



Palestrante: Dr. Jarbas de Souza Silveira

Advogado

OAB/MG 147.851

E-mail: jarbassilveira.adv@gmail.com



GESTÃO ORÇAMENTÁRIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: PLANEJAMENTO, EXECUÇÃO E CONTROLE



- Introdução à Gestão Orçamentária no Setor Público;
- Processos e Responsabilidades na Execução dos Recursos Públicos;
- Participação Cidadã e Transparência na Gestão Financeira;
- Planejamento Orçamentário: Diretrizes e Normativas (PPA, LDO e LOA);
- Uso Estratégico das Emendas Parlamentares no Orçamento Público;
- Financiamento da Saúde Pública: Normas e Aplicação de Recursos;
- Assistência Social e Políticas Públicas: Estratégias de Financiamento;
- Desafios e Aspectos Legais na Alocação de Recursos Orçamentários;
- Critérios, Regulamentação e Prazos para Indicação de Recursos
- Acompanhamento e Fiscalização da Execução Orçamentária;



APRESENTAÇÃO

- A Administração pública, seja ela federal, estadual ou municipal, tem que ter suas finanças organizadas e planejadas corretamente. O que pode ser arrecadado (impostos, taxas, contribuições) está definido na Constituição Federal e nas Leis específicas dos Estados e Municípios.



- A previsão do que vai ser arrecadado e as autorizações para gastar, ou seja a RECEITA e a DESPESA compõem o ORÇAMENTO PÚBLICO, cujas normas padronizadas de elaboração estão definidas na Lei Federal nº 4320 de 1964.
- A Constituição Federal de 1988, em seu art. 165, inciso I, II, III, define como competência do Poder Executivo (da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios) a elaboração do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).



- É através destas três LEIS ORÇAMENTÁRIAS que o poder público planeja a execução orçamentária. Execução que passa pelos trâmites das licitações e pagamentos dos serviços e obras prestados ao poder público.
- A partir dos anos 1990 alguns governos municipais passaram a construir o orçamento público através da PARTICIPAÇÃO da sociedade civil. Uma das formas mais reconhecidas no mundo todo é a do ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.



- Porto Alegre, Recife, Belo Horizonte são algumas delas. Estas experiências podem alterar a forma de definição das Leis Orçamentárias, proporcionando maiores investimentos para as camadas mais pobres da sociedade, entre outras transformações.



- Já nos anos 2000, a elaboração do ORÇAMENTO POR PROGRAMAS também passou a ser utilizada por vários governos locais. Esta fórmula permite aos governos estabelecer uma maior transversalidade entre as políticas públicas, na medida em que uma ação pode ser efetivada por várias secretarias, porém dependendo de como é apresentada pode tornar mais difícil a identificação de despesas de forma mais globalizada, como gastos com publicidade, por exemplo.



A LEGISLAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Nesta parte vamos detalhar as Leis que regulamentam a elaboração do orçamento público: o PPA (Plano Plurianual), a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e a LOA (Lei Orçamentária Anual).

O QUE É PLANO PLURIANUAL (PPA)?

É o Plano que estabelece as diretrizes, objetivos e metas da Administração para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (art. 165 da Constituição Federal).



- O Plano contempla não só os investimentos (obras ou compras de equipamentos) mas, também, as despesas de manutenção deles decorrentes. Assim, a construção de uma escola deverá obrigatoriamente, colocar no PPA, recursos para contratar professores, comprar classes, giz, merenda, enfim tudo que for necessário ao seu funcionamento



- O Plano Plurianual deve ser a materialização formal do programa de governo que assume; a partir dele serão elaboradas a LDO (Leis de Diretrizes Orçamentárias) e as Leis Orçamentárias Anuais (LOA). “Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro pode ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade” (parágrafo 1º, inciso IX do art. 167 da Constituição Federal).



- A Lei Orgânica de cada município estabelece os prazos de encaminhamento do Plano Plurianual pelo Poder Executivo à Câmara de Vereadores e, também, o de retorno do Legislativo para a sanção do Prefeito Municipal. O PPA tem vigência a partir de 1º de janeiro do 2º ano do mandato até 31 de dezembro do 1º ano da legislatura seguinte. A Lei assim estabelece com a finalidade de garantir a continuidade, no primeiro ano do novo governo, das obras iniciadas no anterior e que não foram concluídas.



• O QUE É LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)?

- A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) define as metas e prioridades do ano seguinte, com base no estabelecido no Plano Plurianual. Seu conteúdo orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), as políticas tributárias, de pessoal e salarial.



- Também nos prazos estabelecidos na Lei Orgânica, o Prefeito encaminha a LDO à Câmara de Vereadores que, decorrido o prazo estabelecido, a devolve para sanção do Chefe do Executivo.
- A Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelecem níveis mínimos de despesa nas funções Saúde e Educação, expressos em percentual da Receita Líquida de Impostos (incluindo Transferências) que devem ser respeitadas na LDO e na Lei Orçamentária Anual (LOA), limites de gasto de pessoal e para as Câmaras Municipais.



- É interessante observar, também, que a LDO e a LOA usualmente preveem autorizações “automáticas” para realização de suplementações (via decretos) e Reserva de Contingência que vem a ser uma dotação global sem destinação especificada e que é fonte de recursos para abertura de créditos adicionais. O controle público e popular destas formas de “cheque em branco” que o Legislativo possibilita ao Executivo é uma necessidade para que se tenha uma fiel execução da LOA, sem desvios injustificáveis.



- **Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF**
- Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações em que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização como premissas básicas.



- A LRF obriga que as finanças sejam apresentadas detalhadamente ao Tribunal de Contas (da União, do Estado ou do Município). Tais órgãos podem aprovar as contas ou não. Em caso das contas serem rejeitadas, será instaurada investigação em relação ao Poder Executivo em questão, podendo resultar em multas ou mesmo na proibição de tentar disputar novas eleições. Esta Lei também estabelece limites para gasto com pessoal, os quais não podem exceder na União 50% da receita corrente líquida e nos estados e municípios o percentual é de 60%.



• O QUE É A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)?

- A Lei Orçamentária Anual (LOA) estima a receita e autoriza a despesa a ser realizada no ano seguinte. A montagem do projeto de lei, no primeiro momento se concretiza na previsão da receita - % de aumento em relação ao ano anterior, sobre quem recai o ônus do acréscimo – e no cálculo das despesas rígidas – pessoal e encargos, contratos de longo prazo, o consumo essencial, energia elétrica, precatórios, pagamento de serviços da dívida (juros e amortização).



- Em alguns casos as receitas de autarquias e de fundos municipais são insuficientes para custear o seu funcionamento, então, parcela substancial das transferências constituem-se também em despesas rígidas, com pequena ou nula margem de redutibilidade.



- Existem no orçamento Recursos Vinculados – transferências do SUS (Sistema Único de Saúde), salário educação, convênios diversos, que têm destinação específica.
- A Lei Federal 4.320/64 em seu art. 71 diz que: “Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.” E, em seu art. 72 diz: “A aplicação das receitas orçamentárias em fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.”



