

1 – PROCESSO Nº 3.596/2022

INTERESSADO: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RN

ASSUNTO: LEVANTAMENTO ACERCA DA NORMATIZAÇÃO E DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DAS EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS AO ORÇAMENTO GERAL DO ESTADO

RELATÓRIO

Trata-se de processo instaurado para fins de realização de levantamento que abrange, em linhas gerais, o acompanhamento da regularidade da gestão fiscal do Estado quanto aos seus aspectos mais relevantes e, dentre eles, contempla a realização de estudos, pesquisas e levantamentos acerca da gestão orçamentária, financeira e fiscal que demandem aprofundamento em razão de sua importância.

De forma mais específica, o levantamento em tela se propõe a revelar aspectos sobre a eficiência alocativa do orçamento público e da busca pela efetividade no atendimento das demandas sociais das chamadas **Emendas Parlamentares ao Orçamento**, haja vista constituírem-se em importante instrumento de alteração e execução da alocação dos recursos públicos.

O caderno processual trata, portanto, de um levantamento de escopo restrito, destinado à coleta de informações e análise de dados pertinentes à normatização e execução das **Emendas Parlamentares Individuais ao Orçamento de Execução Obrigatória**, ou ainda, **Emendas Parlamentares Impositivas**.

Ao se debruçar sobre o tema, o Corpo Técnico deste Tribunal buscou obter uma visão geral sistêmica sobre esse importante instrumento de alteração da alocação orçamentária, permitindo conhecer seu universo normativo, o seu processo de elaboração, principais características relativas a tipologias, diretrizes específicas para apresentação, restrições e vedações aplicáveis, bem como, em linhas gerais, evidenciar estatísticas relativas à execução orçamentária e financeira das emendas, mapeando os remanejamentos realizados, Órgãos e Unidades Orçamentárias (UO) contempladas, funções governamentais, modalidade de aplicação e os municípios e entidades privadas beneficiadas.

Com relação ao período estudado e visando possibilitar um diagnóstico de forma integral, contemplando dados já consolidados e executados, a análise foi delimitada à movimentação e execução das emendas parlamentares ao orçamento do exercício financeiro 2021 (janeiro a dezembro de 2021).

O desenvolvimento do trabalho se deu no levantamento de informações legais sobre a matéria, a saber Constituição Federal, Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, Regimento Interno da Assembleia Legislativa, Lei de Diretrizes Orçamentárias 2021 e Lei Orçamentária Anual 2021.

Também foram obtidos dados e informações das seguintes fontes: a) processo administrativo autuado no Sistema Eletrônico de Informações - SEI relativo à

tramitação do Projeto de Lei Orçamentária para o exercício 2021; b) coleta direta de dados secundários existentes no Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal do Estado – SIGEF, para analisar alterações orçamentárias promovidas pelas emendas parlamentares, bem como, dados pertinentes a efetiva execução das emendas; c) informações adicionais e pormenorizadas, por meio da consulta aos processos administrativos autuados no Sistema Eletrônico de Informações – SEI, referentes a cada um dos requerimentos individuais, subseqüentes à aprovação do orçamento, que tiveram como objeto o remanejamento das programações inicialmente alteradas pelas emendas.

Embasados nesses dados e em outros previamente coletados pelo Tribunal de Contas do RN, foi elaborado o levantamento objeto destes autos em específico, com a contribuição da Diretoria de Administração Direta, conforme se vislumbra através do documento encartado no evento de nº 07 do caderno processual.

O referido levantamento se divide nos seguintes capítulos:

1. Introdução;
2. Visão geral do objeto;
3. Exame técnico;
4. Conclusão;
5. Proposta de Encaminhamento.

Era o que importava relatar.

VOTO

O art. 82 da Lei Orgânica desta Corte e art. 283 do Regimento Interno desta Corte, descrevem os instrumentos que podem ser utilizados para a execução das atividades de fiscalização deste Tribunal de Contas.

Quanto ao instrumento de fiscalização denominado de levantamento, prevê o art. 284 do Regimento Interno desta Corte.

No caso dos autos, o levantamento efetivado pela Diretoria de Administração Direta teve como objeto a coleta de informações e análise de dados pertinentes à normatização e execução das Emendas Parlamentares Individuais ao Orçamento de Execução Obrigatória, ou ainda, Emendas Parlamentares Impositivas.

Como se percebe, o fundamento legal de tais emendas extrai-se do art. 107, §10, da Constituição Estadual (alterado pela EC nº. 14/2015), onde se determina que as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 0,5% da receita corrente líquida, prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo. Tendo por base esse parâmetro, no exercício 2021 a apresentação de emendas parlamentares individuais ao orçamento estaria limitada, por conseguinte, ao montante de R\$ 66.427.525,00 (sessenta e seis milhões, quatrocentos e vinte e sete mil e quinhentos e vinte e cinco reais).

Como se pode observar na tabela anexada no evento nº 07, foram apresentadas e aprovadas 436 emendas parlamentares ao projeto de lei do orçamento (PLOA 2021),

no valor total de R\$ 62.400.000,00 (sessenta e dois milhões e quatrocentos mil reais), respeitando, portanto, o limite previsto no art. 107, §10, da Constituição Estadual.

Ademais, de forma equitativa, coube a cada parlamentar a possibilidade de propor alterações no orçamento no valor de R\$ 2.600.000,00 (dois milhões e seiscentos mil reais).

Ainda na seara dos parâmetros à aprovação, o art. 17, § 8º da Lei nº. 10.811/2020 (LDO 2021) trouxe como diretriz a obrigatoriedade de os recursos relativos às emendas parlamentares individuais serem destinados, em pelo menos 50% do seu montante, para as áreas de saúde, educação, recursos hídricos, combate à seca, incremento das atividades agrárias e assistência social.

Do exame dos dados apresentados é possível constatar que as emendas parlamentares ao orçamento de 2021 ocorreram em estrita observância aos parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, visto que destinaram percentual superior a 67% dos recursos para as áreas prioritárias definidas na LDO de 2021.

Destaque-se, nesse contexto, a função saúde, para a qual foram destinados 45,99% dos recursos, bem como, educação e assistência social com 6,26% e 5,32% dos recursos, respectivamente.

Com relação ao remanejamento, transposição ou transferências das programações orçamentárias, o que se permite pelo teor do art. 18 da LDO de 2021, o levantamento apontou que no decorrer do exercício 2021, foram efetuados 426 pedidos de alteração que totalizaram o montante de R\$ 49.336.901,16 (quarenta e nove milhões, trezentos e trinta e seis mil, novecentos e noventa e um reais e dezesseis centavos). Portanto, em média, cada parlamentar requereu alterações orçamentárias que alcançaram 80% do total destinado inicialmente por suas emendas.

Tais alterações englobaram desde a modalidade de aplicação, natureza da despesa, unidade orçamentária ou município beneficiado, quanto a própria alteração do objeto da emenda.

Em regra geral, aqueles parlamentares que promoveram maior quantidade de movimentação das programações apresentaram menor percentual de execução. Essa movimentação contínua e excessiva das programações orçamentárias provenientes das emendas parlamentares, em razão do tempo necessário para sua efetivação, pode ter dificultado a adequada e tempestiva realização da despesa pública no âmbito dos órgãos estaduais, bem como, a transferência dos recursos aos municípios e entidades beneficiadas, frustrando, assim, o caráter impositivo e obrigatório da sua execução.

Quanto aos impedimentos legais de ordem técnica para execução das emendas, exceção prevista nos parágrafos 11 e 12 do art. 107 da Constituição do Estado do RN, foi possível constatar que um total de 52 das 436 emendas parlamentares ao orçamento 2021 não foram executadas sequer parcialmente, ou seja, aproximadamente 12% das programações estabelecidas pelos parlamentares, no valor

total de R\$ 3.302.000,00 (três milhões e trezentos e dois mil reais) não foram nem ao menos objeto de empenho.

Na tentativa de identificar as razões para a não execução dessas emendas, o Corpo Técnico evidenciou que inexistente no Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal do Estado – SIGEF módulo ou funcionalidade específica com tais informações. Outrossim, não se identificou, no âmbito estadual, regulamentação mais detalhada acerca dos procedimentos e prazos para adoção de medidas saneadoras desses impedimentos.

Já no que atine a execução orçamentária (empenho) e financeira (efetivo pagamento) equitativa das programações decorrentes das emendas parlamentares individuais ao orçamento, conforme determina o art. 107, §11º da Constituição Federal, o levantamento descreveu que no exercício 2021, do total de R\$ 62.400.000,00 (sessenta e dois milhões e quatrocentos mil reais) de emendas ao orçamento, apenas R\$ 48.401.377,27 (quarenta e oito milhões, quatrocentos e um mil, trezentos e setenta e sete reais e vinte e sete centavos) foram efetivamente pagas, o que representa um percentual de execução das emendas parlamentares de 77,59%.

