relatório Resumido da Execução Orçamentária em atendimento ao inciso I, § 6º, do art. 52 da LDO 2014 (DOU 30 jan. 2014, pg. 90)

² De forma diferente do cronograma de empenho, os pagamentos mostram-se mais regulares e distribuídos ao longo de todos os meses, porque dependem da execução física e de medições de milhares de convênios e contratos.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Tabela 2 - Execução Financeira LOAs 2012-2014 – Valor pago (inclui restos a pagar)

Mês	2012	2013	R\$ milhões 2014
Janeiro	65,6	58,5	105,0
Fevereiro	44,8	171,2	193,9
Março	165,7	235,9	168,5
Abril	183,4	173,9	344,3
Maio	213,7	223,4	301,3
Junho	225,6	200,2	353,9
Julho	274,0	249,1	244,0
Agosto	84,7	328,4	99,3
Setembro	172,6	111,0	51,9
Outubro	203,2	177,3	114,5
Novembro	136,4	177,0	172,8
Dezembro	740,7	307,2	211,4
Total	2.510,6	2.413,3	2.360,8
Total/RCL ano anterior (%)	0,45	0,39	0,36

Fonte: CONOF/Boletim de Emendas. Tabela 13. Execução até 31 de dezembro de 2014.

13. Para 2015, cada parlamentar alocou ao orçamento até R\$ 16,23 milhões em emendas individuais (código RP-6). Em razão da diferença entre a receita corrente líquida (RCL) prevista no PLOA 2015 e a verificada em 2014, o montante inicial de execução obrigatória das emendas foi reduzido para R\$ 12,91 milhões (art. 166, §§ 9º e 11, da Constituição).

14. Em maio, o governo editou o Decreto 8.456/2015, que estabeleceu a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso no âmbito do Poder Executivo. Esse ato acarretou um corte de R\$ 70,9 bilhões nas despesas discricionárias (redução de 35,34%)³. Com isso, o limite disponível para execução orçamentária e financeira das emendas individuais, por parlamentar, no âmbito do Poder Executivo, sofreu nova redução, passando a R\$ 8,3 milhões (art. 166, § 17, da Constituição).⁴

15. Infere-se, a partir desses dados, que a obrigatoriedade imediata alcança o valor de R\$ 8,3 milhões por parlamentar, aplicada de forma isonômica. Não obstante, se houver restabelecimento da receita prevista na LOA, o Executivo poderá alterar a programação financeira e o cronograma de desembolso, de modo a ampliar o valor por parlamentar (ainda observada a isonomia), até, eventualmente, alcançar-se novamente o limite de R\$ 12,91 milhões.

IV. OPORTUNIDADE E UTILIDADE DAS PORTARIAS

16. A LOA 2015 foi publicada em 22/04/2015 (Lei nº 13.115). Apesar disso, apenas no dia 18/06/2015 foram editados normativos para disciplinar os procedimentos inerentes às programações decorrentes de emendas individuais.

³ Análise pormenorizada do Decreto 8.456/2015 encontra-se no Informativo Técnico 1/2015, da Conof/CD (disponível no link <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamento-brasil/estudos/2015/Info012015.pdf> - acesso em 20 jun. 2015).

⁴ Conforme a LDO 2015, as emendas individuais podem ter sua execução limitada até a mesma proporção do contingenciamento aplicado às demais despesas discricionárias (art. 62, caput).



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

17. Por esse raciocínio, houve considerável atraso da edição das referidas Portarias, o que fez escoar cerca de dois meses sem providências para alavancar a execução obrigatória. A LDO 2015, ao tratar do regime de execução das programações decorrentes de emendas individuais, foi clara o suficiente ao estabelecer que os órgãos de execução devem adotar todos os meios e medidas necessários à execução das programações referentes a emendas individuais⁵.

18. Conforme se observa, tais Portarias, em vez de fixarem regras para o imediato desencadeamento da execução, logo após a publicação da LOA, conforme exigido na LDO 2015, estabelecem apenas procedimentos para identificar empecilhos ao gasto. A verificação dos impedimentos é decorrência lógica do processo de execução.

19. A despeito disso, criam-se formalidades direcionadas a parlamentares, tornando-os cúmplices ou mesmo responsáveis diretos pela ocorrência de eventuais impedimentos. Nessa linha dispõem os arts. 1º, § 1º, I, e 4º, §§ 1º e 2º, da Portaria 221/2015.

20. Considerando-se que essa participação pessoal inexiste para a execução das demais despesas constantes do orçamento, inclusive para as decorrentes de outros tipos de emendas, como as de bancada, as Portarias excedem no seu poder de regulamentar. Tal participação também não é exigida, demonstrando sua desnecessidade, em relação a programações no âmbito dos demais Poderes, MPU e DPU.

