

CARTILHA

ORIENTAÇÕES PARA
UTILIZAÇÃO DE EMENDAS
PARLAMENTARES NO
SISTEMA ÚNICO DE
SAÚDE DO MUNICÍPIO DE
BELO HORIZONTE



SUS

SAÚDE

PREFEITURA
BELO HORIZONTE

CARTILHA

ORIENTAÇÕES PARA UTILIZAÇÃO DE EMENDAS PARLAMENTARES NO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE

Elaboração

Pedro Mousinho Gomes Carvalho Filho

Bruno Rhandler Fernandes Rodrigues

Kelly Alves de Souza Pessoa

Projeto Gráfico

Produção Visual - Assessoria de Comunicação Social

Secretaria Municipal de Saúde

APRESENTAÇÃO

O processo orçamentário brasileiro encontra-se em plena modificação há, pelo menos, uma década. Nesse período, foram formuladas diversas emendas às Constituições (Federal e Estaduais) e Leis Orgânicas, alterando os parâmetros de seus respectivos orçamentos. Tais alterações normativas modificaram aspectos centrais da relação entre os poderes Executivo e Legislativo por meio do estabelecimento de novas regras, principalmente no que tange ao emendamento e ao processo alocativo dos recursos.

Frente a este novo cenário do orçamento público, esta cartilha é destinada a **REDE SUS COMPLEMENTAR DE BELO HORIZONTE**, que encontrará informações importantes para compreender o processo de execução financeira das emendas parlamentares de todas as esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal).

O objetivo é orientar a rede (entidades beneficiadas das emendas) sobre os procedimentos, fluxos e legislações pertinentes ao tema, contribuindo para a eficiência na gestão da execução indireta das emendas parlamentares, melhorando a capacidade alocativa, segurança jurídica e diminuindo o desperdício de recursos.

Este documento complementa o “Guia de Orientações Gerais Emendas Impositivas” da Prefeitura de Belo Horizonte, disponível em: drive.google.com/file/d/1_adVlnD4pMzTvWi4H4CcTt8ulUhQzrQx/view?usp=sharing

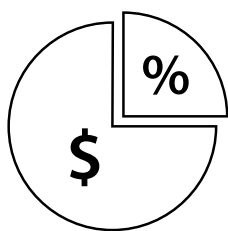
SUMÁRIO

1. O QUE SÃO EMENDAS PARLAMENTARES	4
2. CARACTERÍSTICAS DAS EMENDAS PARLAMENTARES	4
3. BASES LEGAIS DAS EMENDAS IMPOSITIVAS	5
3.1. União	5
3.2. Estado de Minas Gerais	5
3.3. Município de Belo Horizonte.....	6
3.4. Quadro Resumo	6
4. VEDAÇÕES.....	7
5. PORTFÓLIOS.....	7
6. ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO EMENDAS PARLAMENTARES	8
7. MODALIDADES DE EXECUÇÃO FINANCEIRA DAS EMENDAS PARLAMENTARES (DIRETA / INDIRETA).....	8
7.1. Execução Direta	8
7.2. Execução Indireta	9
8. TIPOS DE INSTRUMENTO	10
8.1 Termos de Cooperação	10
8.2 Convênios	13
9. CONTRIBUIÇÕES E AVALIAÇÕES	14

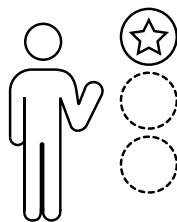
1. O QUE SÃO EMENDAS PARLAMENTARES

As emendas parlamentares são proposições do Poder Legislativo (Federal, Estadual e Municipal) durante a tramitação do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). As emendas impositivas fazem parte do Orçamento Público e é por meio delas que os (as) parlamentares apresentam alterações à Lei Orçamentária Anual (LOA), alocando os recursos para projetos e beneficiários que considerarem mais pertinentes.