Ainda sobre o assunto, constatou-se uma significativa disparidade entre os percentuais de execução de cada parlamentar. Apenas 10 (dez) dos 24 (vinte e quatro) deputados tiveram percentual de execução de suas emendas superior a 90%, sendo que desses, apenas 2 tiveram suas emendas integralmente executadas (100%). As emendas de 7 parlamentares apresentaram percentual inferior a 70%, de execução, um deles chegando, inclusive, a ter tão-somente 25% de suas emendas executadas, conforme tabela 05 encartada no evento nº 07, reproduzida no voto.

Quanto à modalidade de alocação, as emendas parlamentares individuais podem destinar recursos do orçamento estadual através da **Aplicação Direta, por meio de Transferências aos Municípios ou a Entidades privadas sem fins lucrativos**.

Na aplicação direta, os parlamentares podem indicar subações orçamentárias e destinar dotação específica diretamente aos órgãos e entidades que integram a estrutura administrativa do Estado. A tabela 06 do levantamento, expõe a destinação de tais emendas, se destacando a informação de que quanto à execução, apenas 3 (três) órgãos/entidades (SAPE, Emprotur e Bombeiros) tiveram as emendas pagas, ainda que parcialmente. Com efeito, no total, apenas R\$ 127.669,19 (cento e vinte e sete mil, seiscentos e sessenta e nove reais e dezenove centavos), ou seja, aproximadamente 11% das emendas destinadas foram efetivamente executadas.

Segue no voto cópia da referida tabela.

No caso da **alocação de recursos para transferência aos Municípios**, os repasses podem ser efetivados por meio de duas modalidades: **“Transferências Especiais”** ou **“Transferências com finalidade definida”**.

Nas transferências especiais, do total de emendas que alocaram recursos destinados a transferências especiais aos Municípios (R\$ 3.508.000,00), pode-se verificar que cerca de 76% foram efetivamente executadas, no montante de R\$

2.655.000,00 (dois milhões, seiscentos e cinquenta e cinco mil reais). Desses recursos efetivamente transferidos, significativa parcela, no percentual de 98,87%, foram processados na Natureza de Despesa “44.40.42 - Despesas de Capital/Investimentos - Transferências a Municípios (Auxílios)”, observando assim, em princípio, as disposições contidas no art. 107-A, §5º da Constituição Estadual. Ademais, na representação gráfica, reproduzida no voto (presente no evento nº 07), tem-se, para melhor dimensionamento, os valores totais de recursos recebidos por transferências especiais por Município.

Nas transferências com finalidade definida, os repasses aos Municípios podem ser realizados de duas formas: **através da formalização de convênios ou outros instrumentos congêneres** com os respectivos órgãos ou entidades do Estado, bem como, através de **transferências fundo a fundo**.

Os recursos transferidos através da **formalização de convênios ou outros instrumentos congêneres** somaram a importância de R\$ 11.322.000,00 (onze milhões e trezentos e vinte e dois mil reais) aos municípios. Desse total, R\$ 7.629.543,75 (sete milhões, seiscentos e vinte e nove mil, quinhentos e quarenta e três reais e setenta e cinco centavos) foram efetivamente executados.

No exercício 2021, as transferências com finalidade definida, que repassaram recursos mediante a formalização de convênios ou outros instrumentos congêneres, apresentaram os valores por Município, conforme tabela reproduzida no voto.

No caso da **transferência fundo a fundo**, pode-se constatar, no exercício de 2021, a apresentação de 262 emendas parlamentares que destinaram recursos do Orçamento Geral do Estado, sendo que R\$ 33.355.000,00 (trinta e três milhões, trezentos e cinquenta e cinco mil reais) foram efetivamente executados e transferidos para os fundos municipais de saúde.

Do levantamento realizado, foi possível observar que os valores acima consignados foram transferidos para os fundos de saúde de 132 municípios do Estado do Rio Grande do Norte.

Tomando por base apenas os montantes que representaram, proporcionalmente, mais de 1% do total de transferências nessa modalidade, tem-se no gráfico reproduzido no voto os valores totais efetivamente transferidos por fundo municipal de saúde.

Outra possibilidade de alocação de recursos no Orçamento Geral do Estado, por meio das emendas parlamentares, é através do **financiamento de atividades de interesse público conduzidas pelas entidades privadas sem fim lucrativo**. Nos termos da Lei nº. 13.019/2014, que aprovou o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), essas parcerias poderão ser formalizadas por meio de termos de colaboração ou fomento, quando envolver a transferência de recursos financeiros ou através de acordos de cooperação, nos casos em que não houver transferência de recursos.

No exercício 2021, foram, ao todo, 116 emendas que destinaram recursos para 40 entidades privadas. Os valores foram alocados tendo como unidades executoras 10

(dez) órgãos/entidades da Administração Pública (CEHAB, Emprotur, Fundação José Augusto, Idema, SAPE, SEEC, SESAP, SEDRAF, SETHAS e SEMARH), em subações orçamentárias pertinentes a 8 (oito) áreas de atuação governamental distintas, com destaque para a área de agricultura com o maior valor alocado.

Do montante de emendas ao orçamento destinadas as entidades privadas, qual seja, R\$ 8.175.000,00 (oito milhões, cento e setenta e cinco mil reais), o valor de R\$ 3.960.000,00 (três milhões novecentos e sessenta mil reais), foi efetivamente executado, o equivalente a 48% do total. Considerando somente as emendas efetivamente executadas, tem-se no quadro reproduzido no voto as 25 entidades privadas que mais receberam recursos provenientes das emendas parlamentares.

Mais adiante, o levantamento também descreveu estatísticas gerais relativas à execução das emendas, onde foi possível evidenciar a destinação dos recursos, tais como, órgãos e unidades orçamentárias executoras, funções governamentais (áreas de atuação), principais subações orçamentárias e modalidades de aplicação (tabelas 14, 15 e 16 e gráficos 4 e 5).

Neste tópico, o levantamento informou que a Secretaria de Estado da Saúde – SESAP foi o maior órgão executor da administração direta, com um valor total de R\$ 33.835.000,00 (trinta e três milhões e oitocentos e trinta e cinco mil reais), representando quase 70% do volume de emendas parlamentares executadas. Dentre as entidades da administração indireta, a Fundação José Augusto – FJA foi a maior executora, com R\$ 710.000,00 (setecentos e dez mil reais). O Fundo de Saúde do RN - FUSERN, por ser a única unidade orçamentária integrante da estrutura da Secretaria de Estado da Saúde, apresentou, de igual de forma, o maior volume de emendas executadas.

Quanto à “Função”, as áreas de atuação governamental “Saúde” e “Transporte” apresentaram os maiores valores de emendas executadas, nos montantes de R\$ 33.835.000,00 (trinta e três milhões, oitocentos e trinta e cinco mil reais) e R\$ 6.781.360,00 (seis milhões, setecentos e oitenta e um mil e trezentos e sessenta reais), respectivamente. Dentre as subfunções, aquelas pertinentes à função saúde, como “Assistência Hospitalar e Ambulatorial” e “Suporte Profilático e Terapêutico” apresentaram os maiores valores de emendas parlamentares executadas.

Diante dos resultados encontrados, a comissão designada sugeriu uma série de encaminhamentos, que, no meu entender, merecem ser integralmente acolhidas, ante o constatação dos seguintes fatos: a) não identificação de uma regulamentação mais aprimorada das emendas parlamentares impositivas no âmbito estadual, detalhando, dentre outros aspectos, os procedimentos e prazos para operacionalização das medidas saneadoras que deverão ser adotadas nos casos de impedimento de ordem técnica; b) inexistência, no Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal do Estado – SIGEF, de módulo ou funcionalidade específica com tais informações.

CONCLUSÃO:

Ante ao exposto, em consonância às informações do corpo técnico e com fulcro no art. 284 do RITCERN, **VOTO** pela adoção das seguintes providências:

1) **DISPONIBILIZAR** o relatório de levantamento, na forma do art. 45, inciso III, da Lei Orgânica deste TCE/RN, ao PODER LEGISLATIVO ESTADUAL quanto às conclusões do levantamento, notadamente aquelas inseridas no tópico 3.2 do relatório;

2) **DISPONIBILIZAR** o relatório de levantamento, na forma do art. 45, inciso III, da Lei Orgânica deste TCE/RN, ao PODER EXECUTIVO ESTADUAL quanto às conclusões do levantamento, notadamente aquelas inseridas no tópico 3.3 do relatório;

3) Nos termos do art. 6º, parágrafo único, da Resolução nº. 017/2016-TCE/RN, **DAR CIÊNCIA DESTES AUTOS À SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO – SECEX**, para avaliar a pertinência de orientar as unidades de controle externo quanto ao cadastramento dos pontos de controle abordados no relatório de levantamento como demanda fiscalizatória no Sistema de Gerenciamento do PFA – SisPFA, a fim de subsidiar a avaliação e a viabilidade de ações fiscalizatórias futuras;

4) **DAR CIÊNCIA À CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO** das conclusões do presente levantamento, a fim de que, com fundamento no §6º do art. 107-A, da Constituição Estadual, avalie a pertinência de atuação fiscalizatória no âmbito de sua esfera de competência;

5) Encaminhamento do presente levantamento ao **MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL**, para ciência e providências no âmbito de suas competências.