21. O modelo do orçamento impositivo prescinde das formalidades criadas pela Portaria 221/2015, quando demanda a participação parlamentar diretamente dos procedimentos de execução. A execução deve ser desencadeada, nos termos da LDO 2015, imediatamente, pelos órgãos administrativos, apenas. Eventuais impedimentos, que não se pode antecipar ou elencar as espécies, como pretende tal Portaria, devem ser objeto de permanente disponibilização ao Congresso Nacional e aos parlamentares em particular, para adotarem oportunamente:

- a) as medidas previstas no art. 4º, §§ 5º ao 7º, quais sejam os remanejamentos por ato próprio autorizados pela LOA 2015;
- b) os remanejamentos autorizados no § 2º do art. 39 da LDO 2015, para as alterações mediante projeto de lei; ou
- c) a solução a que se refere o art. 59, II, da LDO 2015.

22. Portanto, o processo estabelecido pela Portaria 221/2015, que aparentemente favorece os congressistas, ao lhes conceder oportunidade de “corrigir” falhas nas programações, em verdade cria obstáculos, pois (i) impede a execução desde logo das programações desimpedidas e (ii) toma precioso tempo do parlamentar, que, ao invés de adotar imediatamente qualquer das soluções acima previstas, fica envolvido no cumprimento de formalidades que ao final redundarão nas mesmas soluções que as normas (LDO e LOA) já lhe oferecem desde logo.

⁵ Vale ressaltar que foi vetado o dispositivo incluído pelo Congresso Nacional do PLDO 2015, nos seguintes termos:

“§ 2º Inexistindo impedimento de ordem técnica, o órgão deverá providenciar a imediata execução orçamentária e financeira das programações de que trata o art. 56.”



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

23. Mais crítico ainda se torna, pois se estabelece um ciclo vicioso, haja vista que os procedimentos criados, quando não atendidos, redundam em impedimentos diferentes daqueles que decorreriam o processo de execução. Como fica evidente, o próprio parlamentar passa a ser agente da criação de impedimento, quando não atender disposições das Portarias.

24. Portanto, é inevitável concluir que a Portaria 221/2015, com as normas que fixou, não colabora com a necessidade de um processo dinâmico e ágil para a desejada execução das programações decorrentes de emendas.

25. O fato de se tratar de orçamento impositivo não justifica a regulamentação diferenciada da Portaria, pois despesas obrigatórias outras existem nos orçamentos (que, obviamente, não serão executadas na presença de impedimentos), mas nem por isso merecem regulamentação nos termos ora discutidos.

26. Temas mais urgentes e necessários não foram disciplinados: (i) a execução das programações e (ii) o local em que seriam disponibilizados os eventuais impedimentos identificados, para que se adote, desde logo e nos termos legais, as medidas corretivas ou até que seja iniciado o procedimento estabelecido no art. 59, I, da LDO 2015.

V. LEGITIMAÇÃO DE AUTORIA PARLAMENTAR E APLICABILIDADE DAS PORTARIAS 221 E 222/2015

V.1. Legitimização de autoria

27. Preliminarmente, destaca-se que as Portarias Interministeriais nºs 221 e 222/2015 aplicam-se exclusivamente às programações classificadas na LOA 2015 com o código de resultado primário RP-6. Portanto, a execução das programações decorrentes de emendas coletivas ou de relator-geral (abrangendo as indicações dos parlamentares recém-eleitos) não é regida por esses atos, devendo observar o regime discricionário.

28. Nos termos da Constituição (art. 166, § 14, I e II) e da LDO 2015 (art. 59, I e II), o Poder Legislativo deve ser demandado apenas nos casos de impedimento, para indicar remanejamentos ou medidas saneadoras. As Portarias, em procedimento que não se compatibiliza com tais normativos, requerem a participação individualizada e formal de cada parlamentar durante a execução, momento este não condizente com os termos constitucionais.

29. Não fica claro, a partir do exame das Portarias, se parlamentares não reeleitos para a 55^a legislatura (2015-2019) estariam legitimados a acessar o SIOP para indicar beneficiários das programações decorrentes de emendas individuais. Assim, programações incluídas na LOA 2015 por autores que não tenham sido reeleitos (ex-parlamentares) poderiam ser consideradas impedidas, tendo em vista que a Portaria 221/2015 (art. 2º, § 1º, I) classifica “a não indicação do beneficiário pelo **parlamentar** autor da emenda individual” como uma das hipóteses de impedimento.

