

**COMISSÃO ESPECIAL DE ESTUDO DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO EM BELO
HORIZONTE
RELATÓRIO FINAL**

1. INTRODUÇÃO

A Câmara Municipal de Belo Horizonte aprovou, em 07 de julho de 2021, a Proposta de Emenda à Lei Orgânica (Pelo) 1/2021, que torna obrigatória a execução de emendas parlamentares individuais ao projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA). As emendas de execução obrigatória, com efeito, necessitam de definições e detalhamentos específicos diferentes das habituais emendas realizadas à Lei Orçamentária Anual — LOA.

Nesse sentido, é importante destacar, de início, que a chamada emenda impositiva é o mecanismo por meio do qual se permite ao Poder Legislativo influir e alocar recursos públicos na Lei Orçamentária Anual, para execução pelo Poder Executivo. Essas emendas são de execução orçamentária e financeira obrigatória dentro do exercício financeiro daquela lei orçamentária de forma equitativa. Dessa forma, todos os 41 vereadores da Câmara Municipal de Belo Horizonte têm o mesmo percentual de execução de suas emendas durante o ano.

Nos termos do recém alterado art. 132 da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte:

"Art. 132 -

[...]

§ 4º-A - As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária anual serão aprovadas **até o limite de 1,0% (um por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo**, sendo que as emendas que destinem recursos a **ações e serviços públicos de saúde serão aprovadas até o limite de 0,5% (zero vírgula cinco por cento)**, e as demais emendas serão aprovadas **até o limite de 0,5% (zero vírgula cinco por cento)**.

§ 4º-B - A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 4º-A deste artigo, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do disposto no inciso III do § 2º do art. 198 da Constituição da República de 1988, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

§ 4º-C - **É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 4º-A deste artigo** em montante correspondente a 1,0% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, **devendo a execução da programação ser equitativa**, ressalvado o disposto no art. 31-C do Ato das Disposições Transitórias desta Lei Orgânica.

§ 4º-D - Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria.

§ 4º-E - As programações orçamentárias previstas no § 4º-C deste artigo **não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica insuperáveis**.

§ 4º-F - Para fins do cumprimento do disposto nos §§ 4º-A e 4º-C deste artigo, os órgãos de execução deverão observar, nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias, cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes.

§ 4º-G - Os restos a pagar provenientes das programações orçamentárias previstas no § 4º-C deste artigo poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira, **até o limite de 0,5 % (zero vírgula cinco por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, para as programações das emendas individuais.**

§ 4º-H - Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias, o montante previsto no § 4º-C deste artigo poderá ser reduzido em índice igual ao incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.

§ 4º-I - Os recursos financeiros a que se refere o § 4º-A deste artigo, **até 25% (vinte e cinco por cento) dos valores das emendas individuais, poderão ser destinados a pessoas jurídicas de direito privado e que tenham atuação na área de saúde e assistência social.**

§ 4º-J - A destinação prevista no § 4º-I deste artigo deverá atender às regras estabelecidas pelo § 4º-B deste artigo e **só poderá ser destinada a entidades credenciadas pelo Município e que atendam a todos os preceitos estabelecidos pela Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro**

de 1990, e pela Lei Federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993."

Como se vê, as regras para destinação de emendas impositivas podem ser resumidas, nos seguintes termos:

- a) A Câmara Municipal de Belo Horizonte poderá indicar até 1% da Receita Corrente Líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo¹, distribuídos de forma igualitária para indicação de cada um dos 41 parlamentares;
- b) Cinquenta por cento do valor total devem ser destinados a ações e serviços públicos de saúde;
- c) Podem ser indicados recursos, até o limite de 25% do valor das emendas individuais, a pessoas jurídicas de direito privado, cadastradas no Município, e que tenham atuação na área de saúde e assistência social.
- d) O único fator que impede que o Executivo execute o recurso impositivo é o chamado impedimento de ordem técnica.

Para o orçamento de 2022, cada vereador pôde indicar, por meio de emendas individuais, o valor de até R\$2.578.440,00 (dois milhões, quinhentos e setenta e oito mil, quatrocentos e quarenta reais). De início, foram apresentadas 608 emendas sendo que, após a verificação da existência de impedimentos de ordem legal, técnica, financeira e/ou orçamentária que inviabilizariam a execução de algumas propostas, o referido número diminuiu para 556, totalizando R\$ 87.000.000,00 (oitenta e sete milhões de reais) em emendas indicadas, após a edição do PL 330/2022.

¹ O referido valor será alcançado gradativamente, sendo que em 2022 foram destinados 0,8% e em 2023 0,9% da receita corrente líquida

Importante destacar que, durante o processo de indicação das emendas, ficou evidente que muitos parlamentares tiveram dificuldades para a elaboração das emendas. Tanto é verdade que 18 dos 41 vereadores tiveram emendas impositivas rejeitadas pelo parecer da Comissão de Orçamento e Finanças.

Pensando em melhorar o processo de indicação de emendas impositivas, foi constituída esta Comissão Especial de Estudo. O objetivo era revisar todo o processo de elaboração e tramitação das emendas e identificar possíveis gargalos para propor melhorias no processo, para que este se dê de forma mais célere, efetivo e transparente.

Sabemos que o desafio não se encerra com a entrega do presente relatório. O esforço de assegurar transparência e efetividade à indicação e destinação de emendas parlamentares deve ser constante e de responsabilidade compartilhada entre Poder Legislativo e Poder Executivo. Sabemos que ainda existem obstáculos a serem identificados e que os processos administrativos e legislativos precisam estar em constante evolução, para que se possa reduzir o desperdício de recursos e entregar melhores serviços ao cidadão.

Em nome da *Comissão Especial de Estudo do Orçamento Impositivo*, reforço o agradecimento a todos que contribuíram com o nosso trabalho, em especial os parlamentares desta Casa, que ajudaram com seus depoimentos e na realização dos diagnósticos. Também agradeço aos representantes do Poder Executivo municipal, que desde o início dos trabalhos se dispuseram a participar ativamente das reuniões da Comissão, de forma a contribuir para a construção de um processo que atenda aos interesses de toda a população de Belo Horizonte. Este *Relatório* é resultado do nosso trabalho em conjunto, focado em construir um processo de indicação de emendas parlamentares que possa assegurar a efetividade de políticas públicas e a sua transparência.

A seguir, apresentaremos os vereadores membros da Comissão. No segundo capítulo deste relatório, falaremos sobre a condução dos trabalhos nos últimos meses, descrevendo a metodologia utilizada e os desafios encontrados. No terceiro

capítulo, apresentaremos os problemas identificados, os diagnósticos realizados e as soluções propostas. Em anexo, estão as proposições resultantes do nosso trabalho, apresentadas pela Comissão.

Encerrando os trabalhos da *Comissão Especial de Estudo do Orçamento Impositivo*, esperamos ter contribuído para a construção de um processo de tramitação das emendas impositivas mais inteligente, eficaz e transparente.

1.1. COMPOSIÇÃO DA COMISSÃO

Presidente: Vereador Wilsinho da Tabu

Relatora: Vereadora Marcela Trópia

Membros efetivos: Vereadores Gabriel (sem partido), Iza Lourença (PSOL), Marcela Trópia (Novo), Professor Claudiney Dulim (Avante) e Wilsinho da Tabu (Progressistas).

Suplentes: Vereadores Bim da Ambulância (Avante), Braulio Lara (Novo), Ciro Pereira (PTB), Pedro Patrus (PT) e Rubão (Progressistas).