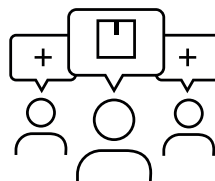
Dessa forma, o Poder Legislativo direciona os recursos, enquanto o Executivo realiza a sua execução, desde que estejam enquadrados em critérios técnicos e legais. Os legisladores escolhem quais órgãos/entidades da Administração Pública e entidades privadas podem receber uma parcela do dinheiro público para executar projetos que melhorarão a vida da população. Desse modo, com as emendas, os parlamentares conseguem:



Participar da elaboração do orçamento



Estabelecer prioridades



Atender as demandas da população

2. CARACTERÍSTICAS DAS EMENDAS PARLAMENTARES

Em geral, as emendas são classificadas como individuais, de bancadas, das comissões e relator geral. Resumidamente, individuais e coletivas.

As emendas individuais e de bancadas se tornaram impositivas devido as alterações às Constituições da União, Estados e Municípios. Importante lembrar que as Emendas Constitucionais da União nº 86/2015 e nº 100/2019 possuem um artigo que isenta os entes federativos beneficiários destes recursos de cumprir os critérios de adimplência impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000. A LRF impõe critérios para o cumprimento de responsabilidades financeiras e de transparência, como mínimos orçamentários constitucionais a Educação e a Saúde, limite máximo de endividamento, teto para gasto com pessoal, publicação de relatórios, entre outras questões. Antes das alterações, a situação fiscal dos estados e municípios impactava no recebimento das emendas.

As emendas das comissões e relatoria geral, ainda que integrem o orçamento municipal, não se tornaram impositivas até a data de publicação desta cartilha.

3. BASES LEGAIS DAS EMENDAS IMPOSITIVAS

3.1. UNIÃO

As emendas parlamentares de caráter impositivo têm base legal na Constituição Federal, art.166, e possui regramento anual detalhado na respectiva Lei de Diretrizes Orçamentárias.

As emendas individuais se tornaram impositivas com o advento da Emenda Constitucional nº 86/2015, que determinou a execução obrigatória de 1,2% da Receita Corrente Líquida do Projeto de Lei Orçamentária Anual, **sendo metade para as ações e serviços públicos de saúde**. Já as emendas de bancadas se tornaram impositivas a partir da Emenda Constitucional nº100/2019, tendo como limite 1% da Receita Corrente Líquida realizada no exercício anterior, **no entanto, sem obrigatoriedade de repasse de recursos para as ações e serviços públicos de saúde**.

3.2. ESTADO DE MINAS GERAIS

A Constituição Estadual regulamenta as regras das Emendas Impositivas estaduais por meio dos artigos 159, 160 e 160-A. Esses artigos foram modificados pelas Emendas Constitucionais nº 96 de 2018, nº 100 de 2019 e nº112 de 2023.

Na Constituição Estadual, bem como no Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) estão definidos os percentuais da receita corrente líquida destinados as emendas impositivas e as regras que estipulam **que metade do total das emendas dos parlamentares sejam destinados a saúde (no caso das individuais) e saúde/educação (no caso de bloco e bancada).**

3.3. MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE

No município de Belo Horizonte, as emendas impositivas foram instituídas pela Emenda à Lei Orgânica Municipal nº 34, de 22 de julho de 2021, que acrescentou os § 4º-A a 4º-J ao art. 132 e o art. 31-C ao ato das disposições transitórias da lei.

Em síntese, estabeleceu que o poder legislativo executará até 1,00% (um por cento) do orçamento municipal, levando em consideração a receita corrente líquida prevista no projeto de lei orçamentária anual elaborado pelo poder executivo. Metade deste percentual, ou seja, até 0,5% (zero vírgula cinco por cento), são destinados a ações e serviços públicos de saúde.

3.4. QUADRO RESUMO

O quadro abaixo resume o percentual de emendas impositivas destinadas a ações e serviços públicos de saúde.

