



Câmara dos Deputados

Nota Técnica nº 37/2017

Análise da solicitação de remanejamento para nova funcional de recursos de emenda parlamentar com impedimento parcial

Análise da Nota Técnica nº 9015/2017-MP, da Coordenação de Assuntos Parlamentares e Articulação Especial, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, em relação à solicitação do Deputado Evandro Gussi, de providências para viabilizar o remanejamento parcial de recursos da emenda individual nº 30940001 para nova funcional, para a qual não fora apresentada emenda pelo parlamentar.

Área Temática II - Saúde
Mário Luis Gurgel de Souza - Coordenador de Núcleo
Artenor Luiz Bósio - Assistente Técnico de Orçamento

Brasília, Junho/2017

© 2017 Câmara dos Deputados. Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados ou de suas comissões.



Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira



Sumário

1	Breve Histórico	3
2	Análise.....	3
3	Conclusão	7



1 BREVE HISTÓRICO

Segundo consta da Nota Técnica nº 9015/2017-MP, elaborada pela Coordenação de Assuntos Parlamentares e Articulação Especial do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Deputado Evandro Gussi solicitou ao Ministério do Planejamento – por meio do Of. 007/2017-GD, de 24 de maio de 2017- providências para viabilizar o remanejamento parcial de recursos da emenda individual nº 30940001 para nova funcional, para a qual não fora apresentada emenda pelo parlamentar.

A referida emenda, única do parlamentar na área da Saúde, foi proposta e aprovada na ação 8535 - Estruturação de **Unidades de Atenção Especializada em Saúde** com o valor de R\$ 7.660.000,00. Nos termos da justificativa da emenda, o pleito pretendeu “*atender o Estado de São Paulo, objetivando implantação, reforma e ampliação de hospitais, policlínicas, unidades de pronto atendimento e unidades de atenção especializada em saúde, aquisição de equipamentos e adequação física para sua instalação, bem como para aquisição de unidades móveis de saúde*”. Portanto, a ação orçamentária utilizada para elaboração da emenda (ação 8535) guarda perfeita conformidade com a finalidade original de alocação dos recursos.

Entretanto, segundo a citada NT Ministerial, durante a execução o Autor pretende o remanejamento parcial de R\$ 6.910.000,00 para a ação 8581 - Estruturação da Rede de Saúde de Serviços de **Atenção Básica em Saúde**.

A NT Ministerial também destaca que, nos termos Portaria Interministerial nº 22, de 13 de fevereiro de 2017, as dotações orçamentárias incluídas ou acrescidas em decorrência da aprovação de emendas individuais apresentadas por parlamentares que incidirem em impedimento de ordem técnica não poderão ser objeto de execução ou de outras alterações orçamentárias até conclusão do processo legislativo de que trata o § 14 do art. 166 da Constituição Federal e o art. 69 da Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016 - LDO/2017. Dessa forma, estando a referida emenda com “*impedimento de ordem técnica*”, a execução da programação correspondente está bloqueada no SIOP.

Por sua vez, o parlamentar não conseguiu promover o citado ajuste no Sistema de Indicação Legislativa Orçamentária - SILOR, do Congresso Nacional, em razão de “*regra de negócio*” do sistema, que impede que uma emenda possa ter parte dos recursos remanejada para nova programação (não prevista em emenda do parlamentar).

Dessa forma, entende a Coordenação de Assuntos Parlamentares e Articulação Especial que o pleito deva ser apreciado pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional – CMO e, em caso de deferimento, deverá ser incluído no SILOR, para que seja superado o bloqueio. Aspectos que foram endossados pelo Secretário-Adjunto do Ministério do Planejamento.

2 ANÁLISE

Com o chamado orçamento impositivo, a execução de emendas individuais ganha contorno constitucional e garantia de execução. Na própria CF, percebe-se a vinculação das emendas individuais às respectivas programações:



Art. 166.

§ 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. (CF)

Entretanto, não é possível obrigar que o beneficiário receba recursos disponíveis no orçamento, assim como não é possível garantir que tais beneficiários apresentem as propostas a tempo, itens que exemplificam impedimentos técnicos à realização da despesa, bem como não se pode exigir do órgão executor federal que realize despesas sem atendimento das condições legais. Para solucionar casos como esses, o Orçamento Impositivo previu rito próprio para dar conhecimento aos parlamentares e aos beneficiários dos possíveis impedimentos e, em casos excepcionais, promover remanejamentos no âmbito do processo de indicação legislativa, sem prejuízo de posteriormente adotar medidas para saneamento dos impedimentos. Somente em caso de não superação do impedimento técnico, a Constituição estabeleceu a perda de obrigatoriedade das referidas programações.