- O saldo da diferença, receita menos despesas rígidas é o que será possível investir com recursos normais, montante que poderá aumentar se existirem recursos extraordinários (empréstimos, transferências de outros níveis de governo, venda de índices construtivos ou de imóveis)



- Há necessidade da lei prever uma certa flexibilidade que decorre de erros nos projetos ou anteprojetos (custos subestimados, por exemplo), de receita subestimada que gere excesso de arrecadação. Para isso a lei prevê os créditos adicionais, que são autorizações de despesas não previstas ou insuficientemente dotadas no orçamento, que se subdividem em suplementares e especiais.



- Os suplementares destinam-se ao reforço de despesa já autorizada, podem ser abertos por decreto, desde que a lei orçamentária já os tenha autorizado. Os especiais devem ser abertos por lei, pois se destinam à cobertura de despesas não previstas originariamente (Lei Federal n.º 4320/64, art. 41). A abertura de créditos suplementares ou especiais depende da existência de recursos que podem ter origem no excesso de arrecadação (comprovado e justificado) ou resultantes da anulação parcial ou total de outra despesa já autorizada.



- Na avaliação global do projeto do orçamento devem ser comparados os valores propostos com o realizado nos anos anteriores, procurando-se o porquê de todas as alterações. A matriz das principais fontes de receita e agregados de despesa (orçado comparado com os balanços dos últimos três anos, com valores reais, corrigidos) deverá responder a questões como: Há aumento da despesa de pessoal? A terceirização avançou ou diminuiu? O investimento aumenta ou se reduz? Crescem ou diminuem as transferências a autarquias ou fundos?



A ESTRUTURA DO ORÇAMENTO

- O orçamento é composto por RECEITAS e DESPESAS. De acordo com a Lei Federal nº 4320/64, art. 11, as receitas se classificam em duas grandes categorias econômicas: as receitas correntes e as receitas de capital.



- **RECEITAS**

- Conjunto de recursos que o poder público prevê arrecadar para custear as despesas que pretende e necessita realizar. As receitas podem ser de dois tipos: CORRENTES e de CAPITAL.

- **RECEITAS CORRENTES**

- (Lei Federal n.º 4320/64, art. 11, parágrafo 1º)

- Tributos: impostos, taxas, contribuições de melhorias.

- Receita Patrimonial: resultam da função econômica do

- patrimônio (aluguéis, participações societárias).

- Receita Agropecuária: decorre da atividade agrícola,

- pecuária e silvicultura.



- **Receita Industrial:** resultado atividades industriais (conceito: IBGE. Como exemplo, temos os royalties da exploração de petróleo no caso do Rio de Janeiro).
- **Receita de Serviços:** resulta da prestação de serviços do comércio, transporte, comunicação, serviços hospitalares, armazenagem, serviços recreativos e culturais.
- **Transferências Correntes:** têm origem na União, Estados ou Municípios, Organismos Internacionais, Instituições Privadas, Pessoas Físicas. Destinam-se ao funcionamento de estrutura administrativa municipal.



• RECEITAS DE CAPITAL

- (Lei Federal n.º 4320/64, art. 11, parágrafo 2º)
- Operações de Crédito: empréstimos e financiamentos.
- Alienação de Bens: venda de imóveis, máquinas, etc.
- Amortização de empréstimos: provenientes do pagamento de empréstimos concedidos.
- Transferências de Capital: tem idêntica origem das
- Transferências Correntes, destinando-se à cobertura das despesas de Capital (Obras e Instalações, Equipamentos,
- Material Permanente, Inversões Financeiras).



- As Receitas públicas dividem-se em ORDINÁRIAS, que estão asseguradas por força da Lei e as EXTRAORDINÁRIAS, não repetitivas, que dependem de ações e decisões não rotineiras do governo para serem auferidas:

- **ORDINÁRIAS**

- Próprias: IPTU, ISSQN, ITBI, Taxas.

- Transferências: FPM (União), ICMS (Estado), IPVA

- (Estado).



- **EXTRAORDINÁRIAS**

- Operações de crédito: Empréstimos, venda de imóveis e índices construtivos, convênios, transferências de capital.

- **RECEITAS PRÓPRIAS (TRIBUTOS MUNICIPAIS)**

- IPTU: imposto cobrado sobre a propriedade predial e territorial existente na zona urbana, seja residencial, comercial ou industrial.



- **ISSQN:** imposto cobrado sobre serviço de qualquer natureza prestados por médicos, advogados e outros profissionais, bem como, por empresas (lavanderias, por exemplo).
- **ITBI:** imposto cobrado sobre a venda de imóveis (transações “inter vivos”, excluem-se as transferências por herança) realizadas no município.
- **Taxas:** de expediente, de limpeza urbana, de licença para exercício de atividade (alvarás).
- **Transferências** (da União e do Estado)



- **FPM:** Fundo de Participação dos Municípios, arrecadado pela União que redistribui parte da receita do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). A cota-parte de cada município depende de sua população.
- **IPVA:** Imposto Estadual, incide sobre a propriedade de veículos automotores. A Fazenda Estadual repassa ao município 50% do que é arrecadado em seu território.



- **ICMS:** Imposto estadual cobrado sobre a venda de mercadorias e serviços. Os municípios recebem 25% do total arrecadado e a participação de cada um depende do valor agregado gerado, da sua população, extensão territorial, área e produção agrícola e da evolução de alguns indicadores sociais.



- **COMPOSIÇÃO DA RECEITA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA**
- **ADMINISTRAÇÃO DIRETA**
- **RECEITA CORRENTE**
- Receita Tributária
- Imposto Territorial e Predial Urbano - IPTU
- Imposto de Renda Retido na Fonte
- Imposto sobre Transferências de Bens Intervivos
- Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN
- Imposto sobre Venda a Varejo de Combustíveis
- Taxas Fiscais e de Licenciamentos



DESPESAS

- As despesas orçamentárias, assim como as receitas, também classificam-se em duas categorias econômicas: as CORRENTES e as de CAPITAL.
- As Despesas Correntes são realizadas de forma permanente e garantem o funcionamento dos serviços públicos. Se subdividem em de Custeio e Transferências.
- As Despesas de Custeio asseguram a prestação dos serviços públicos, incluindo o pagamento de pessoal, material de consumo e serviço de terceiros que abrangem a manutenção de equipamentos, material permanente e construções .



- Já as Transferências Correntes são despesas realizadas pela Administração Centralizada (caixa da Secretaria da Fazenda) mas que se destinam a custear o funcionamento de entidades de direito público ou privado (autarquias, empresas públicas, fundos municipais, instituições assistenciais ou culturais sem fins lucrativos).



- As Despesas de Capital contribuem para aumentar o patrimônio público como, por exemplo, o planejamento e a execução de obras (incluindo, neste caso, a compra de terrenos), a aquisição de material permanente, equipamentos, participação na restituição ou aumento de capital de empresas. Incluem-se nesta categoria, também, as transferências a autarquias, empresas públicas, fundos, instituições de caráter assistencial ou cultural que se destinam a realização de Investimentos ou a Inversões Financeiras.



DESPESAS CORRENTES

- **De Custeio:** Pessoal e Obrigações Patronais; Material de Consumo; Serviço de Terceiros; Sentenças Judiciárias (Precatórios- Os Precatórios apresentados até 1º de julho devem ser incluídos no orçamento do exercício seguinte conforme estabelece a Constituição Federal, art. 100); Despesas Exercícios Anteriores (DEA).
- **Transferências Correntes:** Transferências (a Autarquias e a Fundos); Subvenções Sociais; Subvenções Econômicas; Pagamento de Inativos e Pensionistas; Juros da Dívida.