Por fim, **VOTO AINDA PELO REGISTRO DE ELOGIO NA FICHA FUNCIONAL** dos servidores integrantes da comissão que elaborou o presente levantamento, a saber, os Auditores de Controle Externo, Srs. Hugo Barreto Veras e Márcio Fernando Vasconcelos Paiva.

Cumpridas todas as medidas acima, o caderno processual deve ser arquivado, conforme regramento contido no art. 209, inciso V, do Regimento Interno deste Tribunal.

----- X -----

NÃO HÁ MAIS PROCESSOS A RELATAR



EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS IMPOSITIVAS

Levantamento acerca da normatização e da execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais ao Orçamento Geral do Estado.

Sumário Executivo

1 Resumo

O Plano de Fiscalização Anual 2022/2023 deste Tribunal de Contas consignou ação destinada ao acompanhamento da regularidade da gestão fiscal do Estado quanto aos seus aspectos mais relevantes e, dentre eles, contempla **a realização de estudos, pesquisas e levantamentos acerca da gestão orçamentária, financeira e fiscal que demandem aprofundamento em razão de sua importância.**

Nesse contexto e tendo em vista a contínua necessidade de melhoria da eficiência alocativa do orçamento público e da busca pela efetividade no atendimento das demandas sociais, é que as **Emendas Parlamentares ao Orçamento** se apresentam como tema de relevância, haja vista constituírem-se em importante instrumento de alteração e execução da alocação dos recursos públicos.

Como conceito geral, as emendas parlamentares são as ferramenta utilizadas para proposição de alterações em qualquer matéria legislativa sujeita à apreciação e deliberação do parlamento. Sendo o processo de elaboração do orçamento também um processo legislativo, tem-se que a emenda parlamentar é também um instrumento à disposição do Poder Legislativo para participação do projeto de lei orçamentária que culminará, após sua aprovação, no Orçamento Geral do Estado.

A temática ganhou especial relevância com a edição da Emenda nº. 86/2015, que alterou os artigos 165 e 166 da Constituição Federal, tornando obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações resultantes das emendas

parlamentares. Por simetria, no plano estadual a Emenda nº. 14/2015 alterou a Constituição Estadual tornando, de igual modo, obrigatória a execução das emendas individuais ao projeto de lei orçamentária.

O presente trabalho trata, portanto, de um levantamento de escopo restrito, destinado à coleta de informações e análise de dados pertinentes à normatização e execução das **Emendas Parlamentares Individuais ao Orçamento de Execução Obrigatória**, ou ainda, **Emendas Parlamentares Impositivas**.

Para tanto, buscou-se obter uma visão geral sistêmica sobre esse importante instrumento de alteração da alocação orçamentária, permitindo conhecer seu universo normativo, o seu processo de elaboração, principais características relativas a tipologias, diretrizes específicas para apresentação, restrições e vedações aplicáveis, bem como, em linhas gerais, evidenciar estatísticas relativas à execução orçamentária e financeira das emendas, mapeando os remanejamentos realizados, Órgãos e Unidades Orçamentárias (UO) contempladas, funções governamentais, modalidade de aplicação e os municípios e entidades privadas beneficiadas.

A fim de possibilitar um diagnóstico de forma integral, contemplando dados já consolidados e executados, a análise foi delimitada à movimentação e execução das emendas parlamentares ao **orçamento do exercício financeiro 2021** (janeiro a dezembro de 2021).

2 Como se desenvolveu o trabalho

Na fase de planejamento, para construção da visão geral e delimitação do objetivo, foi realizado, inicialmente, o levantamento de informações que contribuíssem para a formação do conhecimento do objeto e o ambiente normativo em que está inserido (Constituição Federal, Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, Regimento Interno da Assembleia Legislativa, Lei de Diretrizes Orçamentárias 2021 e Lei Orçamentária Anual 2021). Para esse propósito, também foi consultado o processo administrativo autuado no Sistema Eletrônico de Informações - SEI relativo à tramitação do Projeto de Lei Orçamentária para o exercício 2021.

Por meio da coleta direta de dados secundários existentes no Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal do Estado – SIGEF, foram obtidas informações referentes ao registro das alterações orçamentárias promovidas pelas emendas parlamentares, bem como, dados pertinentes a efetiva execução das emendas.

Para efeito de comparabilidade e aprofundamento da análise, foram obtidas informações adicionais e pormenorizadas, por meio da consulta aos processos administrativos autuados no Sistema Eletrônico de Informações – SEI, referentes a cada um dos requerimentos individuais, subsequentes à aprovação do orçamento, que tiveram como objeto o remanejamento das programações inicialmente alteradas pelas emendas.

Quanto às limitações, impende anotar que o trabalho **não sofreu qualquer limitação imposta por ação ou omissão das partes relacionadas ao objeto do levantamento.**

Quanto ao escopo, imperioso destacar que os dados e informações que subsidiaram as análises foram obtidos, como já pontuado, por meio da coleta direta nos sistemas informatizados do Poder Executivo Estadual. Dessa forma, dada a inviabilidade de obtenção de informações relativas à efetiva aplicação dos recursos por cada um dos municípios e entidades privadas beneficiadas com as emendas, ou da obtenção de informações a respeito da análise dos eventuais impedimentos de ordem técnica que impossibilitaram a execução das emendas, **não foi possível um aprofundamento suficiente capaz de identificar e graduar as possíveis causas para alguns dos achados apresentados no presente relatório (limitação de escopo).**

3 Resultado e principais conclusões

3.1 Parâmetros e limites à aprovação das emendas individuais

Conforme determina o art. 107, §10, da Constituição Estadual (alterado pela EC nº. 14/2015), as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 0,5% da receita corrente líquida, prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo. Tendo por base esse parâmetro, no exercício 2021 a apresentação de emendas parlamentares individuais ao orçamento estaria limitada, por conseguinte, ao montante de R\$ 66.427.525,00 (sessenta e seis milhões, quatrocentos e vinte e sete mil e quinhentos e vinte e cinco reais).

Como se pode observar na tabela, **foram apresentadas e aprovadas 436 emendas parlamentares ao projeto de lei do orçamento (PLOA 2021), no valor total de R\$ 62.400.000,00 (sessenta e dois milhões e quatrocentos mil reais)**, respeitando, portanto, o limite previsto no art. 107, §10, da Constituição Estadual.

Ademais, de forma equitativa, coube a cada parlamentar a possibilidade de propor alterações no orçamento no valor de R\$ 2.600.000,00 (dois milhões e seiscentos mil reais).

Emendas Parlamentares apresentadas ao PLOA 2021 (Quadro Geral)

Deputado	Quant. Emendas	Valor (R\$)
Ubaldo Fernandes	42	2.600.000,00
Hermano Morais	34	2.600.000,00
Eudiane Macedo	27	2.600.000,00
George Soares	27	2.600.000,00
Sandro Pimentel	27	2.600.000,00
Albert Dickson	25	2.600.000,00
Coronel Azevedo	24	2.600.000,00
Tomba Farias	22	2.600.000,00
Gustavo Carvalho	22	2.600.000,00
José Dias	19	2.600.000,00
Souza Neto	19	2.600.000,00
Raimundo Fernandes	17	2.600.000,00
Getúlio Rego	15	2.600.000,00
Kleber Rodrigues	14	2.600.000,00
Francisco do PT	14	2.600.000,00
Nelter Queiroz	14	2.600.000,00
Allyson Bezerra	14	2.600.000,00
Bernardo Amorim	13	2.600.000,00
Vivaldo Costa	13	2.600.000,00
Cristiane Dantas	11	2.600.000,00
Ezequiel Ferreira	9	2.600.000,00
Isolda Dantas	7	2.600.000,00
Kelps Lima	4	2.600.000,00
Galeno Torquato	3	2.600.000,00
Totais	436	62.400.000,00

Fonte: Processo SEI nº. 00210020.001223/2020-51

Ainda na seara dos parâmetros à aprovação, o art. 17, § 8º da Lei nº. 10.811/2020 (LDO 2021) trouxe como diretriz a obrigatoriedade de os recursos relativos às emendas parlamentares individuais serem destinados, em pelo menos 50% do seu montante, para as áreas de saúde, educação, recursos hídricos, combate à seca, incremento das atividades agrárias e assistência social.