1.2. ANTECEDENTES

Comissão originária da aprovação do Requerimento nº 52/2022, com o objetivo de promover estudos relativos ao orçamento impositivo e propor melhorias no processo de destinação de emendas pelos parlamentares do Município de Belo Horizonte.

2. DOS TRABALHOS DESENVOLVIDOS

Com o objetivo de identificar os principais problemas encontrados no processo de elaboração das emendas impositivas, foi realizada preliminarmente uma reunião de brainstorming com os gabinetes dos parlamentares membros desta

Comissão. Considerando que a Comissão é formada por membros de diferentes bancadas e blocos, as discussões geradas nessa reunião corresponderiam, de forma amostral, a um reflexo do que de fato aconteceu com a totalidade dos parlamentares.

Em seguida, foi realizada reunião pública da *Comissão Especial de Estudo* com o Sr. João Paulo Barros, Assessor Chefe de Demandas Estratégicas, da Secretaria Municipal de Governo, responsável no Poder Executivo pelo acompanhamento da execução das emendas impositivas. O objetivo da referida reunião era entender, da perspectiva do Poder Executivo, quais foram os problemas identificados durante o primeiro ano de execução das emendas impositivas.

Cientes dos principais entraves encontrados pelos parlamentares e pelo Poder Executivo durante o primeiro ano de elaboração e execução das emendas impositivas, a Comissão se reuniu com representantes do Poder Executivo Estadual, com o intuito de promover o *benchmarking*² entre os órgãos. A escolha do Poder Executivo Estadual se baseou no fato de que, naquele ente federativo, as emendas impositivas já são executadas desde o ano de 2019.

Tendo em vista que o texto atual da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte possibilita a destinação dos valores das emendas individuais a pessoas jurídicas de direito privado, desde que essas tenham atuação na área de saúde e assistência social, a Comissão se reuniu com representantes da Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania (SMASAC) e com representantes do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS-BH).

A Comissão se reuniu, ainda, com outros atores que possuem experiência em destinação e captação de recursos, como deputados estaduais, federais e entidades da sociedade civil. O objetivo, conforme ficou demonstrado, consistia em ouvir experiências criativas de destinação de recursos, como, por exemplo, a elaboração de editais que possibilitem uma ampla concorrência.

² Benchmarking é uma forma de se inspirar em boas práticas e consiste no processo de comparação de produtos, serviços e práticas, e é um importante instrumento de gestão. Disponível em: <https://www.significados.com.br/benchmarking/>

Por fim, a Comissão se reuniu com representantes da Controladoria Geral do Município e do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais, com o intuito de ouvir dos referidos órgãos de controle ideias de boas práticas que possam assegurar a lisura e transparência da destinação de recursos, bem como de sua execução.

2. DIAGNÓSTICO DOS PROBLEMAS

Após a realização das primeiras reuniões, a Comissão Especial de Estudo do Orçamento Impositivo identificou os seguintes gargalos no processo de tramitação e execução das emendas parlamentares, no orçamento de 2022:

- Ausência de um sistema informatizado para facilitar os ajustes nas emendas durante o período de análise de viabilidade (neste ano foi usado formulários em Word);
- Alto detalhamento e super especificações dos objetos;
- Envio de um documento que consolidava as emendas Poder Executivo em formato fechado (PDF);
- Valores unitários muito baixos ou insuficientes destinados às emendas;
- Dotações orçamentárias diversas dos objetos;
- Envio tardio do portfólio de projetos por parte do Poder Executivo;
- Restrição da destinação de emendas a pessoas jurídicas de direito privado somente que tenham atuação na área de saúde e assistência social;
- Complexidade do credenciamento das entidades no Conselho Municipal de Assistência Social.

3. FORMULAÇÃO DE SOLUÇÕES

3.1 Desenvolvimento de sistema integrado de informações para tramitação das emendas e indicações

Conforme relatado acima, um dos problemas apontado tanto por parlamentares quanto pelo Poder Executivo foi a ausência de um sistema integrado que possibilitasse uma interação mais dinâmica entre a prefeitura e os vereadores.

Dessa forma, entendemos que seria extremamente relevante que o Poder Executivo desenvolvesse ou adquirisse um programa para que os parlamentares possam fazer as indicações e monitorar a execução dos recursos indicados e, assim, otimizar todo o processo de destinação de recursos.

Sugerimos que seja avaliada a possibilidade de celebração de um termo de cooperação técnica entre o Município de Belo Horizonte e o Governo de Minas Gerais, uma vez que esse ente federativo possui um sistema já testado (SigCon) e que atende bem tanto ao Poder Executivo quanto aos 77 Deputados Estaduais e suas equipes.

3.2 - Limite de valor destinado a ações e serviços públicos de saúde

Como visto acima, a Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, com a redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 34, estabelece um teto para a destinação de recursos a ações e serviços públicos de saúde, nos seguintes termos:

§ 4º-A - As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária anual serão aprovadas até o limite de 1,0% (um por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que as emendas que destinem

recursos a ações e serviços públicos de saúde serão aprovadas **até o limite de 0,5% (zero vírgula cinco por cento)**, e as demais emendas serão aprovadas **até o limite de 0,5% (zero vírgula cinco por cento)**.

A legislação atual, com o intuito de salvaguardar a área da saúde, acabou por impor um limite à destinação de recursos a uma das áreas em que, de acordo com diversas pesquisas de opinião³, está entre as mais importantes para a população.

Nesse sentido, entendemos que seria necessário uma alteração no texto da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, para transformar o teto de 0,5% em piso. Assim, seria possível a um parlamentar destinar 100% do valor referente a suas emendas individuais para a saúde, caso julgasse relevante.

Importante destacar que a alteração em questão não violaria o princípio constitucional da simetria. Isso porque a disciplina da execução orçamentária não é uma norma de repetição obrigatória nos Estados e Municípios. Tanto é verdade que existem diversos entes federados que sequer estabeleceram a execução orçamentária obrigatória em suas respectivas constituições estaduais e leis orgânicas.

Nesse sentido, a Constituição do Estado de Minas Gerais, ao disciplinar a matéria, estabelece que:

Art. 160 [...]

[...]

§18 – **No mínimo 50% (cinquenta por cento)** do montante a

3

<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2022/eleicao-em-numeros/noticia/2022/09/02/datafolha-saude-e-educacao-sao-as-areas-mais-importantes-na-hora-de-definir-voto-para-presidente.ghtml>

que se refere o inciso II do § 6º **serão destinados a ações e serviços públicos de saúde ou à manutenção e ao desenvolvimento do ensino**, e o restante será destinado a projetos e atividades identificados no Plano Plurianual de Ação Governamental como de atuação estratégica, ressalvado o disposto no § 1º do art. 141 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado.

Como se vê, a opção por estabelecer um piso ou um teto a ser destinado a ações e serviços de saúde é do próprio ente federativo. Por essa razão e considerando as especificidades do Município de Belo Horizonte, apresentamos anexa a esse relatório a Proposta de Emenda à Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte para estabelecer que as emendas individuais de execução obrigatória devam ter um valor mínimo destinado a serviços e ações de saúde.

3.3 - Mudança no rol de possíveis beneficiários das Emendas

Como visto acima, a Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, com a redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 34, estabelece que podem ser indicados recursos até o limite de 25% do valor total das emendas individuais a pessoas jurídicas de direito privado cadastradas no Município e que tenham atuação na área de saúde e assistência social.