30. Ainda nesse sentido, o art. 4º, I, da Portaria nº 221/2015 prevê a articulação da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SRI/PR) “com os



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

parlamentares autores de emendas individuais”, para que estes promovam, no SIOP, as indicações referentes a tais emendas. Do mesmo modo, prevê (art. 4º, II) que os órgãos e entidades da Administração Pública Federal deverão vincular, no SICONV, os programas com a emenda parlamentar “conforme informações recebidas dos **parlamentares** autores”.

31. A indicação, pelo parlamentar, do beneficiário do gasto público parece não encontrar respaldo na vigente disciplina constitucional, especialmente no art. 37, caput, segundo o qual a administração pública deve se guiar pelo princípio da impessoalidade e da legalidade.

32. Observe-se que, no art. 166 da Constituição, o § 11 estabelece o montante obrigatório e o § 18 prevê que a execução das programações impositivas deve se dar de forma igualitária e impessoal, **independentemente da autoria**. Diante disso, teoricamente, o fato de o autor estar, ou não, em exercício de mandato não deveria interferir na execução das programações.

33. Não se pode transferir a responsabilidade de execução aos parlamentares, transformando-os numa espécie de gestor orçamentário. No modelo do orçamento impositivo, cada ministério deveria se desincumbir de executar a parcela da programação que lhe compete, segundo critérios objetivos, inclusive identificando e oportunamente saneando eventuais impedimentos.

V.2. Abrangência e aplicabilidade das Portarias

34. As programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais à lei orçamentária podem assumir diferentes formas de execução (direta ou mediante transferência). Isso influencia a aplicabilidade das Portarias aqui analisadas, como discriminado a seguir.

35. A Portaria Interministerial nº 222/2015 submete todas as emendas individuais às suas disposições, não fazendo restrição quanto à modalidade de aplicação da despesa. Porém, emendas individuais que tenham incluído ou acrescido programações destinadas à **aplicação direta** pelos órgãos e entidades, em geral, não dependem da indicação de beneficiário, e poderiam estar sendo executadas desde a publicação da LOA 2015, em 22 de abril.

36. De outro lado, a Portaria nº 221/2015 não é aplicável às programações de execução direta, pelo fato de disciplinar exclusivamente a execução orçamentária empreendida mediante celebração de convênios e contratos de repasse.

37. Depois da aprovação da Lei nº 13.115, de 2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC), a celebração de convênios ficou restrita a acordos entre órgãos públicos, uma vez que entre o setor público e as entidades privadas, sujeitos sempre a chamamento público, somente passam a existir “termo de colaboração” ou “termo de fomento”, salvo nos casos de contrato de gestão previstos na Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998.

38. Isso posto, como demonstrado na **Tabela 3**, conclui-se que a Portaria nº 222/2015 aplica-se a todas as emendas individuais incorporadas à LOA 2015, a partir de sua publicação; e que a Portaria nº 221/2015 aplica-se integralmente somente às situações em que a execução das emendas não envolva chamamento público obrigatório, no caso de seleção de entidades privadas sem fins lucrativos.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Tabela 3 – Aplicabilidade das Portarias Interministeriais nºs 221 e 222/2015

Normativo	Regime de execução da despesa		
	Execução direta pela União (modalidade de aplicação 90)	Transferência voluntária (estados ou municípios – modalidades de aplicação 30 e 40)	Transferência a entidades privadas sem fins lucrativos (modalidade de aplicação 50)
Portaria 221/2015 (registro de informações no SIOP, pelos parlamentares, e no SICONV, pelos órgãos e entidades)	Não se aplica	Aplica-se	Deve-se observar a Lei 13.019/2014 (MROSC)
Portaria 222/2015 (registro obrigatório de informações no SIOP)	Aplica-se		

Fonte: Portarias Interministeriais nº 221 e 222/2015. Elaboração: Conof/CD.

VI. CADASTRAMENTO DE INFORMAÇÕES NO SIOP

39. Preliminarmente, informa-se que as datas referidas neste tópico e nos seguintes encontram-se consolidadas nos fluxogramas e quadros constantes dos anexos desta Nota.

40. Nos termos da Portaria nº 221/2015, os parlamentares autores de emendas individuais deverão acessar o SIOP, com vistas ao registro das seguintes informações sobre a destinação das emendas (observância do percentual destinado à saúde):

- a) número da emenda;
- b) nome do autor/parlamentar;
- c) CNPJ do beneficiário e respectivo valor.