A fim de preservar a obrigatoriedade dos pleitos parlamentares, o constituinte derivado previu rito próprio para “correção” de emendas:

Art. 166.

§ 12. As programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.

§ 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.



§ 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. (CF)

Com vistas a dar cumprimento ao mandamento constitucional, a CMO fixou normas procedimentais. De acordo com tais normas, as providências para superação dos impedimentos com o fim de viabilizar a execução das dotações oriundas de emendas individuais cabem exclusivamente ao autor das proposições. À CMO compete tão-somente sistematizar as indicações que serão encaminhadas ao Poder Executivo, conforme estabelece o art. 166, § 14, II, da Constituição Federal.

No entanto, os autores das emendas com impedimentos devem observar algumas regras que regulam as medidas passíveis de adoção. Tais restrições, aprovadas na CMO e positivadas na Instrução Normativa nº 01, de 2014, tem o condão de preservar o processo legislativo orçamentário, especialmente no tocante à fase de emendamento do projeto de lei orçamentária.

Nesse sentido, uma das maiores preocupações foi a manutenção da quantidade de emendas. Ou seja, na elaboração das indicações, **os autores não podem adotar medidas que permitam o aumento do número de emendas em relação ao que foi aprovado na lei orçamentária.** Assim sendo, o parlamentar não pode remanejar parte dos recursos de uma emenda para outra programação que não tenha sido emendada pelo mesmo autor. Isso equivaleria a incrementar a quantidade de emendas, uma vez que cada proposição deve corresponder a uma única programação.

Vale destacar que o processo legislativo orçamentário alicerça-se na inclusão ou acréscimo de apenas uma “categoria de programação” por emenda. Caso, contrário, não seria necessária a existência de quantitativo máximo de emendas por parlamentar, uma vez que uma única emenda poderia contemplar inúmeras programações do orçamento. Dessa forma, desde a primeira regulamentação da CMO, a cada emenda deveria corresponder apenas uma funcional, como se verifica a seguir:

Art. 11. Não serão apreciadas, pela comissão, emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual e Créditos Adicionais que:

.....
III - sejam constituídas de várias partes, que devam ser objeto de emendas distintas; (Resolução nº 1, de 1991-CN)

Normatização que se manteve ao longo das últimas 3 décadas, chegando em 2006 com a seguinte redação:

Art. 41. A emenda ao projeto que propõe acréscimo ou inclusão de dotações, somente será aprovada caso:

(...)

III - não seja constituída de várias ações que devam ser objeto de emendas distintas; e (Resolução nº 01, de 2006-CN)



Portanto, de acordo com as normas internas do Parlamento, e em consonância com as disposições do Orçamento Impositivo, cada emenda deve corresponder a uma única funcional. Em estrita observância a tais preceitos, a CMO editou a Instrução Normativa (IN) nº 01, de 2014, disciplinando os “*procedimentos para correção de emendas*”. Frise-se, **não para rerepresentação de emendas**.

Assim, a IN previu, em caso de toda a emenda apresentar impedimento, ser autorizada a criação de nova funcional vinculada a tal emenda.

Art. 6º Na elaboração das indicações o parlamentar deve observar:

a) no caso de impedimento que incida apenas em parte dos recursos da emenda, o remanejamento só pode ser proposto para outras emendas do mesmo autor;

*b) no caso de **impedimento que incida sobre a totalidade de recursos da emenda, o remanejamento pode ser proposto para uma única programação orçamentária** ou para outras emendas do mesmo autor.*

(Instrução Normativa nº 1, de 2014 - CMO)

Como se percebe, tal procedimento mantém a correspondência de uma emenda para uma funcional, no caso extremo de impedimento total.

Ocorre que, no caso em tela, a emenda teve parcela dos recursos apropriada a beneficiários específicos na ação originalmente apresentada (ação 8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde), em conformidade com a finalidade apresentada na justificativa da referida emenda:

*A presente emenda visa atender o Estado de São Paulo, objetivando implantação, reforma e ampliação de **hospitais, policlínicas, unidades de pronto atendimento** e unidades de atenção especializada em saúde, aquisição de equipamentos e adequação física para sua instalação, bem como para aquisição de unidades móveis de saúde. (grifo nosso)*

Entretanto, solicita que lhe seja autorizada nessa fase de meros ajustes, na prática, a apresentação de nova emenda com parte dos recursos para ação orçamentária distinta da original, voltada para a estruturação de unidades de atenção básica à saúde (ação 8581).