QUADRO RESUMO DO PERCENTUAL DAS EMENDAS IMPOSITIVAS DESTINADAS A SAÚDE					
	ANO	INDIVIDUAL	INDIVIDUAL P/ SAÚDE	BANCADA	BANCADA P/ SAÚDE
FEDERAL	2022	1,20%	0,60%	1,00%	Sem percentual definido
	2023	1,20%	0,60%	1,00%	
	2024	1,20%	0,60%	1,00%	
	2025	1,20%	0,60%	1,00%	

ESTADUAL MINAS GERAIS	ANO	INDIVIDUAL	INDIVIDUAL P/ SAÚDE	BANCADA	BANCADA P/ SAÚDE
	2022	1,00%	0,50%	0,0041%	0,0021% destinado a Saúde e Educação
	2023	1,00%	0,50%	0,0041%	
	2024	1,50%	0,75%	0,0041%	
	2025	2,00%	1,00%	0,0041%	
MUNICIPAL BELO HORIZONTE	ANO	INDIVIDUAL	INDIVIDUAL P/ SAÚDE	BANCADA	BANCADA P/ SAÚDE
	2022	0,80%	0,40%	Não é impositiva.	Não é impositiva.
	2023	0,90%	0,45%		
	2024	1,00%	0,50%		
	2025	1,00%	0,50%		

4. VEDAÇÕES

Os beneficiários dos recursos deverão observar as vedações estabelecidas em cada instrumento de repasse, ou seja, portarias, resoluções, termos de cooperação e convênios.

5. PORTFÓLIOS

Cada unidade federativa publica anualmente um guia destinado aos parlamentares, lideranças, assessores e sociedade, visando auxiliar no processo de indicação de emendas à Lei Orçamentária. Os links estão disponíveis abaixo:

1. União (geral): drive.google.com/file/d/1wKr68XK3jPvoswVSwXBX_GCuJumWzS-K/view?usp=sharing
2. União (Fundo Nacional de Saúde): drive.google.com/file/d/1OGB5MUKZxmXW2x0NMEHzDLWbs-ZALBt_x/view?usp=sharing

3. Estado de Minas Gerais: emendas.mg.gov.br/portfolio/

4. Prefeitura de Belo Horizonte: drive.google.com/file/d/12yct1y4lq2lr1jdLPkFc_yxJb-l2hTXYy/view?usp=sharing

6. ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO EMENDAS PARLAMENTARES

O acompanhamento da liberação das emendas parlamentares aos respectivos beneficiários pode ocorrer por meio de consulta aos seguintes endereços:

- União (geral): portaldatransparencia.gov.br/emendas/consulta?ordenarPor=autor&direcao=asc e portaldatransparencia.gov.br/emendas
- Estado de Minas Gerais: emendas.mg.gov.br/transparencia/
- Prefeitura de Belo Horizonte: prefeitura.pbh.gov.br/governo/emendas-parlamentares-2023-acompanhamento

7. MODALIDADES DE EXECUÇÃO FINANCEIRA DAS EMENDAS PARLAMENTARES (DIRETA / INDIRETA)

7.1. EXECUÇÃO DIRETA

A execução direta na Administração Pública refere-se à realização de atividades ou serviços diretamente pelos órgãos ou entidades governamentais, sem envolver a participação de terceiros. Isso implica que o governo assume a responsabilidade pela gestão e execução de suas próprias funções, sem recorrer a organizações privadas ou entidades não governamentais.

A execução direta é uma das maneiras de fornecer serviços públicos, ocorrendo quando o Estado utiliza seus próprios recursos e meios para realizar determinadas atividades. Essa abordagem é comum em setores nos quais o governo possui a infraestrutura e o conhecimento necessários para atender às demandas da sociedade.

A escolha entre execução direta e indireta (por meio de terceirização, convênios, concessões, etc.) depende de vários fatores, como eficiência, custos, capacidade técnica e natureza das atividades. Em alguns casos, a execução direta pode ser mais apropriada, especialmente quando o governo dispõe de recursos e habilidades para gerenciar eficientemente certas funções.

É importante destacar que a execução direta não é uma abordagem fixa e única, podendo haver variações e combinações de diferentes modelos de gestão de serviços públicos dentro do mesmo contexto administrativo. A escolha entre execução direta ou indireta deve considerar os objetivos, necessidades e circunstâncias específicas de cada atividade governamental.

Adicionalmente, importante lembrar que a execução direta das ações deliberadas pelos parlamentares segue as regras das legislações vigentes em relação às licitações, contratos administrativos, despesas públicas.