41. A indicação dessas informações pelos parlamentares deve ocorrer tempestivamente, antes de 29/6/2015, considerando que os órgãos e entidades da Administração Pública Federal as utilizarão para estabelecer o vínculo entre emendas e programas, no âmbito do SICONV, até essa data. **A inobservância desse prazo implicará registro de impedimento técnico quanto às respectivas emendas.**

42. No âmbito do SIOP, obtida a senha, o parlamentar deverá indicar as emendas selecionadas em duas relações: a) a primeira, considerado o teto de R\$ 12,9 milhões por parlamentar, calculado a partir da RCL de 2014, o qual não considera o contingenciamento; b) a segunda, limitada ao valor disponível de R\$ 8,3 milhões por parlamentar, após o contingenciamento. O preenchimento dessa última relação representa a **priorização** adotada nesse momento.

43. Além disso, a Portaria nº 222/2015 fixa o prazo até 13/8/2015 para que os órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal – SPOF finalizem a avaliação dos impedimentos, referentes a programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais, e para que sejam incluídas, também no SIOP, as seguintes informações:



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

- a) classificação orçamentária da despesa, com a especificação constante da LOA 2015;
- b) número da emenda;
- c) nome do autor;
- d) valor da emenda;
- e) os beneficiários da emenda;
- f) os objetos ou propostas para cada beneficiário, e seus valores.

VII. CADASTRAMENTO E ANÁLISE DE PLANOS E PROPOSTAS NO SICONV

44. Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal deverão cadastrar no SICONV, até 29/6/2015, os programas cujas dotações tenham sido incluídas ou acrescidas por emendas parlamentares, e que dependerão da realização de transferências voluntárias para sua execução. Também deverão registrar, no mesmo sistema, a vinculação entre as emendas e os programas.

45. A Portaria nº 221/2015 estabelece prazo até **16/7/2015** para que os proponentes (estados, municípios ou entidades) enviem, por meio do SICONV, as propostas e os planos de trabalho, ou seja, de 30/06/2015 a 16/07/2015. Após essa data, órgãos e entidades da Administração Federal terão até **2/8/2015 para sua análise**. A conclusão dessa análise deverá apontar a aprovação, a reprovação ou a necessidade de complementação ou ajustes.

46. Havendo necessidades de complementação ou ajustes na proposta ou plano de trabalho, os proponentes deverão encaminhar pelo SICONV a documentação correspondente para reanálise, até **6/8/2015**.

47. O reexame das propostas e planos de trabalho pelos órgãos e entidades deverá ocorrer até **10/8/2015**, concluindo-se pela aprovação, pela reprovação ou pela existência de impedimentos técnicos à celebração do instrumento, finalizando as inserções pelos órgãos setoriais até 13/08/2015.

48. Vale ressaltar que o não encaminhamento, pelo proponente, da proposta e do plano de trabalho, tanto no prazo original (16/7) quanto para complementação ou ajustes (6/8), **representa impedimento técnico**.

VIII. ATUAÇÃO DA SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA - SRI/PR

49. As Portarias nºs 221 e 222/2015 atribuem à SRI o papel de coordenação e articulação entre os parlamentares e os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, no sentido de viabilizar a execução das emendas individuais. Essa articulação envolve a disponibilização de senhas de acesso ao SIOP, o controle de prazos junto aos interessados, o acompanhamento do cumprimento dos procedimentos descritos nas Portarias e as comunicações devidas.

50. Para tanto, garante-se à SRI o acesso irrestrito ao SIOP e ao SICONV, bem como a relatórios gerenciais desses sistemas, com vistas ao controle sistemático em cada etapa do processo.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

51. A Portaria nº 222/2015 lista as seguintes competências específicas da SRI, ante o registro de impedimentos técnicos na execução das emendas individuais:

- a) monitorar a inclusão no SIOP das justificativas dos impedimentos de ordem técnica;
- b) consolidar as informações referentes às emendas individuais e elaborar a comunicação das justificativas de impedimento que deverá ser encaminhada ao Congresso Nacional;
- c) encaminhar à Casa Civil, até 17/8/2015, a proposta de comunicação contendo as justificativas de impedimento.

52. Em relação ao exercício de 2014, destaca-se a não utilização do sistema eletrônico próprio da SRI (SIGEM). O acesso direto ao SIOP, pelos parlamentares, permite maior integração e agilidade quanto às indicações referentes à destinação das emendas individuais.

53. Nos termos do inciso I do art. 4º, combinado com os §§ 1º a 3º, a Portaria 221 prevê o estabelecimento de uma articulação da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SRI/PR) “com o Congresso Nacional e com os **parlamentares** autores de emendas individuais”, inclusive para a combinação de prazos, para que estes promovam diretamente, no SIOP, as indicações referentes às emendas.