A decisão de limitar a entidades que atuem na área de saúde ou assistência social, com efeito, traz consigo consequências que impactam diretamente no processo de elaboração das emendas individuais e, consequentemente, na destinação de recursos.

É importante destacar, de início, que existia por parte dos parlamentares desta Casa uma expectativa de que no bojo da assistência social estariam incluídas atividades de atendimento a pessoas em situação de vulnerabilidade, sem

necessariamente definir qual era esse recorte de assistência social.

Ocorre que, conforme salientado pela Secretária Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania, Maíra da Cunha Pinto Colares, nem toda entidade que atua no terceiro setor prestando um serviço social é uma entidade de assistência social.

Isso porque é a Lei Federal nº 8.742/93, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, que estabelece quais são as entidades de assistência social, nos seguintes termos:

Art. 3º - Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, **isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos.**

§ 1º São de atendimento aquelas entidades que, de forma continuada, permanente e planejada, **prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de prestação social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal**, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), de que tratam os incisos I e II do art. 18.

§ 2º São de assessoramento aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, **prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência**

social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do CNAS, de que tratam os incisos I e II do art. 18.

§ 3º São de defesa e garantia de direitos aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, **prestam serviços e executam programas e projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos**, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do CNAS, de que tratam os incisos I e II do art. 18." (NR)

Como se vê, muitas entidades da sociedade civil, que prestam serviços sociais nas área de geração de emprego, cultura, lazer, educação, esportes, etc, não são consideradas como entidades com atuação na assistência social.

Com efeito, a supracitada lei federal estabelece, ainda, que as entidades de assistência social devem ser inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social, a quem compete definir, em última instância, se a atividade desenvolvida por uma entidade se enquadra ou não no conceito de entidade de assistência social, nos seguintes termos:

Art. 9º O funcionamento das entidades e organizações de assistência social depende de prévia inscrição no respectivo Conselho Municipal de Assistência Social, ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, conforme o caso.

Com a aprovação da Lei Orçamentária Anual de 2022 com as emendas individuais de execução obrigatória, diversas entidades que foram indicadas como beneficiárias de emendas individuais procuraram o Conselho Municipal de Assistência Social. Esse movimento gerou um aumento de demanda por novas inscrições no referido Conselho, com o intuito de tornar tais organizações elegíveis para o recebimento dos recursos.

Percebeu-se que muitas das entidades que tentaram se cadastrar junto ao Conselho Municipal de Assistência Social não são de assistência social, nos termos definidos em lei. Nesses casos, o Conselho nega a inscrição e, consequentemente, as entidades não podem receber os recursos objeto das emendas.

Em outras situações, as entidades são ligadas à assistência social e já prestam esse serviço. Porém, do ponto de vista organizacional, seu estatuto social ou CNPJ não fazem referência a essa atividade. Nesses casos, o Conselho baixa o pedido de inscrição em diligência e determina que a entidade interessada promova uma alteração em seu estatuto social, de forma a constar expressamente a finalidade de assistência social, conforme definido em lei.

Em qualquer dos casos citados acima, a burocracia imposta por esta previsão legal ocasiona um enorme atraso na execução das emendas. Por essa razão, é preciso decidir se a intenção da Câmara é ou não continuar mantendo a exclusividade das emendas para OSCs ligadas à saúde e à assistência social.

Essa Comissão, porém, entende que entidades do terceiro setor e que desenvolvam ações na área social, tais como as previstas na Lei 13.0119/2014⁴,

⁴ Art. 84-C. Os benefícios previstos no art. 84-B serão conferidos às organizações da sociedade civil que apresentem entre seus objetivos sociais pelo menos uma das seguintes finalidades:

I - promoção da assistência social;

II - promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;

III - promoção da educação;

IV - promoção da saúde;

V - promoção da segurança alimentar e nutricional;

VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;

VII - promoção do voluntariado;

VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;

podem ser beneficiárias da destinação de recursos por meio de emendas de execução obrigatória.

De resto, cabe salientar que a sociedade civil geralmente enxerga a necessidade de serviços para a população antes do próprio Estado, muitas vezes propondo soluções para que só depois sejam institucionalizadas políticas públicas. Dessa forma, a Comissão entende que ampliar o escopo de organizações atendidas pode enriquecer a prestação de serviços no município.

3.4 - Critérios para escolha dos beneficiários

Um ponto importante que deve ser destacado no processo de indicação de recursos por meio de emendas individuais é que é preciso garantir que a população consiga entender como chegar a um vereador e apresentar sua demanda.

Como é sabido, emendas parlamentares não são novidade no cenário político brasileiro, com mecanismos semelhantes existindo a nível federal e estadual há anos. A impositividade, que para o Município de Belo Horizonte é novidade, já existe na União e no Estado de Minas Gerais há mais tempo.

Durante a 7ª Reunião desta *Comissão Especial de Estudo do Orçamento Impositivo*, o Deputado Guilherme da Cunha destacou que o histórico da destinação das emendas, é possível perceber que muitas vezes as emendas eram destinadas a partir de critérios que fogem ao interesse público, servindo ao interesse eleitoral do parlamentar proponente.

IX - experimentação, não lucrativa, de novos modelos socioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;

X - promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;

XI - promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;

XII - organizações religiosas que se dediquem a atividades de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos;

XIII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.

Parágrafo único. É vedada às entidades beneficiadas na forma do art. 84-B a participação em campanhas de interesse político-partid

O referido parlamentar ressaltou, ainda, que as emendas são parte do orçamento e, como tal, são pagas com recursos de todos os pagadores de impostos. Seja para aqueles que conseguiram eleger seus representantes ou para aqueles que não conseguiram eleger seus representantes.

Não se pode perder de vista que o dinheiro das emendas não se materializa no orçamento como um extra. O dinheiro da emenda é uma fração do orçamento que subtrai o que é a discussão coletiva. Assim, quando é aprovado esse sistema de emendas, automaticamente se reduz a quantidade de recurso público que vai ser objeto de discussão coletiva e, portanto, passível de priorização entre as diversas regiões, para priorizar o poder individual de cada parlamentar.

Dessa forma, é preciso pensar em um sistema que consiga mitigar ao menos um dos problemas estruturais: o problema da priorização e o problema da oportunidade igual.

Embora não se aplique às emendas parlamentares, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei 13.019/2014) prevê como uma das diretrizes o princípio da publicidade. Tanto é verdade que para a celebração de termos de fomento e cooperação, o chamamento público é a regra.

É bem verdade que o credenciamento é uma hipótese de dispensa de chamamento público do MROSC, mas o próprio estabelece que não há exigência do chamamento quando o recurso já está previsto na lei orçamentária.

Nesse sentido, durante a 7ª reunião desta Comissão Especial, o senhor Thiago Alvim, criador do PROSAS, destacou que seria interessante que cada parlamentar estabelecesse um canal de comunicação ou critérios objetivos para que a população/sociedade civil pudesse apresentar suas demandas. Sugeriu, ainda, que a própria Câmara Municipal de Belo Horizonte poderia definir um ambiente em que aqueles vereadores que possuam algum processo de transparência possam divulgar os seus critérios.

Assim, concluímos que as emendas podem ser melhores destinadas se os

vereadores ampliem o leque de possíveis beneficiários abrindo para inscrição via editais e/ou usarem critérios técnicos para destinar os recursos.