DESPESAS DE CAPITAL

- **Investimentos:** Obras e Instalações (inclui projeto e compra de terrenos); Equipamentos/Material Permanente; Constituição/Aumento de capital de Empresas Industriais e Agrícolas.
- **Inversões Financeiras:** Aquisição de Imóveis; Aquisição de Títulos de Crédito; Concessão Empréstimos; Depósitos Compulsórios; Constituição ou Aumento de Capital de Empresas Comerciais ou Financeiras.



- Transferências de Capital: Auxílio para despesas de capital; Contribuição a autarquias ou fundos para despesas de capital; Amortizações de dívidas; Resgate de Títulos Públicos.



COMO O ORÇAMENTO PÚBLICO É EXECUTADO?

- Para uma obra pública ser concretizada, vários são os trâmites burocráticos pelos quais ela tem que passar até a sua execução.
- Tudo começa com a Programação Financeira: cota autorizada para cada órgão executar (gastar) a cada três meses. Um funcionário, chamado “ordenador de despesa” de cada órgão autoriza a contratação de um fornecedor de bens ou serviços de uma ação, a qual ocorrerá a partir do Processo de Licitação.



- **Licitação:** é o procedimento administrativo para contratação de serviços ou aquisição de produtos. O primeiro passo para abrir um processo de licitação é a abertura de uma Edital, no qual devem constar todas as regras para a contratação, bem como o tipo de serviço ou obra que o poder público exige. Pode ser de vários tipos: Convite; Tomada de Preços; Concorrência; Leilão; Concurso; Pregão.



- A mais usual é a Concorrência, voltada a contratos de grande vulto, que se realiza com ampla publicidade, para assegurar a participação de quaisquer interessados, que preencham os requisitos previstos no edital convocatório.
- **Contratação:** Formalização jurídica (assinatura do contrato) das obrigações das partes.



- O processo de pagamento do fornecedor ocorre em três etapas:
- **Empenho:** É o comprometimento do poder público de reservar um determinado recurso para cobrir despesas com aquisição de bens ou serviços.
- **Liquidação:** É o reconhecimento de que o bem ou serviço foi entregue ou prestado.



- **Pagamento:** É a quitação do débito através de uma ordem bancária (OB) em favor do fornecedor/prestador. O demonstrativo dos pagamentos é feito através dos relatórios periódico (balanços, balancetes e relatórios resumidos) das despesas realizadas por ações, programas de governo. Estes demonstrativos devem ser publicados no Diário Oficial do Município. Além disso, os relatórios são enviados aos Tribunais de Contas que têm a competência de julgá-los.



O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO MUNICIPAL

- Quem faz o quê ?
- Em alguns municípios, a população participa da discussão, da elaboração e da execução do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e das Leis Orçamentárias, no entanto, algumas questões fundamentais destas Leis, as vezes, não estão tão claras e são importantes de serem observadas.



- Apresentamos a seguir algumas sugestões de mecanismos que podem ser utilizados para aperfeiçoar a elaboração destas leis e facilitar o acompanhamento popular.
- Em relação ao Plano Plurianual – por ser o documento que projeta para o futuro os grandes números e metas do governo, este deve ser comparado, no início da gestão, tão logo seja concluído, com o programa de governo que elegeu o Prefeito, comparando-se o apresentado em campanha eleitoral com o que se propõe a fazer.



- A outra análise, ao final de governo, deverá medir o que foi executado em relação ao proposto, identificando, também, eventuais alterações e mudanças de rotas. Em relação a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – a discussão da receita e a definição dos mecanismos que redistribuirão o ônus do pagamento de impostos deverão resultar em diretrizes de políticas tributárias que deverão estar incluídas na LDO, orientando a elaboração do orçamento anual. A proibição de isenções, a progressividade do IPTU e do ITBI (imóveis de maior valor pagam alíquotas maiores) são alguns exemplos.



- A discussão da terceirização, vinculada com a política de pessoal deverá resultar em diretrizes que limitem a contratação de serviços fora ou o ingresso de pessoal concursado, resultando em diretrizes que balizarão essas duas importantes parcelas do custeio.



- A limitação de alguns gastos – do Poder Legislativo ou em propaganda – a um determinado percentual das despesas correntes é uma outra forma de intervenção da população que pode ser materializada em diretrizes na LDO. O mesmo pode ser aplicado para o controle e a limitação de diárias, aquisição de veículos administrativos, por exemplo.



- Outro aspecto a ser analisado é o de real necessidade, ou não da LDO conter autorizações para suplementações automáticas que poderão ser abertas por decreto pelo prefeito, até o limite de 5% da despesa global. Na prática assina-se um cheque em branco para o Executivo. O mesmo pode ser dito da Reserva de Contingência, dotação global não especificamente destinada a um programa ou unidade orçamentária, cujos recursos poderão ser utilizados para abertura de créditos suplementares.



- Em relação a Lei Orçamentária (LOA) - a primeira tarefa no exame da proposta de lei orçamentária é verificar sua consistência em relação ao Plano Plurianual e à LDO. A primeira pergunta a ser respondida é: o orçamento anual em seus números, objetivos globais e diretrizes é coerente, cumpre o que estabelecem e determinam o Plano Plurianual e a LDO?



- Deve ser observado se a proposta cumpre os dispositivos da Lei Orgânica no que diz respeito às despesas mínimas com saúde (13% da despesa total) e educação (30% da receita de impostos, no caso de Porto Alegre, incluindo transferências).
- Qual a origem da receita extraordinária? Se for de empréstimos, em que condições serão realizados (prazo, carência, amortização, taxa de juros)? Tem o município condições de pagar os encargos futuros de empréstimos (juros e amortizações) sem comprometer sua capacidade futura de investimentos?



- Os ingressos previstos de servidores têm real necessidade? A receita tem sido subestimada nos exercícios anteriores? As suplementações e a Reserva de Contingência se justificam numa situação de inflação baixa e num orçamento com correção de valores?
- A sociedade organizada que participa através do Orçamento Participativo (OP) , por exemplo, deverá responder a estas e outras indagações. A afirmação da cidadania e a consolidação da democracia vai depender da mobilização e organização para qualificar sua intervenção.



A PARTICIPAÇÃO NA DEFINIÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

- A participação da sociedade civil na elaboração das leis orçamentárias é fundamental para que o poder público execute as obras e serviços públicos. A abertura de espaços participativos para definição do orçamento e das políticas públicas é uma ação que depende da mobilização da sociedade civil. Esta precisa pressionar os governos, locais, estaduais e mesmo federal, para que estes criem espaços efetivos de construção e deliberação conjunta das políticas públicas.



- Outro resultado importante da participação direta é o aprofundamento do controle social na aplicação dos recursos públicos. A execução de obras, serviços e programas podem ser acompanhados de perto pelos participantes do processo: conselheiros e delegados. A transparência no gasto público e a publicização via internet, por exemplo, também foram aprimoradas a partir da implementação da participação na gestão da cidade.



A ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO POR PROGRAMAS

- O orçamento público também pode ser construído através de Programas e Ações, que podem ser classificadas pelos Projetos e Atividades. Esta forma de elaboração foi criada no Brasil pelo Decreto-Lei nº 200/67.
- Os principais objetivos desta forma de elaborar o orçamento público é demonstrar as realizações do governo e o resultado pretendido e integrar o planejamento e o orçamento, na medida em que primeiro um governo deve definir quais seus Programas e depois quanto investirá em cada um.



- O Programa define a política pública a ser implementada de um modo geral. As Ações são instrumentos de realização dos programas, das quais resultam bens e serviços e que pelas suas características podem ser classificadas como: projeto, atividade e operação especial.



- Esta maneira de elaborar o orçamento, no entanto, pode dificultar a compreensão de como os governos estão efetivamente gastando os recursos, tendo em vista que é mais complexo identificar, por exemplo, quanto foi utilizado em publicidade.



EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS

- Com o objetivo de auxiliar o trabalho dos Vereadores na elaboração e indicação de emendas parlamentares impositivas ao Projeto de Lei do Orçamento Anual de seus municípios, elaboramos o presente curso.
- Com a emenda constitucional nº 86/2015, a função legislativa das Câmaras municipais passou a ter novas ferramentas para influir sobre a organização orçamentária na construção do planejamento estratégico do município, por meio do chamado orçamento impositivo.



- Justifica-se, dessa forma, o esforço de cooperação entre os poderes executivo e legislativo para que a alocação de recursos orçamentários ocorra em consonância com os principais programas e projetos prioritizados.
- O conteúdo desta capacitação trata, por consequência, de orientações sobre os procedimentos técnicos, condições, vedações, prazos e outros requerimentos para a proposição e operacionalização das emendas, contribuindo para a maior eficácia do processo de alocação e de execução orçamentária.



DA BASE LEGAL DAS EMENDAS PARLAMENTARES AO ORÇAMENTO

- O tema é tratado na legislação federal na forma da emenda constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, que altera os art. 165, 166 e 198 da Constituição Federal. Torna-se assim, obrigatória, no plano federal, a execução orçamentária e financeira das programações para emendas individuais, e fica também estabelecido que 50% (cinquenta por cento) do valor total destinado a estas emendas devem ser direcionados a ações e serviços públicos de saúde.



- No Estado de Minas Gerais, foi promulgada a emenda constitucional nº 96, de 26 de julho de 2018, que também dá caráter impositivo às emendas parlamentares, e determina, dentre outros itens, que, 50% (cinquenta por cento) dos recursos sejam destinados as ações e serviços públicos de saúde.



- Já nos municípios, as emendas parlamentares tem que estar definidas na Lei Orgânica, alteração feita por meio de emenda.
- Exemplo:
 - *III – As emendas parlamentares ao Projeto de Lei Orçamentária Anual serão aprovadas no limite de 2,0% (Dois por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo. (Redação dada pela Emenda a Lei Orgânica nº 39/2024)*



- Bem como também na Lei de Diretrizes Orçamentária - LDO (Lei nº 5.162, de 22 de Julho de 2022), em seu art. 13.

- *art. 13. Nos termos do disposto no inciso III do art. 117 da Lei Orgânica do Município, fica assegurada a aprovação de emendas parlamentares à LOA, no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto de lei encaminhado pelo executivo.*

- *§ 1º Para a proposição das emendas parlamentares impositivas deverão ser observados os requisitos do dispositivo legal referenciado no caput, com os detalhamentos, orientações e procedimentos constantes no Projeto de Lei do Orçamento Anual – PLOA –, até o dia 30 de setembro de 2022.*



- *§ 2º As emendas parlamentares deverão ser indicadas em quadro anexo à proposição de lei do orçamento anual, simplesmente com registro individual do número, do autor, do objeto e do valor, e só passarão a ter validade quando publicadas em portaria da Secretaria Municipal de Governo, após análises da legalidade e aspectos técnicos, do § 1º deste artigo, nos termos dos §§ 3º e 4º do inciso III do art. 117 da Lei Orgânica do Município.*
- *§ 3º A execução das emendas parlamentares impositivas não será obrigatória quando houver impedimentos legais ou técnicos, nos termos dos §§ 3º e 4º do inciso III do art. 117 da Lei Orgânica do Município.*



§ 4º Nos casos de impedimento de ordem legal ou técnica em relação a aprovação ou execução das emendas, fica o Poder Executivo municipal autorizado a utilizar o saldo da reserva para emendas parlamentares impositivas, em outras despesas nas áreas no § 1º deste artigo.

O PLOA (2022), que dispõe sobre o Orçamento Fiscal de 2023, por sua vez, também trata do assunto e fixa o valor destinado às emendas parlamentares em 1,2% da receita corrente líquida prevista para o ano de 2023.



DAS INDICAÇÕES DE EMENDAS PARLAMENTARES AO ORÇAMENTO

Exemplo:

- As emendas parlamentares são individuais e os recursos a elas destinados estão consignados no Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2023, na ação SEGOV - 003 - Reserva Parlamentar, vinculada a Secretaria Municipal de Governo.
- O valor que está definido no Projeto de Lei Orçamentária Anual 2023 deverá ser alocado nas ações dos órgãos da administração direta em conformidade com o Plano Plurianual - PPA (2022-2025).



- As ações decorrentes das indicações das emendas parlamentares aprovadas na Lei Orçamentária Anual 2023 – LOA 2023, poderão ser executadas de duas formas:

- **EXECUÇÃO DIRETA**

- Os órgãos e entidades do município irão executar diretamente o objeto da emenda. Nesses casos, as emendas serão analisadas e executadas com base no atendimento à lei federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021, lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1.993 e à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2.000, dentre outras necessárias para garantir a legalidade de sua execução. Os vereadores, se necessário, poderão ser demandados a realizar ajustes nas indicações, respeitando os prazos estabelecidos na lei.



• EXECUÇÃO INDIRETA

- A execução se dará por meio de parceria entre a administração pública e as Organizações da Sociedade Civil, através de instrumento jurídico (Termo de Fomento) e dependerá de atendimento aos requisitos da lei federal nº 13.019, de 2014 (com as alterações dispostas na lei federal nº 13.204, de 2015), bem como os dispositivos das leis municipais que dispõe sobre as regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a Administração Pública Municipal e as organizações da sociedade civil, previstas na Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Também deverão ser observados as legislações que regulamentam o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).



- **Além das considerações acima, deverão ser respeitadas as seguintes normas:**
 - a) o valor individual para cada vereador será apurado da divisão do valor de 1,2% da receita pelo número de vereadores que compõem a Câmara Municipal.
 - b) do valor disponível para cada vereador, o mínimo de 50% (cinquenta por cento), deverão, obrigatoriamente, ser indicados para ações e serviços públicos de saúde.
 - c) é vedada a destinação de emendas parlamentares para pagamento de pessoal ou encargos sociais e trabalhistas dos Órgãos da Administração Direta;
 - d) as emendas parlamentares poderão ser direcionadas para custeio e/ou investimentos relacionados aos Programas e Ações Governamentais;



- **DESPESAS CORRENTES (CUSTEIO)**

- Despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. São aqueles aplicados nas despesas com contratos de prestação de serviços, aquisição de materiais de consumo.