Do exame dos dados apresentados na tabela é possível constatar que as emendas parlamentares ao orçamento de 2021 ocorreram em estrita observância aos parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, **visto que destinaram percentual superior a 67% dos recursos para as áreas prioritárias** definidas no art. 17, § 8º da Lei nº. 10.811/2020.

Destaque-se, nesse contexto, a função saúde, para a qual foram destinados 45,99% dos recursos, bem como, educação e assistência social com 6,26% e 5,32% dos recursos, respectivamente

Emendas Parlamentares PLOA 2021 por “Função

Cód. Função/Subfunção	Valor	Percentual
01 - Legislativa	20.000,00	0,03%
06 - Segurança	1.581.000,00	2,53%
08 - Assistência Social	3.317.000,00	5,32%
10 - Saúde	28.696.000,00	45,99%
12 - Educação	3.906.000,00	6,26%
13 - Cultura	2.555.000,00	4,09%
14 - Direitos da Cidadania	352.000,00	0,56%
16 - Habitação	290.000,00	0,46%
18 - Gestão Ambiental	1.511.000,00	2,42%
19 - Ciência e Tecnologia	100.000,00	0,16%
20 - Agricultura	4.897.000,00	7,85%
22 - Indústria	540.000,00	0,87%
23 - Comércio e Serviços	1.015.000,00	1,63%
26 - Transporte	11.650.000,00	18,67%
27 - Desporto e Lazer	1.970.000,00	3,16%
Totais	62.400.000,00	100%

Fonte: SIGEF – Módulo Execução Orçamentária

3.2 Remanejamento das programações orçamentárias

Na forma prevista no art. 18 da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2021, foi possibilitado ao parlamentar autor da emenda, por intermédio de expediente dirigido à Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças – SEPLAN, a requerer o remanejamento, a transposição ou transferência dos recursos por ele alocados ao orçamento, alterando a categoria de programação ou órgão.

Pode-se constar que, no decorrer do exercício 2021, foram efetuados 426 pedidos de alteração que totalizaram o montante de R\$ 49.336.901,16 (quarenta e nove milhões, trezentos e trinta e seis mil, novecentos e noventa e um reais e dezesseis centavos). Os números demonstram uma intensa movimentação das programações oriundas das emendas individuais ao longo do exercício 2021. **Em média, cada parlamentar requereu alterações orçamentárias que alcançaram 80% do total destinado inicialmente por suas emendas.** Tais alterações englobaram desde a modalidade de aplicação, natureza da despesa, unidade orçamentária ou município beneficiado, quanto a própria alteração do objeto da emenda.

Foi possível perceber uma relação inversamente proporcional entre os percentuais de remanejamento e a execução das emendas, **ou seja, regra geral, aqueles parlamentares que promoveram maior quantidade de movimentação das programações apresentaram menor percentual de execução.** Essa movimentação contínua e excessiva das programações orçamentárias provenientes das emendas parlamentares, em razão do tempo necessário para sua efetivação, pode ter dificultado a adequada e tempestiva realização da despesa pública no âmbito dos órgãos estaduais, bem como, a transferência dos recursos aos municípios e entidades beneficiadas, transgredindo, assim, o caráter impositivo e obrigatório da sua execução.

Quantidade de alterações nas programações orçamentárias oriundas de emendas

Deputado	Quant. Alterações	Valor Total	% alterado
Coronel Azevedo	58	3.243.000,00	124,73%
Ubaldo Fernandes	34	2.830.000,00	108,85%
Eudiane Macedo	32	2.595.000,00	99,81%
Francisco do PT	28	2.068.000,00	79,54%
George Soares	28	2.920.000,00	112,31%
Getúlio Rêgo	27	2.375.000,00	91,35%
Isolda Dantas	27	4.679.000,00	179,96%
Sandro Pimentel	24	2.060.000,00	79,23%
Gustavo Carvalho	23	2.200.000,00	84,62%
Kelps Lima	21	2.480.000,00	95,38%
Souza Neto	20	2.441.901,16	93,92%
Nelter Queiroz	16	2.250.000,00	86,54%
Tomba Farias	15	1.750.000,00	67,31%
Hermano Moraes	13	920.000,00	35,38%
Albert Dickson	11	2.000.000,00	76,92%
Galeno Torquato	9	2.600.000,00	100,00%
Raimundo Fernandes	9	1.820.000,00	70,00%
Ezequiel Ferreira	7	2.100.000,00	80,77%
José Dias	5	285.000,00	10,96%
Kleber Rodrigues	5	2.050.000,00	78,85%
Vivaldo Costa	5	1.050.000,00	40,38%
Bernardo Amorim	4	300.000,00	11,54%
Allyson Bezerra	3	2.100.000,00	80,77%
Cristiane Dantas	2	220.000,00	8,46%
Totais	426		Média 80%

Fonte: SIGEF – Módulo Execução Orçamentária e SEI

3.3 Impedimentos de ordem técnica para execução das emendas.

Nos termos dos parágrafos 11 e 12 do art. 107 da Constituição do Estado do RN, é obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações oriundas das emendas parlamentares individuais, exceto nos casos de **impedimentos de ordem técnica**.

O impedimento é o obstáculo de ordem técnica e legal que impossibilita a execução total ou parcial das programações estabelecidas pelas emendas individuais dos parlamentares, afastando, excepcionalmente, o seu caráter obrigatório.

Do exame dos dados relativos à execução orçamentária no exercício 2021, foi possível constatar que um total de 52 (cinquenta e duas) das 436 (quatrocentos e trinta e seis) emendas parlamentares ao orçamento 2021 não foram executadas sequer parcialmente, ou seja, **aproximadamente 12% (doze por cento) das programações estabelecidas pelos parlamentares, no valor total de R\$ 3.302.000,00 (três milhões e trezentos e dois mil reais) não foram nem ao menos objeto de empenho**.

Na tentativa de identificar as razões para a não execução dessas emendas, constatou-se que inexistente no Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal do Estado – SIGEF **módulo ou funcionalidade específica com tais informações**. Outrossim, **não se identificou, no âmbito estadual, regulamentação mais detalhada acerca dos procedimentos e prazos para adoção de medidas saneadoras desses impedimentos**.

Quantitativo de Emendas Parlamentares não executadas.

Deputado	Quantidade	Valor Total
Isolda Dantas	4	822.000,00
Allyson Bezerra	3	450.000,00
Ubaldo Fernandes	13	450.000,00
Albert Dickson	8	400.000,00
Nelter Queiroz	5	400.000,00
Sandro Pimentel	6	340.000,00
Kelps Lima	2	150.000,00
Coronel Azevedo	5	125.000,00
Getúlio Rego	3	75.000,00
Francisco do PT	1	60.000,00
Gustavo Carvalho	2	30.000,00
Total	52 emendas	3.302.000,00

Fonte: SIGEF – Módulo Execução Orçamentária

3.4 Do regime obrigatório e equitativo das emendas parlamentares

Conforme preconiza o art. 107, §11 da Constituição Estadual, é obrigatória e equitativa a execução orçamentária e financeira das programações decorrentes das emendas parlamentares individuais ao orçamento.

O regime de obrigatoriedade se refere tanto à **execução orçamentária (empenho), quanto à financeira (efetivo pagamento)**. Por execução equitativa, tem-se a execução das programações de caráter obrigatório que **atendam de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente de sua autoria**, ou seja, partindo de critérios objetivos e imparciais, aprovada a lei orçamentária anual, todas as programações ali incluídas pelas emendas parlamentares colocam-se em igualdade de condições do ponto de vista da obrigatoriedade de execução, independentemente do deputado autor da iniciativa política.

No Exercício 2021, do total de R\$ 62.400.000,00 (sessenta e dois milhões e quatrocentos mil reais) de emendas ao orçamento, apenas R\$ 48.401.377,27 (quarenta e oito milhões, quatrocentos e um mil, trezentos e setenta e sete reais e vinte e sete centavos) foram efetivamente pagas, o que representa um **percentual de execução das emendas parlamentares de 77,59%**.

Além disso, constatou-se **uma significativa disparidade entre os percentuais de execução de cada parlamentar**. Apenas 10 (dez) dos 24 (vinte e quatro) deputados tiveram percentual de execução de suas emendas superior a 90%, sendo que desses, apenas 2 (dois) tiveram suas emendas integralmente executadas (100%). As emendas de 7 (sete) parlamentares apresentaram percentual inferior a 70%, de execução, um deles chegando, inclusive, a ter tão-somente 25% de suas emendas executadas.

Execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares 2021

Deputado	Valores Nominais			Valores Percentuais	
	Tot. Emenda	Empenhado	Pago	Emp.	Pago
Kleber Rodrigues	2.600.000,00	2.600.000,00	2.600.000,00	100,00%	100,00%
Galeno Torquato	2.600.000,00	2.600.000,00	2.600.000,00	100,00%	100,00%
Eudiane Macedo	2.600.000,00	2.578.995,00	2.548.995,00	99,58%	98,42%
Bernardo Amorim	2.600.000,00	2.583.824,34	2.553.153,96	99,38%	98,20%
José Dias	2.600.000,00	2.575.000,00	2.520.000,00	99,04%	96,92%
Tomba Farias	2.600.000,00	2.591.725,75	2.510.733,49	99,68%	96,57%
Souza Neto	2.600.000,00	2.600.000,00	2.480.000,00	100,00%	95,38%
Kelps Lima	2.600.000,00	2.400.000,00	2.400.000,00	92,31%	92,31%
Raimundo Fernandes	2.600.000,00	2.600.000,00	2.350.000,00	100,00%	90,38%
Gustavo Carvalho	2.600.000,00	2.570.000,00	2.340.000,00	98,85%	90,00%
Ezequiel Ferreira	2.600.000,00	2.453.000,00	2.275.000,00	94,35%	87,50%
Hermano Morais	2.600.000,00	2.590.000,00	2.170.000,00	99,62%	83,46%
George Soares	2.600.000,00	2.600.000,00	2.100.000,00	100,00%	80,77%
Ubaldo Fernandes	2.600.000,00	2.150.000,00	2.000.000,00	82,69%	76,92%
Vivaldo Costa	2.600.000,00	2.584.554,00	1.984.554,00	99,41%	76,33%
Getúlio Rego	2.600.000,00	2.380.581,29	1.925.000,00	91,56%	74,04%
Francisco do PT	2.600.000,00	2.398.235,37	1.871.010,37	92,24%	71,96%
Nelter Queiroz	2.600.000,00	2.120.000,00	1.770.000,00	81,54%	68,08%
Allyson Bezerra	2.600.000,00	2.100.000,00	1.700.000,00	80,77%	65,38%
Cristiane Dantas	2.600.000,00	2.594.542,43	1.543.180,00	99,79%	59,35%
Albert Dickson	2.600.000,00	2.045.000,00	1.485.000,00	78,65%	57,12%
Isolda Dantas	2.600.000,00	1.770.000,00	1.155.000,00	68,08%	44,42%
Sandro Pimentel	2.600.000,00	2.259.000,00	870.000,00	86,88%	33,46%
Coronel Azevedo	2.600.000,00	2.424.218,00	649.750,45	93,60%	25,09%
Totais	62.400.000,00	58.168.676,18	48.401.377,27	93,25%	77,59%

Fonte: SIGEF – Módulo Execução Orçamentária

3.5 Modalidades de alocação de recursos ao orçamento

Quanto à modalidade de alocação, as emendas parlamentares individuais podem destinar recursos do orçamento estadual através da **Aplicação Direta, por meio de Transferências aos Municípios ou a Entidades privadas sem fins lucrativos.**

Na **aplicação direta**, os parlamentares podem indicar subações orçamentárias e destinar dotação específica diretamente aos órgãos e entidades que integram a estrutura administrativa do Estado, para execução de despesas no âmbito de suas competências e atribuições. Nesse caso, são alocados recursos para que as unidades orçamentárias da Administração Pública Estadual executem as programações finalísticas nas áreas de competência do próprio Estado.

No exercício 2021, foram destinadas 20 (vinte) emendas parlamentares para um universo de 11 (onze) órgãos e entidades da administração direta e indireta distintos, no montante de R\$ 1.170.000,00 (um milhão, cento e setenta mil reais).

Quanto à execução, vê-se que apenas 3 (três) órgãos/entidades (SAPE, Emprotur e Bombeiros) tiveram as emendas pagas, ainda que parcialmente. Com efeito, no total, apenas R\$ 127.669,19 (cento e vinte e sete mil, seiscentos e sessenta e nove reais e dezenove centavos), ou seja, aproximadamente 11% das emendas destinadas foram efetivamente executadas.

Emendas destinadas aos Órgãos/Entidades estaduais – Aplicação Direta

Órgão	Objeto	Quant.	Valor Total	Pago
SETUR	Melhoria infraestrutura turística	2	50.000,00	0,00
SEMARH	Construção de poços tubulares	4	80.000,00	0,00
SEDRAF	Infraestrutura Prod. e social	1	100.000,00	0,00
SIN	Reforma de terminal rodoviário	2	100.000,00	0,00
SEEC	Manutenção da SEEC	1	50.000,00	0,00
SAPE	Apoiar ações da SAPE	4	120.000,00	38.923,74
POL. MILITAR	Construção de banheiros da PM	1	150.000,00	0,00
F.J.A	Restauração de Imóveis tombados	1	50.000,00	0,00
EMPROTUR	Apoio de eventos estaduais	2	70.000,00	48.995,00
DER	Pavimentação rodoviária do Estado	1	300.000,00	0,00
BOMBEIROS	Reforma das instalações CB	1	100.000,00	39.750,45
Totais		20	1.170.000,00	127.669,19

Fonte: SIGEF – Módulo Execução Orçamentária

No caso da alocação de recursos para **transferência aos Municípios**, os repasses podem ser efetivados por meio de duas modalidades: “*Transferências Especiais*” ou “*Transferências com finalidade definida*”.

Nas **transferências especiais** os recursos são repassados independentemente da celebração de convênio ou instrumento congênere e **pertencem ao Município no ato de sua efetiva transferência**, ato este de atribuição do Poder Executivo Estadual que é responsável institucionalmente pelas transferências constitucionais aos Municípios. Na prática, portanto, nos casos de transferências do tipo especial há um repasse financeiro efetuado diretamente na conta bancária e **os recursos destinados serão aplicados em programações finalísticas das áreas de competência do próprio Município beneficiado**.

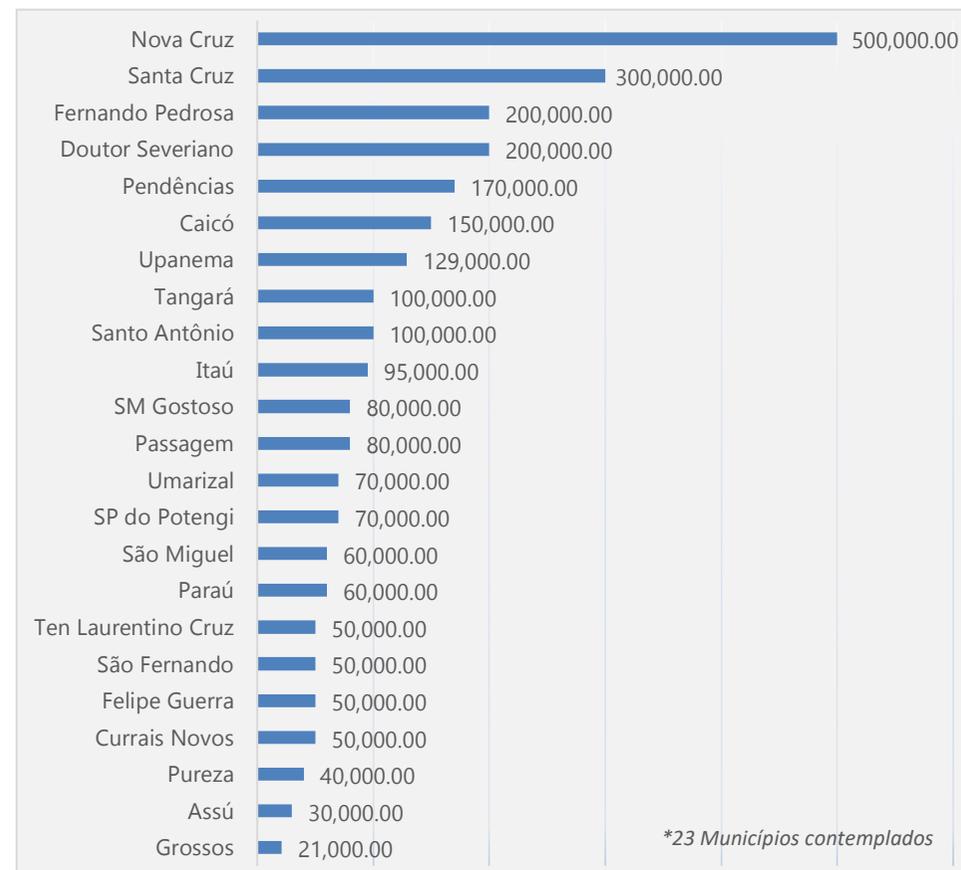
Esses recursos não integram a receita dos Municípios para fins de cálculo dos limites da despesa com pessoal e de endividamento e não podem ser destinados ao pagamento de despesas com pessoal e encargos referentes ao serviço da dívida. Além disso, pelo menos **70% das transferências especiais deverão ser aplicadas em despesas de capital**.