3.5 - Estabelecimento de um piso para o valor das emendas:

Durante as reuniões dessa Comissão Especial, ficou evidenciado que diversos parlamentares apresentaram um grande número de emendas de baixo valor. Ocorre que esse número grande de emendas e, principalmente as de baixo valor, podem acabar prejudicando a execução e a prestação de contas.

Segundo o chefe da Assessoria de Demandas Estratégicas da Secretaria Municipal do Governo - Asdes/SMGO, João Paulo Barros, os valores baixos constituem muitas vezes um impedimento técnico para a execução da emenda, já que podem não ser suficientes para a realização do projeto indicado.

Nesse sentido, sugerimos que, ao estabelecer as normas relativas à apresentação de emendas parlamentares na Lei de Diretrizes Orçamentárias ou por meio de Resolução criada especificamente para esse fim, o Poder Executivo indique um valor mínimo para cada emenda.

Outra alternativa, seria a destinação de valores conjuntamente por dois ou mais parlamentares. Ocorre que, durante a tramitação do PLOA 2022, a Comissão de Orçamento e Finanças desta Casa, por meio do Requerimento de Comissão nº 1478/2021, estabeleceu que:

Para as emendas de autores diferentes com o mesmo objeto do gasto e mesma classificação de acréscimo, poderá ser aprovada apenas a primeira emenda apresentada, seguindo o registro cronológico, se as informações contidas no objeto do gasto permitirem concluir que a proposta das emendas é idêntica, o que não se aplica no caso de reforço de dotação;

E ainda que:

Por não haver autorização pela LOMBH, não é permitida a utilização de valores da Reserva de Contingência em emendas coletivas ou de comissão.

Ademais, houve um entendimento de que o art. 161, III, “a”, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Belo Horizonte⁵ impediria a elaboração de emendas com o mesmo teor. Essa vedação prejudica a atuação em conjunto entre parlamentares, que por ventura desejem destinar emendas junto com seu bloco ou bancada, com pares que atuam em mesma região ou para projetos estruturante, que demandam somas maiores de recursos.

Assim, com o intuito de sanar também esse problema, sugerimos uma alteração no Regimento Interno, para estabelecer que a prejudicialidade prevista no dispositivo supracitado não recaia sobre as emendas parlamentares de execução obrigatória.

3.6 - Encaminhamento do portfólio de projetos com antecedência

Durante a tramitação do PLOA 2022, nos últimos dias do prazo para apresentação das emendas, os parlamentares receberam uma lista do Poder Executivo com projetos que poderiam receber valores de emendas individuais. Como o referido portfólio foi apresentado nos últimos dias, poucos projetos listados

⁵ Art. 161 - Ocorrerá prejudicialidade de:

[...]

III - emenda:

a) de conteúdo similar ao de outra já aprovada ou rejeitada;

receberam recursos.

Dessa forma, essa comissão sugere a realização de um diálogo prévio com o Poder Executivo, para que este apresente com antecedência os seus projetos prioritários, com valores e dotações orçamentárias respectivas e, também, para que os vereadores possam encaminhar previamente seus interesses.

A título de exemplo, a Comissão de Educação, Ciência, Tecnologia, Cultura, Desporto, Lazer e Turismo realizou previamente audiências públicas com os representantes de cada área temática que compõem a competência da Comissão, com o intuito de ouvir de cada uma das pastas quais eram os projetos prioritários para o orçamento de 2023. A medida possibilitou um diálogo preliminar e o entendimento de ambas as partes sobre como as emendas individuais poderiam contribuir para uma melhor execução das políticas públicas prioritárias de cada pasta.

3.7 - Detalhamento das Emendas

Durante o processo de tramitação do Projeto de Lei Orçamentária relativo ao orçamento do ano de 2022, foi aprovado pela Comissão de Orçamento e Finanças desta Câmara Municipal de Belo Horizonte o Requerimento de Comissão nº 1478/2021, que estabeleceu que:

A emenda deverá conter informações suficientes à identificação do objeto de gasto e a sua total compreensão. A identificação do objeto de gasto se dará por meio da precisão das informações nele contidas;

Dessa forma, os parlamentares foram orientados a escreverem a dotação orçamentária completa. O chefe da Assessoria de Demandas Estratégicas da Secretaria Municipal do Governo - Asdes/SMGO, João Paulo Barros, relatou que isso gerou grandes entraves ao processo de execução das emendas.

Em primeiro lugar, porque foram encontrados diversos erros na escolha das dotações orçamentárias em relação aos objetos desejados. Em segundo lugar, porque a correção de tais erros necessariamente precisou ser feita por meio de lei, já que a dotação errada constava do texto da Lei Orçamentária Anual. Assim, o saneamento das inconformidades encontradas foi feito por meio da aprovação do Projeto de Lei nº 330/2022.

O chefe da Assessoria de Demandas Estratégicas da Secretaria Municipal do Governo - Asdes/SMGO, João Paulo Barros, informou que foram apresentados, aproximadamente, R\$ 87 milhões indicados pelas emendas. Destes, R\$ 64 milhões precisaram de adequações, a grande maioria por problemas na dotação orçamentária. A modificação da dotação, como dito acima, dependia de autorização legislativa.

Nesse sentido, é importante destacar que a dotação orçamentária é um conjunto de códigos por meio do qual é possível identificar o órgão que vai executar, bem como o tipo e a natureza da despesa:



Com efeito, os dois primeiros códigos dizem respeito à Classificação Institucional, que indicam os órgãos autorizados a realizar as despesas visando ao desempenho de suas atribuições legais. Esses órgãos são chamados na dotação orçamentária de **Unidades Orçamentárias (UO's)**. Nos termos do Manual de Elaboração PPAG 2022-2025 da Prefeitura de Belo Horizonte e da proposta orçamentária da cidade para 2022, a classificação institucional:

[...] é a base para se estabelecer a responsabilidade administrativa na formulação, na execução e no controle dos orçamentos; demonstrando os gastos correspondentes a cada Órgão ou Entidade no orçamento.

A Classificação Funcional, por sua vez, é composta de um rol de funções e subfunções préfixadas, que servem como agregador dos gastos públicos por área de ação governamental. Essa classificação foi definida por meio da Portaria nº

42/99 do Ministério de Orçamento e Gestão⁶.

A título de exemplo, uma atividade de coordenação de ensino infantil, executada pela Secretaria Municipal de Educação, será classificada como:

- Subfunção: 365 - Educação Infantil
- Função: 12 - Educação

A Classificação Programática identifica a qual programa/projeto, atividade ou ação de governo, estabelecido pelo PPAG, a despesa está vinculada.

Por fim, a Natureza da Despesa informa a categoria econômica da despesa, o grupo a que ela pertence, a modalidade de aplicação e o elemento. A despesa, assim como a receita, é classificada em duas categorias econômicas, quais sejam: despesas correntes e despesas de capital.

De acordo com o exposto pelo chefe da Assessoria de Demandas Estratégicas da Secretaria Municipal do Governo - Asdes/SMGO, ao realizar a emenda na lei orçamentária contemplando todos os códigos da dotação orçamentária, ocorre uma vinculação legislativa àquela despesa. Dessa forma, caso seja necessário realizar qualquer modificação na emenda (por incompatibilidade técnica ou por erro na dotação), a alteração deve ser feita também pela via legislativa, o que agrega maior complexidade ao processo da execução das emendas.