7.2. EXECUÇÃO INDIRETA

A execução indireta na Administração Pública diz respeito à realização de atividades ou serviços através de colaboração com terceiros. Em outras palavras, o governo repassa a execução de certas funções a entidades privadas, organizações não governamentais (ONGs) ou outras entidades externas. Isso contrasta com a execução direta, em que o próprio órgão governamental é encarregado de fornecer os serviços.

No contexto da execução indireta, o governo pode utilizar diferentes mecanismos para transferir suas responsabilidades, como terceirizações, convênios, contratos de gestão, parcerias público-privadas (PPPs), concessões e instrumentos congêneres. Essa abordagem é comumente adotada quando o setor privado ou organizações especializadas possuem conhecimento técnico, eficiência operacional ou recursos que podem aprimorar a entrega de determinados serviços públicos, como é o caso da rede SUS complementar de Belo Horizonte.

A escolha entre execução direta e indireta é determinada pelas circunstâncias específicas de cada atividade governamental, levando em consideração fatores como eficiência, custos, especialização técnica e a natureza das funções a serem realizadas. A execução indireta possibilita ao governo focar em suas competências essenciais, ao mesmo tempo que se busca parcerias externas para áreas em que terceiros possam oferecer maior eficácia e eficiência.

8. TIPOS DE INSTRUMENTO

Considerando as modalidades de execução, as emendas parlamentares recebidas pela Secretaria Municipal de Saúde de Belo Horizonte são executadas:

1. De forma direta: a Administração Municipal executa levando em consideração as legislações vigentes em relação às licitações, contratos administrativos, despesas públicas, etc;
2. De forma indireta:
 - a. Por meio de instrumentos congêneres (Termo de Cooperação), que são vinculados aos contratos de gestão;
 - b. Por meio de convênios, quando a entidade beneficiária não possui contrato de gestão firmado com a SMSA ou quando a emenda parlamentar possui objeto específico;

8.1 TERMOS DE COOPERAÇÃO

Como dito, os Termos de Cooperação são instrumentos congêneres vinculados aos contratos de gestão que as instituições possuem junto a SMSA. Atualmente, este é o modelo mais utilizado pelo Fundo Municipal de Saúde para repasse de recursos aos beneficiários, já que foram assinados nos últimos anos quase 1.800 instrumentos desse tipo.

Abaixo seguem os contatos na Secretaria de Saúde de BH que realizam cada etapa deste termo:

- Celebração – formalização da parte assistencial: a elaboração das metas assistenciais é realizada com cada área técnica da SMSA. Os contatos das áreas podem ser consultados no Sistema de Informações Organizacionais do Município (SIOM), no link **siomexterno.pbh.gov.br/siomexterno/**;
- Celebração – formalização das cláusulas contratuais: Gerência de Contratos e Convênios (GCCON/SMSA) – e-mail contratos.smsa@pbh.gov.br e telefones (31) 3277-7715 e (31) 3277-7718;
- Pagamento: Gerência de Orçamento e Finanças – e-mail geofisa@pbh.gov.br e telefones (31)3277-7775 e (31)3277-7757;
- Execução física/financeira: a cargo da entidade beneficiada, em observância ao conteúdo estipulado no convênio;

- Fiscalização e Monitoramento da Execução Física: realizada pelas áreas assistenciais da SMSA. Os contatos das áreas podem ser consultados no Sistema de Informações Organizacionais do Município (SIOM), no link <https://siomexterno.pbh.gov.br/siomexterno/>;
- Prestação de Contas: Gerência de Prestação de Contas (GPCON/SMSA) – e-mail gp-consa@pbh.gov.br / brunorhandler@pbh.gov.br e telefone 3277-8206.

Adiante discorreremos sobre pontos de dúvidas mapeadas pela SMSA/PBH no tocante as etapas de execução e prestação de contas.

8.1.1. DÚVIDAS NA EXECUÇÃO FINANCEIRA DOS TERMOS DE COOPERAÇÃO

- a. **O recurso deve ser movimentado em conta corrente/investimento específica?**
Resposta: Sim.