Transferências especiais a Municípios no Exercício 2021

Transferências	Quant.	Valor Total	Pago	%
Despesa de Capital	37	3.278.000,00	2.625.000,00	98,87%
Despesa Corrente	2	230.000,00	30.000,00	1,13%
Totais	39	3.508.000,00	2.655.000,00	100%

Fonte: SIGEF – Módulo Execução Orçamentária

Do total de emendas que alocaram recursos destinados a transferências especiais aos Municípios, pode-se verificar que cerca de 76% foram efetivamente executadas, no montante de R\$ 2.655.000,00 (dois milhões, seiscentos e cinquenta e cinco mil reais). Desses recursos efetivamente transferidos, significativa parcela, no percentual de 98,87%, foram processados como despesas de capital, **observando assim, em princípio, as disposições contidas no art. 107-A, §5º da Constituição Estadual**. Ademais, na representação gráfica a seguir, tem-se, para melhor dimensionamento, os valores totais de recursos recebidos por transferências especiais por Município:



Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por MARCIO FERNANDO VASCONCELOS PATVA:03074398442 em 14/09/2022 às 12:12:37

Quanto às **transferências com finalidade definida** os recursos são, de igual modo, repassados aos Municípios, porém vinculados à programação orçamentária estabelecida na emenda parlamentar. Aqui, diferentemente do que ocorre nas transferências especiais, os recursos não pertencem aos entes beneficiários, **cabendo aos Municípios aplicarem os valores recebidos nas áreas de competência do Estado**. Nessa modalidade de transferência, os repasses aos Municípios podem ser realizados de duas formas: através da formalização de convênios ou outros instrumentos congêneres com os respectivos órgãos ou entidades do Estado, bem como, através de transferências fundo a fundo.

Os recursos transferidos através da formalização de convênios ou outros instrumentos congêneres somaram a importância de R\$ 11.322.000,00 (onze milhões e trezentos e vinte e dois mil reais) aos municípios. Desse total, R\$ 7.629.543,75 (sete milhões, seiscentos e vinte e nove mil, quinhentos e quarenta e três reais e setenta e cinco centavos) foram efetivamente executados.

Transferências a Municípios – Convênios/outros instrumentos congêneres.

Transferências	Valor Total	Empenhado	Liquidado	Pago
Despesa de Capital	10.987.000,00	10.065.906,18	8.094.543,75	7.529.543,75
Despesa Corrente	335.000,00	230.000,00	170.000,00	100.000,00
Totais	11.322.000,00	10.295.906,18	8.264.543,75	7.629.543,75

Fonte: SIGEF – Módulo Execução Orçamentária

No exercício 2021, as transferências com finalidade definida, que repassaram recursos mediante a formalização de convênios ou outros instrumentos congêneres, apresentaram os seguintes valores por Município:



No caso da transferência fundo a fundo, essa ocorre mediante o repasse direto de recursos financeiros de fundos da esfera estadual para fundos da esfera municipal. As Leis de Diretrizes Orçamentárias promulgadas após a alteração promovida pela EC nº. 021/2020 passaram a estabelecer que as transferências fundo a fundo decorrentes das emendas parlamentares só podem destinar recursos para ações socioassistenciais a cargo da Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social (SETHAS) e para ações de saúde, de responsabilidade da Secretaria de Estado da Saúde Pública (SESAP).

No Exercício 2021, pode-se constatar a apresentação de 262 (duzentas e sessenta e duas) emendas parlamentares que destinaram recursos do Orçamento Geral do Estado, sendo que R\$ 33.355.000,00 (trinta e três milhões, trezentos e cinquenta e cinco mil reais) foram efetivamente executados e transferidos para os fundos municipais de saúde.

Transferências a Municípios – Repasses “Fundo a Fundo”

Transferências	Valor Total	Empenhado	Pago
Fundos Mun. de Saúde	36.625.000,00	35.290.000,00	33.355.000,00
Fundos Mun. de Assist. Social	50.000,00	50.000,00	0,00
Totais	36.675.000,00	35.340.000,00	33.355.000,00

Fonte: SIGEF – Módulo Execução Orçamentária

Do levantamento realizado, foi possível observar que os valores acima consignados foram transferidos para os fundos de saúde de 132 (cento e trinta e dois) municípios do Estado do Rio Grande do Norte. Tomando por base apenas os montantes que representaram, proporcionalmente, mais de 1% do total de transferências nessa modalidade, tem-se no gráfico a seguir os valores totais efetivamente transferidos por fundo municipal de saúde.

Transferências fundo a fundo – Valores por Fundo Municipal de Saúde



Outra possibilidade de alocação de recursos no Orçamento Geral do Estado, por meio das emendas parlamentares, é através do financiamento de atividades de interesse público conduzidas pelas **entidades privadas sem fim lucrativo**.

Como se sabe, a Administração Pública pode firmar parcerias com as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para consecução de atividades de interesse público e recíproco. Nos termos da Lei nº. 13.019/2014, que aprovou o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), essas parcerias poderão ser formalizadas por meio de termos de colaboração ou fomento, quando envolver a transferência de recursos financeiros ou através de acordos de cooperação, nos casos em que não houver transferência de recursos.

No exercício 2021, foram, ao todo, **116 (cento e dezesseis) emendas que destinaram recursos para 40 (quarenta) entidades privadas**. Os valores foram alocados tendo como unidades executoras 10 (dez) órgãos/entidades da Administração Pública (CEHAB, Emprotur, Fundação José Augusto, Idema, SAPE, SEEC, SESAP, SEDRAF, SETHAS e SEMARH), em subações orçamentárias pertinentes a 8 (oito) áreas de atuação governamental distintas, com destaque para a área de agricultura com o maior valor alocado.

Do montante de emendas ao orçamento destinadas as entidades privadas, qual seja, R\$ 8.175.000,00 (oito milhões, cento e setenta e cinco mil reais), o valor de R\$ 3.960.000,00 (três milhões novecentos e sessenta mil reais), foi efetivamente executado, o equivalente a 48% do total. Considerando somente as emendas efetivamente executadas, tem-se no quadro a seguir as 25 (vinte e cinco) entidades privadas que mais receberam recursos provenientes das emendas parlamentares.

Transferências a entidades privadas sem fins lucrativos – Por entidade.

Entidade	Município	Valor
Associação Comunitária do Semiárido Potiguar - ACOSAP	Pedro Velho	620.000,00
Centro de Assist. Social Pastor Eugenio M Pires - CASEMP	Parnamirim	300.000,00
Serviço de Apoio aos Proj. Alternat. Comunitários (SEAPAC)	Natal	200.000,00
Grupo Reviver	Natal	200.000,00
Instituto de Desenv. Social, Cult. e Econ. Joaquim de Souza	Vila Flor	180.000,00
Instituto Filhos da Esperança	Tangará	150.000,00
Centro Int. de Assist. Social da Assemb. de Deus – CIADE	Natal	150.000,00
Associação Esportiva União	Natal	130.000,00
18ª Marcha para Jesus	Natal	120.000,00
Hospital Varela Santiago	Natal	100.000,00
Hospital Maternidade Guiomar Fernandes	Alexandria	100.000,00
Entidade Obras Sociais Dom Bosco - OSDB	Areia Branca	100.000,00
Colônia de Pescadores Z23	Areia Branca	100.000,00
Associação Beneficente de São Francisco do Oeste	São Franc. do Oeste	100.000,00
Agência De Desenvolvimento Sustentável do Seridó	Caicó	100.000,00
Centro Social Heróis da Fé	Mossoró	90.000,00
Valer - Cap., Pesq. e Ass. para o Desenv. Local Sustentável	Assú	80.000,00
Instituto Hope Animal	Natal	80.000,00
Casa da Ribeira	Natal	80.000,00
Ong Cabo de São Roque	Maxaranguape	70.000,00
Federação Cultural e Junina do Rio Grande do Norte	Natal	70.000,00
Centro de Intercâmbio Internacional da Juventude - CIJUD	Natal	70.000,00
Associação do Assentamento de Campos das Pedras	Carnaubais	70.000,00
Associação Norte Riograndense de Criadores - ANORC	Natal	60.000,00
Regularização Fundiária (Moradia Cidadã Legal)	Fernando Pedroza	50.000,00

Fonte: SIGEF – Módulo Execução Orçamentária

3.6 Estatísticas gerais relativas à execução das emendas

Da análise pormenorizada da execução orçamentária e financeira das emendas individuais apresentadas ao Orçamento Geral do Estado, foi possível evidenciar, em linhas gerais, estatísticas referentes à destinação dos recursos, tais como, órgãos e unidades orçamentárias executoras, funções governamentais (áreas de atuação), principais subações orçamentárias e modalidades de aplicação.