Nesse sentido, durante a 10ª reunião desta Comissão Especial de Estudo do Orçamento Impositivo, a diretora de Normatização e Otimização da Secretaria de Estado de Governo de Minas Gerais, Gabriela de Azevedo Leão, informou que há uma diferença no processo de destinação de emendas adotado em âmbito estadual. Naquele ente federativo, no momento de elaboração das emendas, os parlamentares têm a responsabilidade de informar, apenas:

⁶ Disponível em:

[http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf/#:~:text=de%2015.04.99\)-,Atualiza%20a%20discrimina%C3%A7%C3%A3o%20da%20despesa%20por%20fun%C3%A7%C3%B5es%20de%20que%20tratam,especiais%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs](http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf/#:~:text=de%2015.04.99)-,Atualiza%20a%20discrimina%C3%A7%C3%A3o%20da%20despesa%20por%20fun%C3%A7%C3%B5es%20de%20que%20tratam,especiais%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs)

- o valor;
- a Unidade Orçamentária,
- a ação
- e o grupo de despesa.

As outras classificações da despesa, segundo o fluxo adotado pelo Governo do Estado de Minas Gerais, são informadas num segundo momento, desvinculadas da lei orçamentária, no qual o parlamentar, em diálogo com o Poder Executivo, faz a **indicação** de como aquele recurso deve ser efetivamente aplicado.

Segundo a exposição realizada na Comissão Especial, a vantagem dessa forma de indicação seria que, ao contrário do modelo de emenda carimbada (aquele em que o parlamentar indica todos os elementos da dotação), as alterações posteriores podem se dar mediante decreto do Poder Executivo, não necessitando, portanto, de lei propriamente dita, e ainda assim garantindo segurança legal ao parlamentar e ao Executivo.

Assim, defende que a redação do texto das emendas à LOA com menos detalhes facilita o remanejamento de recursos orçamentários, o que faz com que as emendas possam ser executadas com mais celeridade. Ademais, diminui consideravelmente o risco de os vereadores, ao final do processo, não conseguirem sequer destinar recursos aos projetos que consideram relevantes na Lei Orçamentária Anual, como ocorreu em 2021.

Importante destacar que alguns detalhes referentes à execução orçamentária precisam ser ajustados no momento da execução. Inclusive porque, durante a tramitação do PLOA, nem todas as informações sobre o objeto da emenda, como preços, mudanças de mercado e índice inflacionário, estão à disposição dos parlamentares. Isso também reforça o argumento de que a emenda poderá ter uma dotação orçamentária mais genérica, ficando para o momento da indicação a apresentação dos detalhes.

3.8 - Estabelecimento de um novo fluxo de tramitação das emendas

Essa Comissão identificou que um dos gargalos do processo de indicação de emendas impositivas é o seu processo de tramitação. Por isso, com base na escuta e nas contribuições dos participantes, apresenta sugestão ao Poder Executivo e Poder Legislativo, de forma a possibilitar mais efetividade ao processo.

A proposta seria iniciada com o protocolo do Projeto de Lei Orçamentária Anual. Nessa fase, os órgãos e entidades do Poder Executivo apontariam projetos e ações que possam ser objeto de emendas. Uma sugestão seria a realização de reuniões nas Comissões temáticas desta Câmara Municipal, nas quais os dirigentes teriam a oportunidade de previamente apresentar os seus projetos prioritários. Importante ressaltar que é essencial que o portfólio seja publicado e disponibilizado aos vereadores junto com o protocolo do PLOA.

Posteriormente, o Projeto de Lei Orçamentária Anual seria, como previsto em normas constitucionais, protocolado na Câmara Municipal de Belo Horizonte. Nesse momento, durante a fase de discussão e votação, os vereadores apresentariam emendas ao PLOA. As emendas impositivas, com efeito, poderiam definir apenas a Unidade Orçamentária, a Ação e o Grupo de Despesa onde o recurso será alocado. As demais classificações orçamentárias seriam preenchidas com algum código genérico.

Depois de publicada a Lei Orçamentária Anual, vem o real momento de indicação dos recursos. Nesse momento o parlamentar informaria ao Poder Executivo o que de fato ele pretende com aquele recurso (qual a forma de execução, qual o beneficiário, qual o objeto). É nesse momento que se detalha como o recurso deve ser gasto pelo Poder Executivo.

Depois de feita a indicação, o Poder Executivo verificaria a viabilidade da execução e se os parâmetros estabelecidos no ordenamento jurídico vigente foram cumpridos.

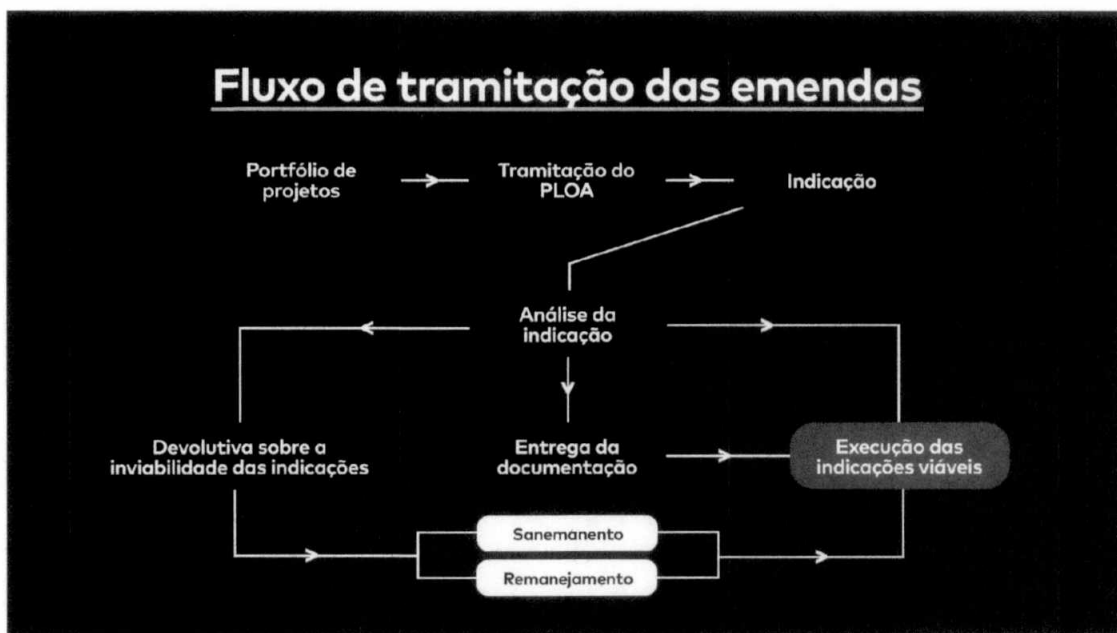
No caso de indicação de recursos para pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, o parlamentar encaminharia ao Poder Executivo a documentação referente à respectiva entidade.

As indicações que não possuam impedimento de ordem técnica nesse novo modelo deverão ser executadas até o dia 31 de dezembro.

Caso o Poder Executivo identifique a inviabilidade da execução de alguma indicação, em decorrência de qualquer impedimento de ordem técnica, o referido impedimento deverá ser informado ao autor da emenda, que poderá optar pelo saneamento ou remanejamento da indicação. O parlamentar recebe uma listagem de todas as indicações que receberam um impedimento e ele escolhe se pretende sanear ou remanejar.

Caso o parlamentar autor da indicação opte pelo saneamento, caberá a ele providenciar as correções necessárias para tornar a indicação viável.