54. Tal inciso, é fácil perceber, permite retomar o viciado modelo que o orçamento impositivo pretendeu acabar: a ingerência e concentração política quanto à execução das programações decorrentes de emendas. Concentradas as decisões na SRI/PR, perde-se a presteza na execução que cada ministério poderia adotar, além de retirar a competência específica de cada Ministro.

55. Se o modelo atual é de um orçamento obrigatório, que cada ministério se desincumba de executar a parcela da programação que lhe compete, segundo suas disponibilidades de recursos, inclusive identificando e oportunamente disponibilizando eventuais impedimentos. A centralização das decisões sobre emendas dificulta, inclusive, a eventual responsabilização pelo descumprimento da obrigatoriedade de execução.

IX. IMPEDIMENTOS

56. A obrigatoriedade de os órgãos justificarem os impedimentos para execução das programações é um ponto de extrema relevância. Passou a ser ônus do órgão de execução provar a existência de impedimento.

57. O conjunto de providências necessárias à viabilização de convênios e congêneres pelos órgãos e entidades é regulado pela Portaria Interministerial nº 507, de 2011.

58. O § 1º do art. 2º da Portaria nº 221/2015 assinala que, na análise da proposta e do plano de trabalho das emendas sujeitas ao regime do orçamento impositivo, além da observância usual dos requisitos dos arts. 25 e 26 da Portaria nº 507/2011, deve-se verificar também se ocorre(m) alguma(s) das seguintes situações, o que caracterizaria o impedimento de ordem técnica para a execução da emenda:



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

“§ 1º Serão considerados impedimentos de ordem técnica:

- I - a não indicação do beneficiário pelo parlamentar autor da emenda individual e do valor da emenda nos prazos estabelecidos nesta Portaria;
- II - a não apresentação da proposta e plano de trabalho no prazo previsto no inciso III do art. 4º ou a não realização da complementação e dos ajustes solicitados no plano de trabalho no prazo previsto no inciso V do art. 4º;
- III - a desistência da proposta por parte do proponente;
- IV - a incompatibilidade do objeto proposto com a finalidade da ação orçamentária;
- V - a incompatibilidade do objeto proposto com o programa do órgão ou entidade executora;
- VI - a falta de razoabilidade do valor proposto, a incompatibilidade do valor proposto com o cronograma de execução do projeto ou proposta de valor que impeça a conclusão de uma etapa útil do projeto;
- VII - a não aprovação do plano de trabalho; e
- VIII - outras razões de ordem técnica, devidamente justificadas.”

59. Os critérios fixados na Portaria para a caracterização e identificação dos impedimentos são bastante amplos, sem prejuízo de inclusão de novas hipóteses (item VIII).

60. Apontar como impedimento a falta da indicação, no prazo estabelecido, do beneficiário, valor da emenda e do plano de trabalho (incisos I e II) revela-se excessivo e não encontra respaldo no objetivo maior da Constituição, de viabilizar maior execução das programações incluídas por emendas individuais. A rigor, os prazos exígios seriam estritamente necessários apenas para garantir a participação no processo de remanejamento, na hipótese de a emenda ser considerada impedida.

61. O inciso VI cria subjetivismo na análise dos valores decorrentes das emendas, que podem ser consideradas impedidas por “falta de razoabilidade”, em vista da inexistência de um parâmetro para esse conceito.

62. No mesmo sentido, não seria possível imaginar “incompatibilidade do valor proposto com o cronograma de execução do projeto”, uma vez que não apenas o cronograma, mas também os próprios projetos podem ajustar-se ao montante programado.

63. Lamentavelmente, a Portaria estabelece que precisam ser devidamente justificadas apenas outras hipóteses de impedimentos, que não as relacionadas. Contudo, a justificativa deve existir para quaisquer obstáculos identificados, até porque a Constituição determina que tais justificativas sejam apresentadas ao Congresso Nacional.

64. O art. 2º, § 3º, da Portaria nº 221/2015 firma que as condições para celebração do convênio ou contrato de repasse que podem ser objeto de cláusula suspensiva **não serão indicadas como impedimento de ordem técnica**, para fins de cumprimento do prazo de 120 dias de que trata o art. 166, § 14, I, da CF/88.

65. A possibilidade de celebrar convênios com cláusula suspensiva é prevista no art. 40 da Portaria 507/2011. Enquanto a condição não se verificar, não terá efeito a celebração pactuada.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

66. Condição é o evento futuro e incerto a que se submete a eficácia do pacto. Se a condição não se satisfizer (por exemplo, se não for obtida a necessária licença ambiental), a programação correspondente se caracterizará como impedida, não podendo ser executada.