3.6.1 Emendas Parlamentares por Órgão e Unidade Orçamentária.

A classificação institucional da despesa reflete a estrutura de alocação dos créditos orçamentários e está dividida em dois níveis hierárquicos: órgão orçamentário e unidade orçamentária.

Dentre os Órgãos que integram a estrutura do orçamento do Estado do Rio Grande do Norte, **a Secretaria de Estado da Saúde – SESAP foi o maior órgão executor da administração direta**, com um valor total de R\$ 33.835.000,00 (trinta e três milhões e oitocentos e trinta e cinco mil reais), representando quase 70% do volume de emendas parlamentares executadas. Dentre as entidades da administração indireta, **a Fundação José Augusto – FJA foi a maior executora**, com R\$ 710.000,00 (setecentos e dez mil reais).

Emendas parlamentares por Órgão.

Órgão	Valor	%
Secretaria de Estado da Saúde Pública - SESAP	33.835.000,00	69,91%
Secretaria de Estado da Infraestrutura - SIN	6.781.363,75	14,01%
Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças - SEPLAN	2.655.000,00	5,49%
Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Pesca - SAPE	1.863.923,74	3,85%
Secretaria de Estado da Educação, Cult., Esporte e Lazer - SEEC	1.035.000,00	2,14%
Fundação José Augusto - FJA	710.000,00	1,47%
Secretaria de Estado do Trabalho, Hab. e Assistência Social - SETHAS	680.000,00	1,40%
Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Rec. Hídricos - SEMARH	200.000,00	0,41%
Empresa Potiguar de Promoção Turística - EMPROTUR	148.995,00	0,31%
Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social - SESED	140.000,00	0,29%
Secretaria de Estado do Desenv. Rural e Agricultura Familiar - SEDRAF	120.000,00	0,25%
Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente - IDEMA	70.000,00	0,14%
Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico - SEDES	68.180,00	0,14%
Companhia Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano - CEHAB	50.000,00	0,10%
Corpo de Bombeiros Militar - CB	39.750,45	0,08%
Fundação Universidade do Estado do RN - FUERN	4.164,33	0,01%

Fonte: SIGEF – Módulo Execução Orçamentária

Quanto às **Unidades Orçamentárias**, ou seja, as unidades administrativas que representam um agrupamento de serviços subordinados a um mesmo Órgão, tem-se que o **Fundo de Saúde do RN - FUSERN**, por ser a única unidade orçamentária integrante da estrutura da Secretaria de Estado da Saúde, apresentou, de igual de forma, o maior volume de emendas executadas, no valor total de R\$ 33.835.000,00 (trinta e três milhões e oitocentos e trinta e cinco mil reais).

Emendas parlamentares por Unidade Orçamentária (UO)

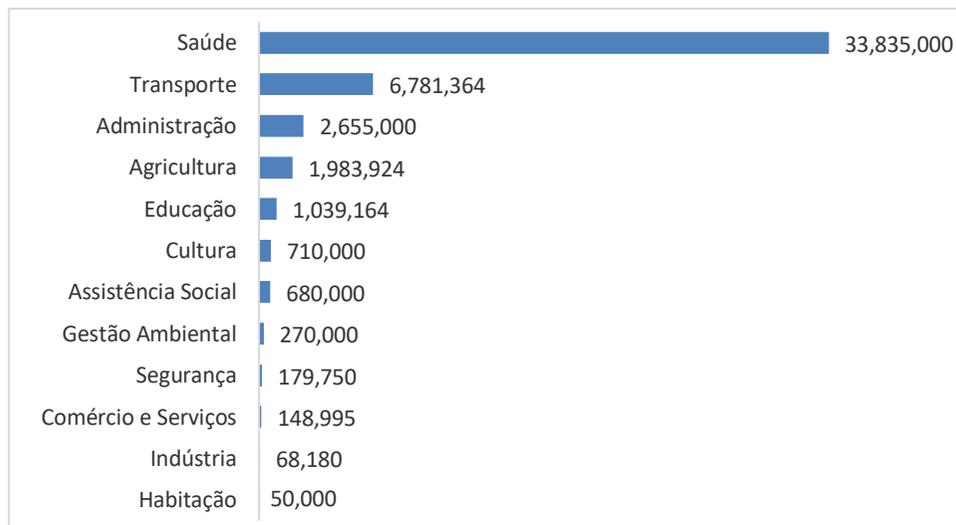
Unidade Orçamentária (UO)	Valor	%
Fundo de Saúde do RN - FUSERN	33.835.000,00	69,91%
Fundo de Desenvolvimento de Transportes e Obras do RN - FDTO	6.781.363,75	14,01%
Encargos Gerais do Estado na Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças	2.655.000,00	5,49%
Fundo do Desenvolvimento Agropecuário do RN - FDA	1.863.923,74	3,85%
Secretaria de Estado da Educação e da Cultura - SEEC	735.000,00	1,52%
Fundação José Augusto - FJA	710.000,00	1,47%
Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social - SETHAS	680.000,00	1,40%
Fundo Estadual de Educação - FE	300.000,00	0,62%
Fundo Estadual de Recursos Hídricos - FUNERH	200.000,00	0,41%
Empresa Potiguar de Promoção Turística - EMPROTUR	148.995,00	0,31%
Fundo Estadual de Segurança Pública e Defesa Social - FUNSEP	140.000,00	0,29%
Fundos de Terras - FUNTERN	120.000,00	0,25%
Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do RN - IDEMA	70.000,00	0,14%
Fundo de Desenvolvimento Comercial e Industrial do RN - FDCI	68.180,00	0,14%
Companhia Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano - CEHAB	50.000,00	0,10%
Fundo Especial de Reaparelhamento do CBM - FUNREBOM	39.750,45	0,08%
Fundação Universidade do Estado do RN - FUERN	4.164,33	0,01%

Fonte: SIGEF – Módulo Execução Orçamentária

3.6.2 Emendas Parlamentares por Função/Subfunção.

A classificação funcional segregava as dotações orçamentárias em funções e subfunções, no propósito de identificar as áreas de atuação governamental. A função quase sempre está relacionada com a missão institucional do órgão que a executa. No período analisado, as áreas de atuação governamental (Função) “Saúde” e “Transporte” apresentaram os maiores valores de emendas executadas:

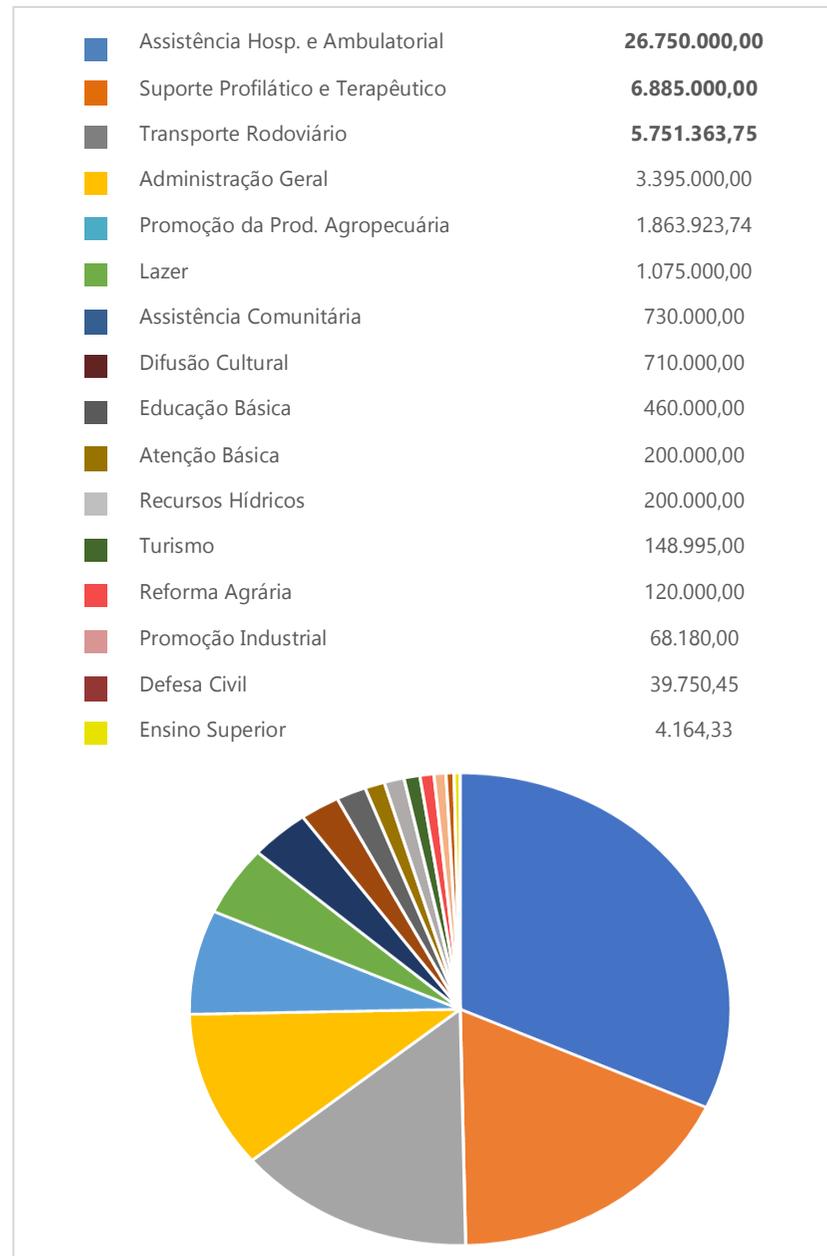
Emendas parlamentares executadas por Função (em R\$)