Caso o parlamentar opte pelo remanejamento, ele teria, nesse novo modelo a possibilidade de recomeçar completamente. Poderia, inclusive, trocar a dotação orçamentária (tanto a Unidade Orçamentária, quanto a ação, quanto o grupo de despesas). Poderia fazer uma nova indicação (mudar a forma de execução, beneficiário, valor, etc.). A partir daí, o fluxo inicial se repete no segundo semestre, só que de uma forma mais célere.



Para melhor entendimento do fluxo proposto, se faz necessário estabelecer alguns conceitos, conforme será feito a partir de agora:

Emenda parlamentar impositiva: emenda parlamentar individual de execução orçamentária e financeira obrigatória, nos termos do art. 132, § 4º-A, da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte.

Autor da emenda: parlamentar responsável pela apresentação da emenda parlamentar durante a tramitação do projeto de Lei Orçamentária Anual.

Impedimento de Ordem Técnica: objeção técnica à execução orçamentária das emendas parlamentares individuais, tais como as emendas individuais que: desconsiderem os preceitos constitucionais previstos no art. 37 da Constituição Federal de 1988; apresentem a adoção de ações e serviços públicos para a realização de objeto de forma insustentável ou incompleta; apresentem a alocação de recursos insuficientes para a execução do seu objeto, salvo em atividade dividida por etapas e tecnicamente viável; destine recursos a entidade que não atenda os critérios estabelecidos pela Lei Federal nº 13.019,

de 31 de julho de 2014, e pelo Decreto Municipal nº 16.746, de 10 de outubro de 2017;

Impedimento de ordem técnica insuperável: objeção à execução da emenda parlamentar individual não superada nos prazos estabelecidos na Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte e na LDO.

Beneficiário: órgão ou entidade da Administração Pública do Poder Executivo municipal ou fundo municipal de saúde, ou fundo municipal de assistência social, caixa escolar da rede pública municipal, indicados por autores de emendas parlamentares individuais, para fins de recebimento de recursos do orçamento fiscal do Município de Belo Horizonte.

Órgão ou entidade gestora: órgão ou entidade do Poder Executivo Municipal responsável pela gestão da emenda parlamentar individual.

Indicação: cadastro do beneficiário, valor, modalidade de transferência, forma de execução, tipo de atendimento ou de aplicação, descrição do objeto e a ordem de prioridade.

Remanejamento LDO: alteração inicial de dotação orçamentária prevista na LOA, observadas as restrições da legislação - esse remanejamento é feito antes da indicação.

Saneamento: procedimento para superação de impedimento de ordem técnica, mantida a dotação orçamentária e preservada a indicação com seus elementos conforme realizada inicialmente.

Remanejamento Constitucional: procedimento para superação de impedimento com alteração de dotação orçamentária, permitida a alteração livre da Unidade Orçamentária, e do grupo de despesas, com realização de nova indicação.

3.9 - Fiscalização e controle

Com relação à fiscalização e controle da execução das emendas parlamentares, precisamos destacar que a legislação federal já possui uma série de regras sobre o assunto.

Ademais, o controle possui diversas facetas, tais como o controle parlamentar direto, o controle judicial, o controle administrativo e o controle social. Nesse sentido, o ideal é que os órgãos de controle trabalhem de forma complementar.

Tratando-se de emendas parlamentares, acreditamos que exista uma necessidade maior de fiscalização e controle naquelas que destinam recursos para pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos. Nesses casos, é preciso trabalhar o controle de forma inteligente, ou seja, pensar em ferramentas que permitam uma abordagem mais assertiva dos órgãos de controle. Com efeito, existem duas formas de se exercer o controle, quais sejam: preventivamente ou de forma repressiva.

O controle preventivo se dá por meio de uma análise de riscos, a partir de uma avaliação de riscos dos destinatários. A ideia é que, antes da indicação, seja criado um checklist com alguns filtros que possam classificar os possíveis riscos de celebração de parcerias com as referidas entidades e seus membros administrativos.

A princípio, a existência do risco não impediria a celebração da parceria, mas funcionaria como uma espécie de sinal de alerta para os órgãos de controle.

Ademais, como sugerido pelo Controlador Geral do Município, Leonardo de Araújo Ferraz, pode ser criada uma comissão, com a participação da Controladoria Geral do Município, para, no momento da indicação das entidades, fazer um checklist para verificar previamente se a entidade preenche os requisitos necessários para o recebimento dos recursos ou se não possui algum impedimento.

Importante destacar, com efeito, que a Lei Federal nº 13.019/2014 estabelece

alguns impedimentos para celebração de parcerias, nos seguintes termos:

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;

IV - 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;

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;

c) a prevista no inciso II do art. 73 desta Lei;

d) a prevista no inciso III do art. 73 desta Lei;

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.

§ 3º (Revogado).

§ 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.

§ 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.

§ 6º Não são considerados membros de Poder os integrantes de conselhos de direitos e de políticas públicas.

Nesse sentido, é importante destacar que, nos termos do Acórdão do Tribunal de Contas da União nº 003.706/2018-4, o caráter impositivo das emendas parlamentares não modifica a natureza jurídica dos instrumentos utilizados para a realização das respectivas despesas.

De resto, como forma de possibilitar o acompanhamento da execução das emendas parlamentares, sugerimos que o Poder Executivo crie uma seção específica no portal da Transparência com todos os dados relativos às emendas parlamentares, tais como autor da emenda, valor, beneficiários, andamento da execução, etc.

4. ENCAMINHAMENTOS E CONCLUSÃO

Após o desenvolvimento dos trabalhos desta Comissão Especial de Estudo, seguindo a metodologia proposta no Plano de Trabalho e a elaboração das soluções, apresentamos os seguintes encaminhamentos ao final dos trabalhos:

⇒ Apresentar Proposta de Emenda à Lei Orgânica, contendo as recomendações aprovadas neste relatório final;

⇒ Apresentar Projeto de Resolução para modificar o Regimento Interno, com o intuito de possibilitar a apresentação de emendas conjuntas.

⇒ Apresentar Indicação para que o Poder Executivo adquira um sistema informatizado para facilitar os ajustes nas emendas durante o período de análise da indicação;

⇒ Apresentar Indicação para que o Poder Executivo crie uma seção específica no Portal da Transparência para acompanhamento da Execução das Emendas;

⇒ Apresentar Indicação para que o Poder Executivo promova alterações na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

⇒ Apresentar Indicação para que o Poder Executivo encaminhe o portfólio de projetos com maior antecedência;

⇒ Remeter cópia do relatório ao Poder Executivo Municipal;

⇒ Remeter cópia do relatório à Presidência da Câmara Municipal de Belo Horizonte.

Belo Horizonte, 09 de novembro de 2022.