67. O art. 3º da Portaria nº 221/2015 condiciona a celebração de convênios e contratos de repasse ao atendimento dos requisitos da legislação, em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a LDO 2015, o Decreto nº 6.170/2007 e a Portaria Interministerial nº 507/ 2011. Assim, a realização de convênios e congêneres das emendas individuais impositivas deve se sujeitar, por exemplo, à verificação das pendências junto ao CAUC.

68. Entretanto, especificamente quanto à necessidade de adimplência do ente para o recebimento de transferências voluntárias, o art. 166, § 13, da Constituição passou a considerar como **obrigatórias** as transferências decorrentes das emendas individuais, dispensando a observância de adimplência do ente federativo favorecido. Afasta-se, portanto, a previsão do art. 25, § 1º, IV, ‘a’, da LRF (que exige a comprovação, por parte do beneficiário, de que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor).

69. O art. 2º da Portaria nº 222/2015 determina que as programações incluídas por emendas individuais que incidirem em impedimento não poderão ser objeto de execução até a conclusão do processo legislativo de que trata o art. 59 da LDO/2015. Em razão disso, o parágrafo único determina o **bloqueio** pela SOF/MP das dotações consideradas impedidas, **após** a apresentação pelos órgãos das justificativas de impedimento (prazo 120 dias).

70. O bloqueio se mostra excessivo quando a superação do impedimento depender unicamente de providências a cargo exclusivo do órgão executor.

71. A Portaria nº 221/2015, a pretexto de identificar impedimentos operacionais nas programações, obriga – ao invés de simplesmente oportunizar - a identificação imediata dos beneficiários dos convênios e contratos de repasse. O impedimento do município ou entidade indicada na execução de convênio ou contrato de repasse poderá ser sanado com a substituição do beneficiário, por intermédio do procedimento estabelecido no art. 59, II, “a”, da LDO 2015.

72. Os impedimentos verificados a partir da análise da proposta, do plano de trabalho e dos demais documentos apresentados pelos proponentes para a execução das emendas individuais de execução obrigatória serão consignados no SICONV.

73. Por fim, ressalta-se, quanto às **emendas individuais da área da saúde**, a edição da Portaria nº 600/2015 pelo Ministério da Saúde, que "regulamenta a aplicação das emendas parlamentares que adicionarem recursos à Rede SUS no exercício de 2015, para incremento do Teto de Média e Alta Complexidade e do Piso de Atenção Básica". Esse normativo estabelece requisitos que, se não atendidos, configurarão impedimentos técnicos (art. 3º e 4º), destacando-se:

- a) para o custeio de unidades próprias de Estados, Distrito Federal e Municípios, o conjunto das emendas parlamentares, para cada estabelecimento de saúde cadastrado no SCNES, é limitado em até 50% da produção apresentada na média e alta complexidade da unidade no exercício de 2014;



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

- b) conforme o inciso II do art. 3º da Portaria 600/2015, para o custeio de entidades privadas sem fins lucrativos, o conjunto das emendas parlamentares, para cada estabelecimento de saúde cadastrado no SCNES, é limitado em até 50% da produção apresentada na média e alta complexidade da unidade no exercício de 2014, não podendo este valor ser superior ao Incentivo de Adesão à Contratualização (IAC) ou ao Incentivo de Qualificação da Gestão Hospitalar (IGH) previsto no contrato;
- c) a aplicação das emendas para incremento temporário do Piso da Atenção Básica deverá observar o valor máximo, por Município, em até 100% do valor total do somatório dos Pisos de Atenção Básica Fixo e Variável do Município no ano exercício de 2014.

Brasília, 25 de junho de 2014.

Elaboração⁶: Conof/CD e Conorf/SF

De acordo:

Ricardo Volpe

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

Luiz Fernando M. Perezino

Consultor-Geral de Orçamentos, Fiscalização e
Controle – Conorf/SF

⁶ Consultores designados: Eugênio Greggianin, Graciano Rocha, José de Ribamar P. da Silva e Tiago Almeida.