- b. **Pode ser qualquer banco?**
Resposta: Sim.

- c. **O recurso deve ficar aplicado?**
Resposta: Sim (qualquer tipo de aplicação para emendas federais e municipais).
Na hipótese de emendas estaduais, deve-se observar o artigo 13 do Decreto 48.600/2023.

- d. **É permitido utilizar os rendimentos?**
Resposta: Sim.

- e. **É necessário a realização de procedimento licitatório ou análogo para gasto da verba?**
Resposta: Sim, em conformidade com o regramento de compra da instituição beneficiada.

- f. **É possível realizar o pagamento de despesa cuja contratação ocorreu em data anterior a assinatura da cooperação?**
Resposta: É permitido, desde que tenha ocorrido processo licitatório ou análogo para a contratação e o documento fiscal seja emitido dentro da vigência do Termo de Cooperação.

- g. **É possível usar os recursos de emendas parlamentares para pagar despesa de pessoal?**
Resposta: Os beneficiários dos recursos deverão observar as vedações estabelecidas em cada instrumento de repasse, ou seja, portarias, resoluções, termos de cooperação e convênios.

h. O recurso pode pagar bolsistas?

Resposta: Sim, uma vez que bolsa não é considerada despesa com pessoal.

i. É possível utilizar mais de uma emenda para o cumprimento de um único objeto?

Resposta: É possível, desde que as emendas possuam objetos análogos.

j. A Conta bancária pode ser encerrada após o término da execução ou vigência do instrumento?

Resposta: Sim.

k. É permitido custear despesas após a vigência do Termo de Cooperação?

Resposta: Não (tópico importante a ser observado).

l. O que fazer quando o recurso não é integralmente utilizado dentro da vigência? Pode prorrogar? Como prorrogar?

Resposta: O recurso não pode ser utilizado fora da vigência. Recomenda-se que a instituição faça contato com a Gerência de Contratos e Convênios da SMSA antes do término da vigência para verificar a possibilidade de prorrogar o prazo de execução.

8.1.2. DÚVIDAS NAS PRESTAÇÕES DE CONTAS DOS TERMOS DE COOPERAÇÃO

a. É preciso prestar contas dos recursos recebidos?

Resposta: Sim.

b. É possível transferir o saldo residual para outra conta da instituição?

Resposta: Não é possível, uma vez que o saldo deve ser ressarcido ao Fundo Municipal de Saúde.

c. Como é realizada a devolução dos saldos residuais?

Resposta: Em favor do Fundo Municipal de Saúde, nos seguintes dados bancários:

Banco: 104 - Caixa Econômica Federal

Agência: 0093-0

Operação: 006

CNPJ: 11.728.239/0001-07 do Fundo Municipal de Saúde de Belo Horizonte

71351-8 - FMS / DEV. SALDO CONVÊNIO - para devolução de saldo de convênios.

Importante registrar que a partir de 2024 todos os saldos residuais devem ser ressarcidos ao Fundo Municipal de Saúde de Belo Horizonte.

Lembrando que todas as restituições, além de compor a prestação de contas, devem ser informadas a Gerência de Contabilidade do FMS para fins de classificação contábil. A instituição deve encaminhar um e-mail para gerct-sa@pbh.gov.br, contendo cópia do comprovante de restituição e Termo de Cooperação.

d. Quais são os modelos de prestação de contas adotados pela SMSA, considerando a origem da emenda (União, Estado e Município)?

Resposta: Os modelos são:

1. Recursos de origem Municipal e Federal: “Declaração de Conformidade de Aplicação de Recursos”, disponível em modelo editável no link abaixo:

a. Municipal: docs.google.com/document/d/1BVzql86nxY1pB3XPIfU5npVpl1b0WX-QD/edit?usp=sharing&oid=113712542375230964406&rtpof=true&sd=true;

b. Federal: docs.google.com/document/d/1TCrF5YLRTdxKyexMji0jxt9d8ZjKrywa/edit?usp=sharing&oid=113712542375230964406&rtpof=true&sd=true;

2. Recursos de origem do Estado: “Relatório Gerencial”, disponível em modelo editável no link abaixo:

a. docs.google.com/spreadsheets/d/1UtCw61yEh7NDkOyltgchTnP7kZ2Z-tlY/edit?usp=sharing&oid=113712542375230964406&rtpof=true&sd=true;

e. Quais documentos devem compor a prestação de contas?