O procedimento requerido, de desdobrar a emenda para comportar adicionalmente uma nova finalidade/funcional, não encontra amparo nas normas que regulam o regimento comum afeto à matéria (Resoluções do CN, às quais até a CMO deve se sujeitar) e chocam-se com a Instrução Normativa nº 01, de 2014, da CMO, que há 4 anos regula especificamente os procedimentos para recebimento e consolidação das indicações parlamentares para a correção dos impedimentos de ordem técnica.



É importante mencionar que, nos termos da LDO vigente¹, as programações derivadas de emendas devem identificar o autor da emenda (art. 66 da LDO). Dessa forma, o acolhimento do pleito em questão exigiria que o mesmo código de emenda parlamentar passasse a ser vinculado a diversos órgãos e unidades orçamentárias, além de conter dotações em variadas funcionais. Procedimento que afronta as regras congressuais sobre a matéria e que teria aptidão para desconsiderar a apreciação das emendas promovida pela CMO e pelo CN por ocasião da aprovação do PLOA.

Por fim, ressalte-se que, dispondo de um limite de até 25 (vinte e cinco) emendas para apresentar ao PLOA 2017, houve a opção de oferecer apenas 04 (quatro), das quais tão somente 01 (uma) na área de Saúde. Ainda sim, tal emenda, específica para atenção especializada, possibilita o atendimento de inúmeras entidades públicas - estaduais e municipais - e privadas em funcionamento no Estado de São Paulo.

Ademais, a LDO para 2017 (art. 70, parágrafo único, alínea II) prevê que, no processo de elaboração e de execução das emendas individuais, a identificação de beneficiários específicos na justificação da emenda tem caráter indicativo. Ora, se tal identificação apresenta caráter meramente indicativo, não é a indicação promovida após a aprovação da LOA que ostentaria caráter permanente/definitivo capaz de inviabilizar a execução da programação. Dito de outra forma, a indicação de beneficiários habilitados² para prestação da atenção especializada no Estado de São Paulo já é suficiente para viabilizar a execução da emenda.

De fato, o quadro a seguir demonstra que foi bastante elevado no exercício de 2016 o percentual de empenhamento de EMENDAS INDIVIDUAIS na ação 8535 no Estado de São Paulo.

Ação	RP	Autorizado	Valor em R\$ milhões	
			Empenhado	Empenhado / Autorizado
8535 - ESTRUTURAÇÃO DE UNIDADES DE ATENÇÃO ESPECIALIZADA EM SAÚDE	6	329,9	264,5	80,17%

3 CONCLUSÃO

Dessa forma, a recomendação da Coordenação de Assuntos Parlamentares e Articulação Especial da Secretaria de Orçamento Federal do MPDG, de que o pleito deva ser apreciado pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional – CMO, precisa ser considerada com as devidas reservas, uma vez que não encontra respaldo nas normas congressuais para apreciação de matérias orçamentárias.

Isto porque, como mencionado, para viabilizar a pretensão exposta, não basta a revogação do art. 6º, alíneas “a” e “b” da Instrução Normativa nº 01, de 2014, da CMO, que disciplina as indicações parlamentares para correção dos impedimentos, eis que tal regra busca na essência, assegurar a efetividade do mandamento do art. 41, inciso III, da Resolução nº 01, de 2006-CN, anteriormente

¹ Lei nº 13.408, de 2016 (LDO 2017).

² Com as respectivas propostas de trabalho a cargo de cada beneficiário.



citado, que assegura o princípio de uma programação por emenda, dispositivo que só poderia ser modificada pelo Plenário do Congresso Nacional.

Ademais, em sendo alteradas as referidas normas do Congresso Nacional para dar atendimento ao pleito, as programações orçamentárias decorrentes de emendas individuais aprovadas pelo Parlamento estariam sujeitas a alterações e, em especial, a multiplicações das funcionais programáticas no curso da execução em função de conveniências, vulgarizando a fase de emendamento na apreciação do PLOA e enfraquecendo a função planejadora da Lei Orçamentária.

Por fim, nos termos do citado art. 70 da LDO 2017, *“independentemente do procedimento previsto no art. 69, os Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União poderão editar atos próprios para viabilizar a execução das programações”*, o que possibilita ao órgão executor e ao órgão central de orçamento promover os ajustes capazes de viabilizar a execução e superar os impedimentos técnicos.

Brasília, 7 de junho de 2017.