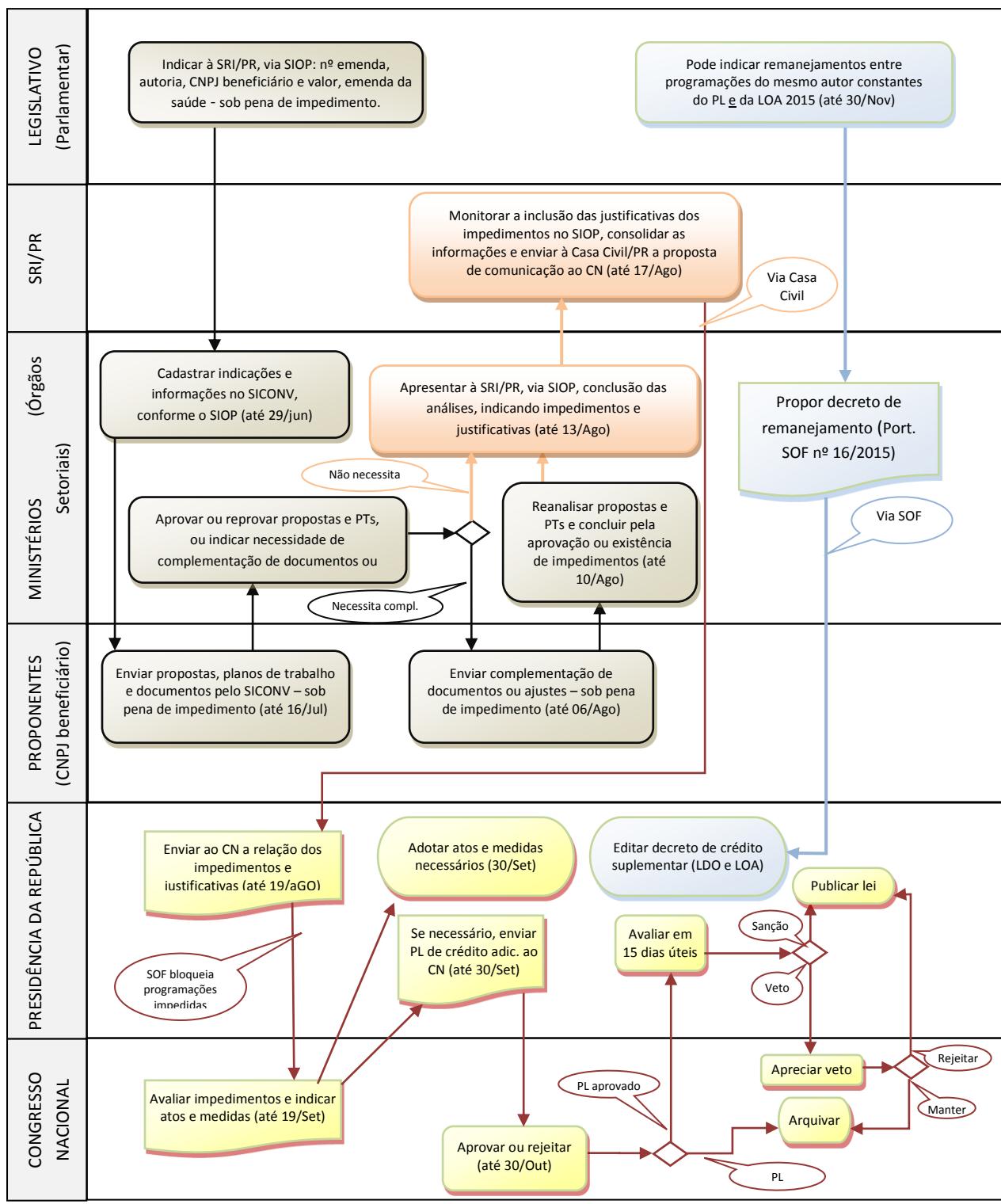
ANEXO I
CRONOLOGIA DAS EMENDAS IMPOSITIVAS - PORTARIAS, LDO E CONSTITUIÇÃO

JUNHO	<p>Recebimento da senha SIOP (distribuída pela SRI) e indicação dos beneficiários das emendas no SIOP (até 28/06*)</p> <p>Disponibilização dos Programas no SICONV vinculando-os às emendas individuais (até 29/06)</p>	<p>← Parlamentares</p> <p>← Órgãos Setoriais</p> <p>← Unidades Orcamentárias</p>	<p>← Legislativo</p> <p>← Ministérios</p>
JULHO	<p>Proponentes deverão cadastrar propostas no SICONV (30/06 a 16/07)</p> <p>Propostas deverão ser analisadas pelos órgãos (17/07 a 02/08)</p> <p>Diligências deverão ser atendidas no SICONV - caso necessário (03/08 a 06/08)</p> <p>Reanalisar as propostas no SICONV e definir pela aprovação ou existência de impedimento (07/08 a 10/08)</p> <p>Inserem no SIOP as informações das emendas e se há impedimento (11/08 a 13/08)</p>	<p>Municípios</p> <p>← Entidades Privadas Secretarias Estaduais</p> <p>Órgãos Setoriais</p> <p>← Unidades Orcamentárias</p> <p>Municípios</p> <p>← Entidades Privadas Secretarias Estaduais</p> <p>Órgãos Setoriais</p> <p>← Unidades Orcamentárias</p> <p>Órgãos Setoriais</p> <p>← Unidades Orcamentárias</p>	<p>← Proponentes</p> <p>← Ministérios</p> <p>← Proponentes</p> <p>← Ministérios</p> <p>← Ministérios</p>
AGOSTO	<p>Consolida as informações das emendas e encaminha à Casa Civil/PR a comunicação das justificativas de impedimento (14/08 a 17/08)</p> <p>Publica e envia ao CN a relação dos impedimentos e justificativas (20/08)</p> <p>- Presidente do CN recebe a relação dos impedimentos e encaminha à CMO. - CMO: I - Disponibiliza em até 1 dia os impedimentos; II - Recebe as indicações dos parlamentares, no prazo de 10 dias; III - Consolida as indicações; e IV - Encaminha as indicações à Mesa do CN em até 5 dias após o item III.</p>	<p>← SRI/PR</p> <p>← Presidência da República</p> <p>← CMO Parlamentares</p>	<p>← Executivo</p> <p>← Executivo</p> <p>← Legislativo</p>
SETEMBRO	<p>- Presidente do CN indica ao Poder Executivo o remanejamento da programação. (20/08 até 19/09)</p>		
OUTUBRO	<p>Envia PL de crédito adicional ao CN remanejando programação cujo impedimento seja insuperável (até 30/09)</p>	<p>← Presidência da República</p>	<p>← Executivo</p>
NOVEMBRO	<p>Na ausência de deliberação do CN, o Executivo promoverá, por ato próprio, o remanejamento da programação conforme art. 4º da LOA 2015 (até 30/10)</p>	<p>← Congresso Nacional</p>	<p>← Legislativo</p>

Fontes: CF/88, Lei 13.080/2015, Portarias Interministeriais 221 e 222/2015 e Instrução Normativa CMO 1/2014. Elaboração: Conof/CD.