- **DESPESAS DE CAPITAL (INVESTIMENTO)**

- Despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. São recursos aplicados no patrimônio, tais como obras, construções, instalações e aquisição de equipamentos e materiais permanentes.



- e) os valores mínimos para indicação de emendas parlamentares devem ser analisados com atenção.
- f) condições para aquisição de veículos:
 - a indicação para aquisição de veículo somente poderá ocorrer para atendimento às atividades fins do órgão da administração pública municipal (saúde, educação, cultura, esporte e juventude, desenvolvimento social, defesa social, meio ambiente e desenvolvimento sustentável, direitos humanos e cidadania) ou, no caso de indicação para Organização da Sociedade Civil (OSC), em cumprimento ao estabelecido no plano de trabalho;



- • o valor da emenda parlamentar destinado à aquisição de veículo deverá ser suficiente para a contratação de seu seguro total, bem como o pagamento do licenciamento e do IPVA do ano corrente.
- g) valores mínimos para investimento:
- • as emendas parlamentares indicadas para serviço de reformas, manutenção e ampliação de equipamentos públicos deverão ter o valor mínimo fixado em ato normativo, este deverá ser suficiente para cobrir 100% (cem por cento) do objeto proposto;



- • duas ou mais emendas parlamentares diferentes poderão ser indicadas para um mesmo objeto, desde que a sua soma seja suficiente para complementar os valores necessários para a execução de 100% (cem por cento), do objeto proposto;
- • as emendas parlamentares destinadas para construção, reforma ou ampliação deverão ser indicadas exclusivamente para execução direta;



- h) as emendas parlamentares não poderão apresentar objetos demasiadamente genéricos que possam vir a prejudicar a sua compreensão. Estas devem apresentar delimitação do seu real propósito, evitando dificuldades em sua execução;



- i) as indicações de emendas parlamentares para execução indireta, ou seja, por Organizações da Sociedade Civil – OSC, deverão atender aos dispositivos da lei federal nº 13.019, de 2014, alterada pela lei federal nº 13.204, de 2015:
- **requisitos para contratação das OSC's (arts. 33, 34, 35 da Lei nº 13.019, de 2014);**
- Art. 33. Para celebrar as parcerias previstas nesta Lei, as organizações da sociedade civil deverão ser regidas por normas de organização interna que prevejam, expressamente: [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)
- I - objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social;



III - que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido seja transferido a outra pessoa jurídica de igual natureza que preencha os requisitos desta Lei e cujo objeto social seja, preferencialmente, o mesmo da entidade extinta; [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

IV - escrituração de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e com as Normas Brasileiras de Contabilidade; [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#).

- V - possuir: [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)
- a) no mínimo, um, dois ou três anos de existência, com cadastro ativo, comprovados por meio de documentação emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, com base no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ, conforme, respectivamente, a parceria seja celebrada no âmbito dos Municípios, do Distrito Federal ou dos Estados e da União, admitida a redução desses prazos por ato específico de cada ente na hipótese de nenhuma organização atingi-los; [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)
- b) experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante; [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)



- c) instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e o cumprimento das metas estabelecidas. [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)
- § 1º Na celebração de acordos de cooperação, somente será exigido o requisito previsto no inciso I. [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)
- § 2º Serão dispensadas do atendimento ao disposto nos incisos I e III as organizações religiosas. [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)
- § 3º As sociedades cooperativas deverão atender às exigências previstas na legislação específica e ao disposto no inciso IV, estando dispensadas do atendimento aos requisitos previstos nos incisos I e III. [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)
- § 4º [\(VETADO\)](#). [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)
- § 5º Para fins de atendimento do previsto na alínea c do inciso V, não será necessária a demonstração de capacidade instalada prévia. [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)



- Art. 34. Para celebração das parcerias previstas nesta Lei, as organizações da sociedade civil deverão apresentar:
- II - certidões de regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições e de dívida ativa, de acordo com a legislação aplicável de cada ente federado;
- III - certidão de existência jurídica expedida pelo cartório de registro civil ou cópia do estatuto registrado e de eventuais alterações ou, tratando-se de sociedade cooperativa, certidão simplificada emitida por junta comercial; [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)
- V - cópia da ata de eleição do quadro dirigente atual;



- VI - relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB de cada um deles;
- VII - comprovação de que a organização da sociedade civil funciona no endereço por ela declarado; [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)



- Art. 35. A celebração e a formalização do termo de colaboração e do termo de fomento dependerão da adoção das seguintes providências pela administração pública:
- I - realização de chamamento público, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei;
- II - indicação expressa da existência de prévia dotação orçamentária para execução da parceria;
- III - demonstração de que os objetivos e finalidades institucionais e a capacidade técnica e operacional da organização da sociedade civil foram avaliados e são compatíveis com o objeto;
- IV - aprovação do plano de trabalho, a ser apresentado nos termos desta Lei;



- V - emissão de parecer de órgão técnico da administração pública, que deverá pronunciá-se, de forma expressa, a respeito:
- a) do mérito da proposta, em conformidade com a modalidade de parceria adotada;
- b) da identidade e da reciprocidade de interesse das partes na realização, em mútua cooperação, da parceria prevista nesta Lei;
- c) da viabilidade de sua execução; [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)
- d) da verificação do cronograma de desembolso; [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)
- e) da descrição de quais serão os meios disponíveis a serem utilizados para a fiscalização da execução da parceria, assim como dos procedimentos que deverão ser adotados para avaliação da execução física e financeira, no cumprimento das metas e objetivos;



- g) da designação do gestor da parceria;
- h) da designação da comissão de monitoramento e avaliação da parceria;
- VI - emissão de parecer jurídico do órgão de assessoria ou consultoria jurídica da administração pública acerca da possibilidade de celebração da parceria. [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)
- § 1º Não será exigida contrapartida financeira como requisito para celebração de parceria, facultada a exigência de contrapartida em bens e serviços cuja expressão monetária será obrigatoriamente identificada no termo de colaboração ou de fomento. [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)



- § 2º Caso o parecer técnico ou o parecer jurídico de que tratam, respectivamente, os incisos V e VI concluam pela possibilidade de celebração da parceria com ressalvas, deverá o administrador público sanar os aspectos ressaltados ou, mediante ato formal, justificar a preservação desses aspectos ou sua exclusão. ([Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015](#))
- § 3º Na hipótese de o gestor da parceria deixar de ser agente público ou ser lotado em outro órgão ou entidade, o administrador público deverá designar novo gestor, assumindo, enquanto isso não ocorrer, todas as obrigações do gestor, com as respectivas responsabilidades.



- § 5º Caso a organização da sociedade civil adquira equipamentos e materiais permanentes com recursos provenientes da celebração da parceria, o bem será gravado com cláusula de inalienabilidade, e ela deverá formalizar promessa de transferência da propriedade à administração pública, na hipótese de sua extinção.
- § 6º Será impedida de participar como gestor da parceria ou como membro da comissão de monitoramento e avaliação pessoa que, nos últimos 5 (cinco) anos, tenha mantido relação jurídica com, ao menos, 1 (uma) das organizações da sociedade civil partícipes.
- § 7º Configurado o impedimento do § 6º , deverá ser designado gestor ou membro substituto que possua qualificação técnica equivalente à do substituído.