Resposta: Apenas a “Declaração de Conformidade de Aplicação de Recursos” quando se tratar de emendas de origens federal e municipal e o “Relatório Gerencial” para recursos estaduais.

8.2 CONVÊNIOS

A celebração de convênios para recebimento de emendas parlamentares ocorre quando a entidade beneficiária não possui contrato de gestão firmado com a SMSA ou quando a emenda parlamentar possui objeto específico. Até o final do exercício de 2023, foram formalizados poucos convênios para repasse das emendas, no entanto, existe a expectativa que este número cresça durante o ano de 2024 e seguintes.

A elaboração dos convênios segue a mesma lógica dos Termos de Cooperação e possui os mesmos contatos na SMSA:

- Celebração – formalização da parte assistencial: a elaboração das metas assistenciais é realizada com cada área técnica da SMSA. Os contatos das áreas podem ser consultados no Sistema de Informações Organizacionais do Município (SIOM), no link siomexterno.pbh.gov.br/siomexterno/
- Celebração – formalização das cláusulas contratuais: Gerência de Contratos e Convênios (GCCON/SMSA) – e-mail contratos.smsa@pbh.gov.br e telefones (31) 3277-7715 e (31) 3277-7718
- Pagamento: Gerência de Orçamento e Finanças – e-mail geofisa@pbh.gov.br e telefones (31)3277-7775 e (31)3277-7757

- Execução física/financeira: a cargo da entidade beneficiada, em observância ao conteúdo estipulado no convênio.
- Fiscalização e Monitoramento da Execução Física: realizada pelas áreas assistenciais da SMSA. Os contatos das áreas podem ser consultados no Sistema de Informações Organizacionais do Município (SIOM), no link siomexterno.pbh.gov.br/siomexterno/
- Prestação de Contas: Gerência de Prestação de Contas (GPCON/SMSA) – e-mail gpc-consulta@pbh.gov.br / brunorhandler@pbh.gov.br e telefone 3277-8206.

Os convênios da SMSA são regulamentados pela Portaria SMSA SUS BH 182/2020 e suas alterações. As orientações para celebração, execução, acompanhamento e prestação de contas estão contidas nesse normativo.

Importante lembrar que a regra de execução financeira, acompanhamento e prestação de contas dos convênios são mais rígidas em relação aos Termos de Cooperação.

Abaixo os links úteis para todas as fases do convênio:

- Portaria SMSA SUS BH 182/2020 e alterações: drive.google.com/file/d/1GArmTlhcxhb3Cqic_W7qO3kF6XuF9HTH/view?usp=sharing e drive.google.com/file/d/10TSbHSQrdA8KSYgSoYfEst_pN_s_rcLP/view?usp=sharing
- Formulários de prestação de contas em arquivo editável: docs.google.com/spreadsheets/d/1Lht4Jfqmm0gsfFMIQtHkTOpleTShNfi8/edit?usp=sharing&oid=113712542375230964406&rtpof=true&sd=true
- Guia para preenchimento dos formulários de prestação de contas: drive.google.com/file/d/1ADxWIKfg7fUFZMqH6OnERKG6ukkXwm7C/view?usp=sharing

9. CONTRIBUIÇÕES E AVALIAÇÕES

Agradecemos por sua contribuição e incentivamos você a compartilhar qualquer sugestão ou observação que possa contribuir para a melhoria desta Cartilha. Seu feedback desempenha um papel fundamental na evolução deste documento.

Clique neste link para avaliar o manual: docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSe7DFFTH42U7rUY5vaLA9upNU8ROSIhNM0PubmxK95d0_DZ3w/viewform?usp=pp_url.

SUS  SAÚDE

PREFEITURA
BELO HORIZONTE