Vereadora Marcela Trópia

Relatora

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BELO HORIZONTE. André Abreu Reis e Outros. Secretaria Municipal de Planejamento Orçamento e Gestão (org.). Manual de Elaboração do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG 2022-2025 e da Proposta Orçamentária 2022 Prefeitura de Belo Horizonte. Disponível em:
https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/planejamento/SUPLOR/Diretoria%20Central%20de%20Coordena%C3%A7%C3%A3o%20do%20Or%C3%A7amento/MANUAIS%20LOA/manual-de-elaboracao-do-ppag-2022-2025-2a-edicao-revisada_0.pdf

BELO HORIZONTE. Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte. Disponível em:
<https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei-organica>

BRASIL, Ministério de Estado do Orçamento e Gestão. Portaria Nº 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Disponível em:
http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf/

BRASIL, PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 163, DE 4 DE MAIO DE 2001. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. Disponível em:
<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/legislacao-sobre-orcamento/portariainterm1632001.pdf>

ENAP-FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Brasília). Orçamento Público - Conceitos Básicos: Módulo 4: Classificações Orçamentárias. Brasília: [s.n.], 2014. 21 p. Disponível em:
https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/874/1/OP_Modulo_4%20-%20Classifica%C3%A7%C3%B5es%20Or%C3%A7ament%C3%A1rias.pdf

IBASE. Controle social do orçamento público. Educação Pública. Disponível em:
<http://www.educacaopublica.rj.gov.br/oficinas/cidadania/orcamento/mod03/sec02.html>.

Ofício nº

Senhora Presidente,

Durante os trabalhos desta *Comissão Especial de Estudo do Orçamento Impositivo*, foram elaboradas propostas de soluções capazes de aperfeiçoar o processo de elaboração de emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual e a consequente indicação de recursos na LOA.

Algumas dessas soluções, com efeito, não são de iniciativa desta Comissão, pois dependem da assinatura de um número maior de parlamentares.

Por essa razão, encaminhamos a Vossa Excelência, para conhecimento, os anteprojeto anexos a esse Relatório Final, contendo uma minuta de Proposta de Emenda à Lei Orgânica e duas minutas de Propostas de Resolução.

Informamos, ainda, que oportunamente serão colhidas as assinaturas necessárias e as propostas protocoladas.

Atenciosamente



Vereadora Marcela Trópia

Relatora

À Vereadora Nely Aquino

Presidente da Câmara Municipal de Belo Horizonte

Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº __/2022

Altera a redação dos §§ 4º-A a 4º-M
e acrescenta o § 4º-N ao art. 132 da
Lei Orgânica do Município de Belo
Horizonte

Art. 1º - O art. 132 da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte - LOMBH - passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 132 [...]

[...]

"Art. 132 -

[...]

§ 4º-A - As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária anual serão aprovadas até o limite de 1,0% (um por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que no mínimo 50% (cinquenta por cento) desse percentual será destinado a ações e serviços públicos de saúde.

§ 4º-B - A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 4º-A deste artigo, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do disposto no inciso III do § 2º do art. 198 da Constituição da República de 1988, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

§ 4º-C - É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 4º-A deste artigo em montante

correspondente a 1,0% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, devendo a execução da programação ser equitativa, ressalvado o disposto no art. 31-C do Ato das Disposições Transitórias desta Lei Orgânica.

§ 4º-D - Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que observe critérios objetivos e imparciais e que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria.

§ 4º – E – Em até cinco dias úteis após a publicação da Lei Orçamentária Anual, o Poder Executivo deverá possibilitar, no prazo estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias, que os autores das emendas façam as indicações referentes às programações incluídas pelas emendas parlamentares especificadas no § 4º-A.

§ 4º-F - As programações orçamentárias previstas no § 4º-C deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica insuperáveis.

§ 4º-G - Para fins do cumprimento do disposto nos §§ 4º-A e 4º-C deste artigo, os órgãos de execução observarão o cronograma de análise e verificação de eventuais impedimentos e de indicação de prioridades pelos parlamentares para a execução das programações, previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias, que conterá também os procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes.

§ 4º- H - Os restos a pagar provenientes das programações orçamentárias previstas no § 4º-C deste artigo poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira, até o limite de 0,5 % (zero vírgula cinco por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, para as programações das emendas individuais.

§ 4º-I - Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal

estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias, o montante previsto no § 4º-C deste artigo poderá ser reduzido em índice igual ao incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.

§ 4º-J - Os recursos financeiros a que se refere o §4º-A deste artigo poderão ser, até 25% (vinte e cinco por cento) dos valores das emendas individuais, destinados a organizações da sociedade civil, pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, para a consecução de ações com finalidades de interesse público, conforme estabelecido pela Lei Federal nº 13.019 de 31 de julho de 2014, ou outros atos normativos que vierem a substituí-la.

§4º-K- A destinação prevista no §4º-I deste artigo deverá atender a regras estabelecidas pelo §4º-B deste artigo e só poderá ser destinada a entidades para ações no Município e que atendam a todos os preceitos estabelecidos por um dos seguintes dispositivos legais, Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, Lei Federal nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993 e Lei Federal nº 13.019 de 31 de julho de 2014 e outras que venham a substituí-las.

§4º-L - Incluem-se, para fins de aplicação do limite destinado a ações e serviços públicos de saúde previstos no §4º-A, as instituições que se caracterizam como pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos e que destinem no mínimo 50% (cinquenta por cento) de seus serviços de saúde, ambulatoriais e hospitalares exclusivamente ao Sistema Único de Saúde (SUS).

§4º-M - O limite a que se refere o §4º-J deste artigo não se aplica aos estabelecimentos de saúde que se caracterizam como pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos contemplados no §4º-L.

§4º-N - A Lei de Diretrizes Orçamentárias poderá definir valor mínimo por emenda individual.

§4º-O - É vedada a destinação de recursos de que trata o §4º-A deste artigo a órgãos e entidades de outras esferas de governo, com exceção daquelas conveniadas ou credenciadas pelo Município e que atendam a todos os preceitos estabelecidos por um dos seguintes dispositivos legais: Lei Federal nº 8.080 de 19 de setembro de 1990; Lei Federal nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993; e Lei Federal nº 13.019 de 31 de julho de 2014 ou outras que venham a substituí-las.

Art. 2º - Esta Emenda à LOMBH entra em vigor na data de sua publicação.

Projeto de Resolução nº _____

Altera a Resolução nº 1.480/90, que contém o Regimento Interno da Câmara Municipal de Belo Horizonte.

A Câmara Municipal de Belo Horizonte aprova:

Art. 1º O art. 161 da Resolução nº 1.480, de 8 de dezembro de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo segundo:

Art. 161 [...]

[...]

§2º O disposto na alínea “a”, do inciso III não se aplica às emendas individuais ao Projeto de Lei Orçamentária Anual, de que trata o art. 132, §4º-A da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte

Art. 2º - Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Belo Horizonte, 25 de setembro de 2022

Justificativa

Com a promulgação da Emenda nº 34 à Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, foi instituído no Município o instituto das emendas parlamentares de execução obrigatória. Essas emendas são de execução orçamentária e financeira obrigatória dentro do exercício financeiro daquela lei orçamentária de forma equitativa. Dessa forma, todos os 41 vereadores da Câmara Municipal de Belo Horizonte têm o mesmo percentual de execução de suas emendas durante o ano.

Nesse contexto, considerando os valores disponíveis para cada parlamentar e o custo de determinada ação ou projeto, é natural que parlamentares decidam juntar parte de suas emendas e fazer indicações conjuntas, com o intuito de fortalecer o orçamento para uma ação que, sozinhos, não conseguiriam.

Ocorre que o art. 161, III, a do Regimento Interno da Câmara Municipal de Belo Horizonte estabelece que ocorrerá a prejudicialidade de emenda de conteúdo similar ao de outra já aprovada ou rejeitada.

Assim, com o intuito de não prejudicar as ações conjuntas dos parlamentares, é que se propõe a alteração do Regimento Interno, para determinar que o previsto no dispositivo supracitado não se aplica ao processo de elaboração de emendas parlamentares individuais.