Fonte: SIGEF – Módulo Execução Orçamentária

No caso da classificação por subfunção, esta deve evidenciar dentro de cada área da atuação governamental, o subconjunto de despesas e ações que se aglutinam em torno das funções. As subfunções “Assistência Hospitalar e Ambulatorial” e “Suporte Profilático e Terapêutico”, ambas atreladas à função saúde, bem como, a subfunção “Transporte Rodoviário”, atrelada à função transporte, apresentaram os maiores valores de emendas parlamentares executadas no exercício 2021.

Emendas parlamentares executadas por Subfunção (em R\$)



3.6.3 Emendas Parlamentares por Natureza de Despesa.

Trata-se aqui da evidenciação da execução das emendas parlamentares, classificadas pela codificação que agrega a categoria econômica, grupo, modalidade de aplicação e elemento de despesa, ou seja, se os recursos alocados foram aplicados diretamente pelos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, por outros Entes e entidades, bem assim, se foram aplicados em despesas corrente ou de capital e seus respectivos objetos.

Por esse panorama, constata-se que as emendas parlamentares que destinaram recursos para transferência aos Municípios, para custar despesas correntes e de capital, tanto por intermédio de convênios ou outros instrumentos congêneres, quanto via fundo a fundo, apresentaram, no exercício 2021, os maiores valores executados.

Emendas parlamentares executadas por Natureza da Despesa

Natureza da Despesa		Valor
33.41.41	Despesas Correntes/Custeio - Transferência fundo a fundo	21.880.000,00
44.41.41	Despesas de Capital/Investimentos - Transferência fundo a fundo	11.475.000,00
44.40.42	Despesas de Capital/Investimentos - Transferências a Municípios	10.154.543,75
33.50.41	Transf. a Inst. Privadas sem Fins Lucrativo - Despesas Correntes/Custeio	2.317.701,16
44.50.42	Transf. a Inst. Privadas sem Fins Lucrativos - Despesas Capital/Investimentos	1.787.298,84
44.90.52	Aplicação Direta pelo Órgão - Despesas de Capital material permanente	529.164,33
33.40.41	Despesas Corrente/Custeio - Transferências a Municípios	130.000,00
33.90.39	Aplicação Direta pelo Órgão - Despesas Correntes Serv. de Terceiros PJ	87.918,74
44.90.51	Aplicação Direta pelo Órgão - Despesas de Capital com obras e instalações	39.750,45
Total		48.401.377,27

Fonte: SIGEF – Módulo Execução Orçamentária

4 Benefícios estimados e Encaminhamentos

4.1 Dos benefícios estimados com o levantamento.

Mais do que a compreensão do contexto normativo e do funcionamento do modelo de alocação e execução de recursos públicos por meio de emendas parlamentares, espera-se, como benefício potencial, que o presente levantamento contribua com o incremento de informações que permitam o aprimoramento da governança de recursos públicos e o aumento da transparência dos atos governamentais.

Outrossim, para além da descrição do objeto e de seu cenário, as informações resultantes do levantamento poderão orientar a atuação fiscalizatória deste Tribunal de Contas sobre o tema, identificando pontos de controle ou fornecendo subsídios para o posicionamento quanto à viabilidade de realização de ações fiscalizatórias específicas.

4.2 Propostas de encaminhamento.

Como conclusão do levantamento (*tópico 3.2 do relatório*) pode-se inferir que a intensa e contínua movimentação das programações orçamentárias contribuíram em alguma medida para os níveis de execução das emendas parlamentares verificados. À luz dessas circunstâncias entende-se como essencial que os parlamentares aprimorem o planejamento das programações orçamentárias incluídas e alteradas pelas emendas quando da apreciação do PLOA, a fim de permitir que estas sejam alocadas com maior aderência às políticas públicas prioritárias definidas pelos órgãos destinatários e

seguindo todas as etapas e procedimentos impostos pela legislação, reduzindo, dessa forma, a necessidade de remanejamentos constantes das programações.

Além disso, no intuito de evitar a inexecução injustificada das emendas parlamentares ao orçamento estadual, bem como, de trazer maior segurança aos atores relacionados com a implementação de emendas, sejam aos parlamentares ao expressar claramente quais requisitos as emendas deverão preencher para serem aceitas pelas Unidades Orçamentárias beneficiárias, bem assim, aos respectivos gestores destas, e, por fim, no afã de atribuir maior transparência e controle social das justificativas para não execução das programações orçamentárias, entendeu-se, como boa prática de gestão, a necessidade de uma avaliação quanto a viabilidade de implementar uma regulamentação mais detalhada do instituto das emendas parlamentares impositivas no âmbito estadual, bem como, as medidas de aprimoramento das ferramentas para efetivo controle destas no Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal do Estado – SIGEF (*tópico 3.3 do relatório*).

Em razão disso, **foi proposto como encaminhamento que, na forma do art. 45, inciso III, da Lei Orgânica deste TCE/RN, fosse dada ciência ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo do Estado quanto às conclusões do presente levantamento.**

Ademais, considerando o significativo montante de valores alocados ao Orçamento Geral do Estado por meio das emendas parlamentares, destinados aos Órgãos da Administração Direta, Entidades da Administração Indireta, Municípios sejam por Transferências Especiais ou Transferências com finalidade definida, e ainda às entidades privadas sem fins lucrativos. Considerando, também, as restrições e vedações específicas aplicáveis à utilização desses recursos, e, por fim, tendo em vista que após a execução da emenda e a efetiva transferência dos valores, cabe aos Municípios/Entidades beneficiados a responsabilidade pela correta aplicação dos recursos, propôs-se:

- a) Nos termos do art. 6º, parágrafo único, da Resolução nº. 017/2016-TCE/RN, a ciência à **SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO – SECEX**, para avaliar a pertinência de orientar as unidades de controle externo quanto ao cadastramento dos pontos de controle abordados neste relatório como demanda fiscalizatória no Sistema de Gerenciamento do PFA – SisPFA, a fim de subsidiar a avaliação e a viabilidade de ações fiscalizatórias futuras.
- b) Dar ciência à **CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO** das conclusões do presente levantamento, a fim de que, com fundamento no §6º do art. 107-A, da Constituição Estadual, avalie a pertinência de atuação fiscalizatória no âmbito de sua esfera de competência;
- c) O Encaminhamento do presente relatório ao **MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL**, para ciência e providências no âmbito de suas competências.

Acompanhamento da gestão fiscal do Poder Executivo Estadual

Levantamento destinado à coleta de informações e análise de dados pertinentes à normatização e execução das emendas parlamentares individuais impositivas ao Orçamento Geral do Estado, permitindo uma visão sistêmica sobre esse importante instrumento de alteração da alocação orçamentária, além de obter informações que poderão orientar a atuação fiscalizatória futura deste Tribunal de Contas acerca do tema

Processo: 3596/2022-TC

Plano de Fiscalização Anual 2022/2023, Decisão Adm. nº. 006/2022-TC.

Dimensão: Atuação concomitante

Ação: ID nº. 3.01.2022.012.001; nº. 3.01.2022.012.002 e nº. 3.01.2022.012.003

Constituição da equipe: Portarias nº. 042/2022-SECEX/TCE/RN de 22/07/2022 e nº. 045/2022-SECEX/TCE/RN de 12/08/2022.

Conselheira Relatora

Maria Adélia Arruda Sales Sousa

Responsável pela Supervisão

Evandro Alexandre Raquel

Coordenador

Márcio Fernando Vasconcelos Paiva

Membro

Hugo Barreto Veras