- **impedimentos para contratação das OSC's (art. 39 da Lei nº 13.019, de 2014);**

- Art. 39. Ficará impedida de celebrar qualquer modalidade de parceria prevista nesta Lei a organização da sociedade civil que:
 - I - não esteja regularmente constituída ou, se estrangeira, não esteja autorizada a funcionar no território nacional;
 - II - esteja omissa no dever de prestar contas de parceria anteriormente celebrada;
 - III - tenha como dirigente membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo de colaboração ou de fomento, estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau; [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)



- IV - tenha tido as contas rejeitadas pela administração pública nos últimos cinco anos, exceto se: [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#).
- a) for sanada a irregularidade que motivou a rejeição e quitados os débitos eventualmente imputados; [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)
- b) for reconsiderada ou revista a decisão pela rejeição; [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)
- c) a apreciação das contas estiver pendente de decisão sobre recurso com efeito suspensivo; [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)
- V - tenha sido punida com uma das seguintes sanções, pelo período que durar a penalidade:
 - a) suspensão de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração;
 - b) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública;



- VI - tenha tido contas de parceria julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecorrível, nos últimos 8 (oito) anos;
- VII - tenha entre seus dirigentes pessoa:
 - a) cujas contas relativas a parcerias tenham sido julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecorrível, nos últimos 8 (oito) anos;
 - b) julgada responsável por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação;
 - c) considerada responsável por ato de improbidade, enquanto durarem os prazos estabelecidos nos [incisos I, II e III do art. 12 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.](#)



- § 1º Nas hipóteses deste artigo, é igualmente vedada a transferência de novos recursos no âmbito de parcerias em execução, excetuando-se os casos de serviços essenciais que não podem ser adiados sob pena de prejuízo ao erário ou à população, desde que precedida de expressa e fundamentada autorização do dirigente máximo do órgão ou entidade da administração pública, sob pena de responsabilidade solidária.
- § 2º Em qualquer das hipóteses previstas no **caput**, persiste o impedimento para celebrar parceria enquanto não houver o ressarcimento do dano ao erário, pelo qual seja responsável a organização da sociedade civil ou seu dirigente.



- § 4º Para os fins do disposto na alínea a do inciso IV e no § 2º , não serão considerados débitos que decorram de atrasos na liberação de repasses pela administração pública ou que tenham sido objeto de parcelamento, se a organização da sociedade civil estiver em situação regular no parcelamento. [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)
- § 5º A vedação prevista no inciso III não se aplica à celebração de parcerias com entidades que, pela sua própria natureza, sejam constituídas pelas autoridades referidas naquele inciso, sendo vedado que a mesma pessoa figure no termo de colaboração, no termo de fomento ou no acordo de cooperação simultaneamente como dirigente e administrador público. [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)
- § 6º Não são considerados membros de Poder os integrantes de conselhos de direitos e de políticas públicas. [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#).



- • **Contratação de pessoal (art. 46 da Lei nº 13.019, de 2014);**
- Art. 46. Poderão ser pagas, entre outras despesas, com recursos vinculados à parceria: [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)
- I - remuneração da equipe encarregada da execução do plano de trabalho, inclusive de pessoal próprio da organização da sociedade civil, durante a vigência da parceria, compreendendo as despesas com pagamentos de impostos, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, férias, décimo terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais e trabalhistas; [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)
- II - diárias referentes a deslocamento, hospedagem e alimentação nos casos em que a execução do objeto da parceria assim o exija; [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)



- III - custos indiretos necessários à execução do objeto, seja qual for a proporção em relação ao valor total da parceria; [Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015](#)
- IV - aquisição de equipamentos e materiais permanentes essenciais à consecução do objeto e serviços de adequação de espaço físico, desde que necessários à instalação dos referidos equipamentos e materiais.



- § 1º A inadimplência da administração pública não transfere à organização da sociedade civil a responsabilidade pelo pagamento de obrigações vinculadas à parceria com recursos próprios. [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)
- § 2º A inadimplência da organização da sociedade civil em decorrência de atrasos na liberação de repasses relacionados à parceria não poderá acarretar restrições à liberação de parcelas subsequentes. [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)
- § 3º O pagamento de remuneração da equipe contratada pela organização da sociedade civil com recursos da parceria não gera vínculo trabalhista com o poder público. [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)



DAS INDICAÇÕES DE EMENDAS PARLAMENTARES PARA AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE

- Na construção das ações consideradas estratégicas pelas Secretarias Municipais de Saúde para cada problema identificado (na perspectiva técnica e política) foram avaliados: a capacidade (governabilidade) dos responsáveis para intervir e, os recursos disponíveis e suficientes para uma ação efetiva.



• **GESTÃO E MODERNIZAÇÃO DO SUS**

- Atualmente, um dos grandes desafios do SUS é a garantia da qualidade da atenção, considerando a necessidade de esta ser compreendida à luz dos princípios da integralidade, universalidade, equidade e participação social. Diante disso, a gestão e modernização do SUS, perpassa pelo planejamento, manutenção, qualificação e gerenciamento das atividades pertinente a saúde, para o desenvolvimento de tecnologias, integração informatizada e fortalecimento da ouvidoria SUS.



- Portanto, o recurso de investimento para reformas e ampliação, visa qualificar a estrutura física das Unidades Básicas de Saúde, promovendo condições adequadas para o trabalho em saúde, melhoria do acesso e da qualidade à rede de Atenção Básica almejando assim mantê-la e expandi-la.



ATENÇÃO AMBULATORIAL BÁSICA E ESPECIALIZADA

- **Atenção Primária:** É conhecida como a “porta de entrada” dos usuários na Rede de Atenção à Saúde. Ou seja, é o atendimento inicial.
- **Práticas Integrativas e Complementares em Saúde (PICS):** São recursos terapêuticos que buscam a prevenção de doenças e a recuperação da saúde, com ênfase na escuta acolhedora, no desenvolvimento do vínculo terapêutico e na integração do ser humano com o meio ambiente e a sociedade.
- **Saúde Bucal:** Norteada pelos princípios, diretrizes e fundamentos da Política Nacional de Saúde Bucal, a Rede de Atenção à Saúde Bucal do município pode ser melhorada.
- **Promoção a Saúde e Práticas Corporais:** As práticas corporais e/ou atividades físicas são consideradas fator de proteção à saúde e contribuem para o aumento da qualidade de vida.



ATENÇÃO AMBULATORIAL ESPECIALIZADA

- **Saúde Mental:** A lógica de organização do Sistema Único de Saúde (SUS) pressupõe a constituição de uma rede de serviços organizada de forma regionalizada e hierarquizada, permitindo um conhecimento maior dos problemas de saúde da população de cada área.
- **Reabilitação:** Do ponto vista de rede assistencial, os serviços de atenção secundária e terciária constituem-se em níveis de referência para a Atenção Básica, dentro da lógica de hierarquização e regionalização com que se constituiu o SUS.



- **Planejamento:** O planejamento em saúde visa melhorar o desempenho das políticas, das ações e dos serviços, sendo instrumento que auxilia no reconhecimento e na sistematização dos problemas do território, bem como na construção coletiva de soluções para esses problemas.