INDICAÇÃO nº _____

Senhora Presidente,

A Comissão Especial de Estudo do Orçamento Impositivo desta Câmara apresenta a Vossa Excelência, nos termos do art. 129, I, do Regimento Interno, Indicação a ser encaminhada ao Prefeito Fuad Noman, sugerindo à Prefeitura a aquisição de um sistema de informação elaborado especificamente para subsidiar o processo de gestão de recursos na Lei Orçamentária Anual, por meio de Emendas Parlamentares.

Em razão da promulgação da Emenda à Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte nº 34/2021, os parlamentares passaram a ter a possibilidade de apresentar emendas de execução obrigatória à Lei Orçamentária Anual. Ocorre que, durante a tramitação do PLOA-2022 e da execução das emendas parlamentares, foi identificada a necessidade de melhorias no processo.

Com esse intuito, foi instituída nesta Câmara Municipal de Belo Horizonte, a Comissão Especial de Estudo do Orçamento Impositivo. Com efeito, durante os trabalhos da referida Comissão, parlamentares e membros do Poder Executivo apontaram que uma das falhas no processo de indicação de emendas parlamentares foi justamente a falta de um sistema informatizado, que permitisse uma gestão mais célere e transparente do processo de indicação de emendas parlamentares.

A aquisição dos referido sistema permitiria aos parlamentares fazer as indicações via sistema. Além disso, o Poder Executivo poderia, também via sistema, apresentar, fazer a gestão do recebimento das indicações, bem como da respectiva execução.

Uma outra alternativa possível seria a celebração de um termo de cooperação técnica com o Governo de Minas, para utilização pelo Município de Belo Horizonte do Sistema de Gestão de Convênios, Portarias e Contratos do Estado de

Minas Gerais – SIGCON-MG. Isso porque, como é sabido, o instituto das emendas impositivas foi regulamentado no âmbito estadual desde 2019 e o Governo do Estado utiliza o referido sistema para acompanhar, coordenar e controlar os instrumentos de natureza financeira que permitam a entrada e a saída de recursos no Tesouro Estadual.

O objetivo da proposição é ratificar e priorizar o compromisso com uma gestão pública mais acessível, transparente e simples para os munícipes de nossa cidade.



Vereadora Marcela Trópia

Relatora

À Vereadora Nely Aquino

Presidente da Câmara Municipal de Belo Horizonte

INDICAÇÃO nº _____

Senhora Presidente,

A Comissão Especial de Estudo do Orçamento Impositivo desta Câmara apresenta a Vossa Excelência, nos termos do art. 129, I, do Regimento Interno, Indicação a ser encaminhada ao Prefeito Fuad Noman, sugerindo à Prefeitura a criação de uma seção específica no Portal da Transparência, para acompanhamento da Execução das Emendas Parlamentares.

Com a aprovação da Emenda à Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte nº 34/2021 e a possibilidade dos parlamentares apresentarem emendas de execução obrigatória à Lei Orçamentária Anual, surge o desafio de assegurar que tanto as indicações como a execução orçamentária se dêem da forma mais transparente possível.

Com efeito, o Portal da Transparência é uma importante ferramenta, que permite que a sociedade acompanhe o uso dos recursos públicos e tenha uma participação ativa na discussão das políticas públicas.

Dessa forma, com a entrada em vigor desse novo instituto orçamentário, se faz necessário possibilitar à sociedade ter acesso facilitado a informações sobre as emendas parlamentares, como autoria, valor, beneficiário, repasse de recursos e fases de execução.

Assim, faz-se necessário o aprimoramento dos atuais canais utilizados pela Prefeitura de Belo Horizonte para publicização das políticas públicas, a fim de

garantir mais transparência das informações quanto à elaboração do orçamento e execução orçamentária.

O objetivo da proposição é ratificar e priorizar o compromisso com uma gestão pública mais acessível, transparente e simples para os munícipes de nossa cidade.


Vereadora Marcela Trópia

Relatora

À Vereadora Nely Aquino

Presidente da Câmara Municipal de Belo Horizonte

INDICAÇÃO nº _____

Senhora Presidente,

A Comissão Especial de Estudo do Orçamento Impositivo desta Câmara apresenta a Vossa Excelência, nos termos do art. 129, I, do Regimento Interno, Indicação a ser encaminhada ao Prefeito Fuad Noman, sugerindo a criação de Resolução a ser encaminhada a esta Câmara Municipal de Belo Horizonte, estabelecendo, regras e prazos para o processo de elaboração e execução de emendas parlamentares individuais à Lei Orçamentária Anual.

Acreditamos que algumas das alterações sugeridas no Relatório Final da Comissão Especial já podem ser incorporadas para o Orçamento de 2022 e, para tanto, basta que o Poder Executivo encaminhe a Resolução contendo, por exemplo, instruções sobre o conteúdo da emenda, prazos para indicação, análise e saneamento desta e valore mínimos para as emendas individuais.

Caso o chefe do Poder Executivo entenda ser oportuno, indicamos que seja apresentado a esta Câmara Municipal, conforme anteprojeto anexo, proposta de alteração da LDO recém aprovada, a fim de estabelecer normas mais compatíveis com as conclusões presentes no Relatório Final da *Comissão Especial de Estudo do Orçamento Impositivo* desta Câmara Municipal de Belo Horizonte.



Vereadora Marcela Trópia

Relatora

À Vereadora Nely Aquino

Presidente da Câmara Municipal de Belo Horizonte

INDICAÇÃO nº _____

Senhora Presidente,

A Comissão Especial de Estudo do Orçamento Impositivo desta Câmara apresenta a Vossa Excelência, nos termos do art. 129, I, do Regimento Interno, Indicação a ser encaminhada ao Prefeito Fuad Noman, sugerindo que o Poder executivo encaminhe a esta Câmara Municipal relação de projetos prioritários para recebimento de recursos via indicação de emendas parlamentares, pelo menos, 30 dias antes do prazo final para apresentação das referidas emendas.

Isso porque, durante a tramitação do Projeto de Lei Orçamentária Anual/2022, os vereadores desta Câmara Municipal receberam a relação com os projetos nos últimos dias do prazo de apresentação das emendas, o que dificultou a análise e, conseqüentemente, a adesão aos projetos apresentados.

Acreditamos que se a referida relação for encaminhada a esta casa com uma antecedência maior, mais vereadores poderão aderir às sugestões apresentadas pelo Poder Executivo e, assim, contribuir para uma maior efetividade das políticas públicas.



Vereadora Marcela Trópia

Relatora

À Vereadora Nely Aquino

Presidente da Câmara Municipal de Belo Horizonte

ANEXOS

1. Ofício à Mesa Diretora da Câmara Municipal de Belo Horizonte, com os anteprojotos de Proposta de Emenda à Lei Orgânica de Proposta de Resolução
2. Minuta de Proposta de Emenda à Lei Orgânica;
3. Minuta de Proposta de Resolução para alterar o Regimento Interno da CMBH, para permitir a elaboração de emendas com o mesmo teor;
4. Indicação para que o Poder Executivo adquira um sistema informatizado para facilitar os ajustes nas emendas durante o período de análise de viabilidade da indicação;
5. Indicação para que o Poder Executivo encaminhe o portfólio de projetos com uma antecedência maior;
6. Indicação para que o Poder Executivo crie uma seção específica no Portal da Transparência para acompanhamento da Execução das Emendas
7. Indicação para o Poder Executivo enviar PL com alteração da LDO;