ANEXO II

FLUXOGRAMA – ORÇAMENTO IMPOSITIVO – LDO 2015 E PORTARIAS INTERMINISTERIAIS 221 E 222/2015



Legendas:

Port. Interm. 221, art.

Port. Interm. 222, arts. 1º e

LDO 2015: Art. 59

LOA 2015: Art. 4º, §6º

Elaboração: CONORF/SF (Ana Cláudia C. Borges e José de Ribamar P. Silva)

ANEXO III

LOA 2015 – Procedimentos e prazos para execução das emendas individuais (RP6) - Portarias Interministeriais 221 e 222, de 2015.

Mês/2015	Parlamentar	Órgão/entidade convenente	Favorecido/Proponente	Poder Executivo	Congresso Nacional
Junho		Até dia 28/6: indicação, no SIOP, das informações sobre as emendas individuais (destinação, nº, autor, CNPJ do beneficiário e valor), sob pena de impedimento técnico.	Até dia 29/6: cadastramento dos programas no SICONV e respectiva vinculação com emendas, a partir dos dados inseridos no SIOP.		
Julho			Até dia 16/7: cadastramento das propostas e planos de trabalho no SICONV, sob pena de impedimento técnico.		
Agosto	10 dias para indicar medidas saneadoras à CMO, a partir da publicação dos impedimentos.	Até dia 2/8: análise das propostas e planos de trabalho (aprovação, reprovação ou necessidade de complementação ou ajustes). Até dia 10/8: reanálise das propostas e planos de trabalho ajustados (aprovação ou indicação de impedimentos). Até dia 13/8: apresentação, à SRI, das informações relativas às emendas individuais, inseridas no SIOP (incluindo eventual impedimento técnico).	Até dia 6/8: encaminhamento, aos órgãos e entidades, da proposta ou plano de trabalho ajustado, sob pena de impedimento técnico.	Até dia 20/8: comunicação ao Legislativo (juntamente com outros Poderes, MPU e DPU) das justificativas de impedimento técnico.	Até dia 19/8: recebimento das justificativas de impedimento técnico para análise da CMO. CMO (cf. IN 1/2014): <ul style="list-style-type: none">• até 1 dia após o recebimento, disponibilização das informações aos parlamentares;• sistematização das indicações;• até 5 dias: encaminhar indicações à Mesa do CN. Até dia 17/9: indicação, ao Poder Executivo, do remanejamento de programações cujo impedimento seja insuperável.
Setembro					
Outubro				Até dia 17/10: encaminhamento, ao Legislativo, de projeto referente ao remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável.	
Novembro				Até dia 20/11: na ausência de deliberação do Congresso, remanejamento, por ato próprio, da programação cujo impedimento seja insuperável.	

Fonte: Portarias Interministeriais 221 e 222, de 2015; Constituição Federal; Instrução Normativa CMO 1/2014. Elaboração: Conof/CD.