DAS INDICAÇÕES DE EMENDAS PARLAMENTARES PARA AÇÕES E SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

- Este capítulo apresenta os requisitos necessários para formalização de parcerias, relacionados a transferências de recursos por emenda parlamentar municipal no âmbito das Secretarias Municipais de Desenvolvimento Social, tendo por objetivo contribuir com uma maior transparência e agilidade nos processos, auxiliando os gestores, vereadores e as Organizações da Sociedade Civil (OSCs).



- **ORÇAMENTO E A GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL**
- A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social ou órgão equivalente é o responsável pela gestão da assistência social no município, atuando de forma integrada a órgãos governamentais e instituições não governamentais, que compõem a rede socioassistencial.



• REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA A FORMALIZAÇÃO DE PARCERIA

- A documentação necessária para a formalização de parceria, por meio de transferência de recursos de emenda parlamentar municipal, encontra-se basicamente prevista nas leis municipais que disciplinam a matéria, estabelecendo o regime jurídico das parcerias entre a administração pública direta, autárquica e fundacional do município, as sociedades de economia mista municipais prestadoras de serviço público com as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação, nos termos da lei federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014.



• FLUXO DAS EMENDAS – LOA 2022 – 2025

- Após definido os três instrumentos do modelo orçamentário (PPA, LOA e LDO), o vereador deverá verificar previamente com a Organização da Sociedade Civil, a qual pretende destinar o recurso de emenda parlamentar, se ela possui os requisitos necessários para recebimento da emenda, inclusive se atende aos requisitos legais.



ORIENTAÇÕES QUANTO AOS REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA INDICAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

- **a) Identificação da OSC:**
 - A OSC deverá apresentar nome e telefone do responsável legal pela OSC; o nome, CNPJ e endereço da mantenedora conforme razão social.
- **b) Indicação do Público-alvo:**
 - É de suma importância que a OSC defina o público-alvo que será contemplado pela emenda, pois a proposição da emenda deve estar em consonância com o programa, a ação, plano de trabalho, e o projeto que será apresentado. Por exemplo: a OSC não poderá apresentar um projeto para atendimento de adultos e uma ação para crianças e adolescentes, ou vice versa.
- **c) Indicação da despesa:** A celebração do termo de fomento ou do termo de colaboração depende da indicação expressa de prévia dotação orçamentária para execução da parceria.



DOS IMPEDIMENTOS LEGAIS E TÉCNICOS DAS EMENDAS

- **LEGISLAÇÕES PERTINENTES**

- As legislações que acompanham, nesse segmento, a boa utilização das emendas parlamentares impositivas, dentre elas, a Constituição Federal de 1988, as leis federais nºs. 13.019/2014, 9.504/1997 e 13.487/2017, e a Lei Orgânica do Município e Lei de Diretrizes Orçamentárias Municipal.



• IMPEDIMENTOS LEGAIS

- Considera-se impedimento de ordem legal quando as emendas individuais impositivas indicadas infringirem a legislação vigente ou descumprirem quaisquer dos princípios constitucionais, principalmente o da legalidade, seja por meio de seus objetos, planos de trabalho ou quaisquer outros itens.



- **São vedados:**
 - A indicação para programas ou projetos não incluídos na Lei Orçamentária Anual;
 - A realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;
 - O não atendimento às regras e normas específicas dos Sistemas Únicos, seja de Saúde - SUS ou Sistema Único de Assistência Social - SUAS;



- **Impedimentos da Legislação Eleitoral**
- São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:
 - Fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público;



- • Autorizar a utilização do espaço e/ou local de desenvolvimento das atividades socioeducativas para finalidade diversa, vinculada ou destinada à atividade eleitoral.
- **Nos três meses que antecedem o pleito eleitoral:**
- • Realizar transferência voluntária de recursos da União aos estados e municípios, e dos estados aos municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;



- **Atenção:** No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da administração pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior. Nos anos eleitorais, os programas sociais não poderão ser executados por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por esse mantida, sendo proibida a “doação cruzada” entre os vereadores e vereadoras.



- **Dos impedimentos legais para execução indireta (Celebração de parcerias com OSC).**
- Os termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais serão celebrados sem chamamento público.



- **Para celebrar as parcerias as organizações da sociedade civil deverão ser regidas por normas de organização interna, tais como estatutos e regimentos que prevejam, expressamente:**
- objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social;
- • que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido seja transferido a outra pessoa jurídica de igual natureza e cujo objeto social seja, preferencialmente, o mesmo da entidade extinta;
- • escrituração de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e com as Normas Brasileiras de Contabilidade.



- **Para celebração das parcerias as OSC's deverão apresentar:**
 - Certidões de regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições e de dívida ativa, de acordo com a legislação aplicável de cada ente federado;
 - Certidão de existência jurídica expedida pelo cartório de registro civil ou cópia do estatuto registrado e de eventuais alterações;
 - Cópia da ata de eleição do quadro dirigente atual e vigente;



- • Relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB de cada um deles;
- • Comprovação de que a organização da sociedade civil funciona no endereço por ela declarado.



- **Ficará impedida de celebrar qualquer modalidade de parceria a organização da sociedade civil que:**
 - Não esteja regularmente constituída ou, se estrangeira, não esteja autorizada a funcionar no território nacional;
 - Esteja omissa no dever de prestar contas de parceria anteriormente celebrada;
 - Tenha como dirigente membro de poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo de colaboração ou de fomento, estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau;



- • Tenha tido as contas rejeitadas pela administração pública nos últimos cinco anos, exceto se:
 - a) for sanada a irregularidade que motivou a rejeição e quitados os débitos eventualmente imputados;
 - b) for reconsiderada ou revista a decisão pela rejeição;
 - c) a apreciação das contas estiver pendente de decisão sobre recurso com efeito suspensivo;



- • Tenha sido punida com uma das seguintes sanções, pelo período que durar a penalidade:
 - a) suspensão de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração;
 - b) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública;
- • Tenha tido contas de parceria julgadas irregulares ou rejeitadas por tribunal ou conselho de contas de qualquer esfera da federação, em decisão irrecorrível, nos últimos 8 (oito) anos;



- • Tenha entre seus dirigentes pessoa:
- a) cujas contas relativas a parcerias tenham sido julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou conselho de contas de qualquer esfera da federação, em decisão irrecorrível, nos últimos oito anos;
- b) julgada responsável por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação
- c) considerada responsável por ato de improbidade, enquanto durarem os prazos estabelecidos nos incisos I, II e III do art. 12 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.



- **Impedimentos legais na execução de recursos.**
- **É vedado:**
 - Utilizar recursos para finalidade alheia ao objeto da parceria;
 - Pagar, a qualquer título, servidor ou empregado público com recursos vinculados à parceria;
 - Destinar o recurso diretamente à OSC, sem a interveniência da respectiva secretaria municipal, responsável pela gestão dos serviços;



- • Destinar o recurso para finalidade distinta daquela convencionada no plano de trabalho, com especial vedação de sua utilização para a realização de obras e serviços que não sejam apenas para a adaptação em caráter acessório para a implementação do projeto;
- • Recusar-se à realização de cadastro perante os respectivos conselhos (nacional, estadual e municipal), por ocasião da necessidade em se adquirir a certificação como entidade beneficente.



IMPEDIMENTOS TÉCNICOS

- Considera-se impedimento de ordem técnica, quando há uma objeção à execução orçamentária das emendas parlamentares cujas pendências técnicas ou documentais possam ser superadas com ou sem a necessidade de remanejamento de programações orçamentárias.



- **São considerados impedimentos de ordem técnica:**
 - não indicação do valor da emenda;
 - emendas cujos valor indicado seja insuficiente para a execução de 100% do objeto proposto ou que comprometa a execução do plano de trabalho;
 - incompatibilidade do objeto proposto com a finalidade da ação orçamentária ou com o programa de trabalho do Órgão executor da emenda;



- • ausência de pertinência temática entre o objeto proposto e a finalidade institucional do beneficiário;
- • preenchimento incorreto do plano de trabalho: objeto sem clareza; público-alvo incompatível com o objeto; metas e indicadores indefinidos, ou inexequíveis; valores inadequados; indicação de despesas não autorizadas ou com valores acima dos permitidos por lei ou praticados no mercado; dentre outros;



- • não indicação ou indicação incorreta do beneficiário, quando for o caso;
- • não realização ou realização fora dos prazos estabelecidos em lei, ou determinados pelo Poder Executivo, para os ajustes solicitados;
- • outras razões de ordem técnica, devidamente justificadas.



- O impedimento de ordem técnica poderá ser configurado, também, após a realização das indicações das emendas, diante das seguintes situações:
 - não encaminhamento do plano de trabalho e demais documentos necessários ao órgão executor da emenda, nos prazos estipulados;
 - a não aprovação do plano de trabalho pelo órgão executor da emenda, devidamente justificado;
 - a não indicação ou a classificação equivocada dos itens de despesa;



- a não especificação dos equipamentos nos planos de trabalho, quando houver necessidade de aquisição;
- não apresentação, ou apresentação incompleta ou fora dos prazos da documentação exigida pela legislação para celebração de parceria;
- desistência da OSC indicada como beneficiária da Emenda Parlamentar.



- As emendas que apresentarem impedimentos técnicos superáveis poderão ser ajustadas e corrigidas nos prazos estabelecidos por na legislação.



• ATENÇÃO!

- A emenda parlamentar perderá seu caráter impositivo, e, portanto, a obrigatoriedade de sua execução, nas seguintes hipóteses:
 - a. não cumprimento pelo autor da emenda dos prazos estabelecidos na lei para as correções dos impedimentos superáveis;
 - b. não indicação, pela Câmara municipal, do remanejamento dos recursos de emendas cujo impedimento seja insuperável;
 - c. permanência ou verificação de impedimento técnico e/ou legal durante o processo de execução da emenda.
- As emendas com impedimentos técnicos insuperáveis, ou superáveis não corrigidos nos prazos estabelecidos, terão os recursos realocados nos prazos e condições definidos na Lei Orgânica do Município.



DOS PROCEDIMENTOS E PRAZOS

- As emendas parlamentares deverão ser apresentadas e aprovadas durante a tramitação do Projeto de Lei Orçamentário Anual – PLOA 2022 na Câmara Municipal, na forma de indicação de alteração orçamentária, de maneira que os recursos provenientes da: (Exemplo) **ação 003 - Reserva Parlamentar do PLOA sejam alocados nos programas e ações indicados pelos parlamentares em suas respectivas emendas.**



- Após a publicação da Lei Orçamentária Anual – LOA 2022, o Poder Executivo procederá ao cumprimento das disposições indicadas nas respectivas emendas parlamentares aprovadas.
- O Poder Executivo pode apresentar a relação e ações passíveis de receberem indicação de emendas parlamentares, ordenadas por órgão ou unidade gestora, bem como as seguintes informações:
 - descrição e finalidade detalhadas da ação;
 - natureza da despesa;
 - tipo de execução;
 - valor mínimo para indicação;
 - critérios de ordem técnica definidos pelas secretarias executoras.



- Oportunamente, o Poder Executivo deve ser auxiliado para encaminhar um modelo de formulário para a indicação das emendas parlamentares, buscando facilitar o entendimento acerca das classificações orçamentárias necessárias para a sua correta indicação.



- O acompanhamento de toda a tramitação das emendas parlamentares no âmbito do Poder Executivo, desde a sua aprovação e inclusão na Lei Orçamentária Anual até a sua execução, deve ser de responsabilidade da Secretaria Municipal de Governo ou órgão similar.



TRAMITAÇÃO ESPECIAL

- Nos termos do art. xx da Lei Orgânica do Município e considerando a data de publicação da LOA-2022, os prazos limites para tramitação das emendas parlamentares, serão os seguintes:
- até 120 (cento e vinte) dias após publicação da LOA-2022, o Poder Executivo publicará portaria municipal com as emendas parlamentares em conformidade e encaminhará à Câmara as justificativas dos impedimentos insuperáveis, ou seja, aqueles que não foram sanados dentro dos prazos previstos em Lei;



- Após ser comunicado dos impedimentos insuperáveis, o poder legislativo indicará ao Poder Executivo em até 30 (trinta) dias, o remanejamento dos recursos de emendas cujo impedimento seja insuperável. O remanejamento deverá ser indicado preferencialmente dentro do mesmo órgão ou unidade gestora ao qual havia sido destinada a emenda original. Caso o poder legislativo não encaminhe as indicações de remanejamento no prazo estabelecido, ficará o Poder Executivo autorizado a realizá-lo a seu critério;
- Após indicado o remanejamento dos recursos das emendas parlamentares cujos impedimentos foram insuperáveis, o Poder Executivo encaminhará, em até 30 (trinta), dias o remanejamento dos recursos.



DA EXECUÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES

- Durante o processo de execução das emendas parlamentares, poderão surgir outros impedimentos de ordem técnica, que no momento da análise das indicações das emendas e de seus respectivos objetos não havia possibilidade de serem identificados. Neste caso, os órgãos da administração pública farão esforços para corrigi-los. Porém se esses impedimentos não apresentarem possibilidades de correção nos prazos estabelecidos, o Poder Executivo ficará autorizado a proceder ao remanejamento dos respectivos saldos orçamentários.



- O processo de execução ocorrerá de forma descentralizada em cada órgão ou unidade gestora executores, sendo de sua responsabilidade as medidas necessárias para a implementação das ações em que foram alocados os recursos das emendas parlamentares.
- Após cumpridas as etapas operacionais relacionadas na legislação, terá início a execução dos projetos e ações decorrentes das indicações das emendas parlamentares.



- A prestação de contas referente a execução das emendas parlamentares deverá ser feita observando-se as regras previstas nas legislações pertinentes, além de prazos e normas de elaboração constantes do instrumento de parceria celebrado e/ou do plano de trabalho.



BIBLIOGRAFIA

- ARAÚJO, Edmir Netto de. Curso de Direito Administrativo. 5ª Ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.
- CITADINI, Antônio Roque. O Controle do Tribunal de Contas. Artigo publicado em <http://www.citadini.com.br/palestras/p980909.htm>, acessado em 16/12
- FURTADO, Lucas Rocha. Curso de Licitações e Contratos Administrativos. 1ª Ed. Distrito Federal: Editora Fórum, 2007.
- JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15ª Ed. São Paulo: Dialética, 2012.





GRATIDÃO!

