

Porto Alegre, 13 de dezembro de 2022.

Orientação Técnica IGAM nº 26.424/2022.

I. O Poder Legislativo Municipal de Itaqui, através da Sra. Mariane Contursi Piffero, solicita orientação quanto à viabilidade técnica das emendas apresentadas ao Projeto de Lei nº 78, de 2022, que dispõe sobre Lei Orçamentária Anual para 2023.

II. A análise do Projeto de Lei nº 78, de 28 de outubro de 2022, que Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município para o exercício de 2023, foi feita através da **Orientação Técnica nº 23.575/2022**.

De acordo com o material anexo à consulta, a Receita Corrente Líquida – RCL para o exercício de 2023, é de R\$ 161.598.000,00.

Segue a análise técnica/contábil das emendas apresentadas:

- ✓ **Emenda Impositiva nº 1/2022** – Vereador José César Escobar Silveira, no valor de R\$ 20.000,00 destinados para a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Habitação, indicando como fonte de recursos a Reserva de Contingência de recursos livres, é viável, porém a fonte de recurso deverá ser alterada para “1500”.
- ✓ **Emenda Impositiva nº 2/2022** – Vereador José César Escobar Silveira, no valor de R\$ 35.000,00 destinados para a Secretaria Municipal da Saúde, indicando como fonte de recursos a Reserva de Contingência de recursos livres, é viável, porém a fonte de recurso deverá ser alterada para “1500”.
- ✓ **Emenda Impositiva nº 3/2022** – Vereador José César Escobar Silveira, no valor de R\$ 30.000,00 destinados para a Secretaria Municipal da Agricultura e Meio Ambiente, indicando como fonte de recursos a Reserva de Contingência de recursos livres, é viável, porém a fonte de recurso deverá ser alterada para “1500”.
- ✓ **Emenda Impositiva nº 4/2022** – Vereador José César Escobar Silveira, no valor de R\$ 10.000,00 destinados para a Secretaria Municipal da Educação, indicando como fonte de recursos a Reserva de Contingência de recursos livres, é viável, porém a fonte de recurso deverá ser alterada para “1500”.
- ✓ **Emenda Impositiva nº 5/2022** – Vereador José César Escobar Silveira, no valor de R\$ 15.000,00 destinados para a Secretaria Municipal do Esporte, Cultura, Lazer e Turismo, indicando como fonte de recursos a Reserva de Contingência de recursos livres, é viável, porém a fonte de recurso deverá ser alterada para “1500”.
- ✓ **Emenda Impositiva nº 6/2022** – Vereador José César Escobar Silveira, no valor de R\$ 53.144,36 destinados para a Secretaria Municipal da Saúde, indicando como fonte de recursos a Reserva de Contingência de recursos livres, é viável, porém a fonte de recurso deverá ser alterada para “1500”.
- ✓ **Emenda Impositiva nº 7/2022** – Vereador José César Escobar Silveira, no valor de

R\$ 8.144,36 destinados para a Secretaria Municipal de Obras, Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano e Rural, indicando como fonte de recursos a Reserva de Contingência de recursos livres, é viável, porém a fonte de recurso deverá ser alterada para "1500". (Nessa emenda deverá ser ajustado o nome correto da Secretaria).

- ✓ **Emenda Impositiva nº 8/2022** – Vereadora Maria Lúcia Marques Ayub, no valor de R\$ 88.144,36 destinados para a Secretaria Municipal da Saúde, indicando como fonte de recursos a Reserva de Contingência de recursos livres, é viável, porém a fonte de recurso deverá ser alterada para "1500".
- ✓ **Emenda Impositiva nº 9/2022** – Vereadora Maria Lúcia Marques Ayub, no valor de R\$ 20.000,00 destinados para a Secretaria Municipal da Agricultura e Meio Ambiente, indicando como fonte de recursos a Reserva de Contingência de recursos livres, é viável, porém a fonte de recurso deverá ser alterada para "1500".
- ✓ **Emenda Impositiva nº 10/2022** – Vereadora Maria Lúcia Marques Ayub, no valor de R\$ 68.144,36 destinados para a Secretaria Municipal de Obras, Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano e Rural, indicando como fonte de recursos a Reserva de Contingência de recursos livres, é viável, porém a fonte de recurso deverá ser alterada para "1500".

Consta na emenda somente a despesa 3.390.39, sendo que um dos objetos da emenda é aquisição de material para revitalização e mudas, portanto, deverá ser incluída a despesa 3.3.90.30 – Material de Consumo, e os valores da emenda proposta serem distribuídos entre os elementos de despesa.

- ✓ **Emenda Impositiva nº 11/2022** – Vereadora Daniela da Luz Sanchotene Gonçalves, no valor de R\$ 88.144,36 destinados para a Secretaria Municipal da Saúde, indicando como fonte de recursos a Reserva de Contingência de recursos livres, é viável, porém a fonte de recurso deverá ser alterada para "1500".
- ✓ **Emenda Impositiva nº 12/2022** – Vereadora Daniela da Luz Sanchotene Gonçalves, no valor de R\$ 50.000,00 destinados para a Secretaria Municipal da Agricultura e Meio Ambiente, indicando como fonte de recursos a Reserva de Contingência de recursos livres, é viável, porém a fonte de recurso deverá ser alterada para "1500".

Na emenda consta somente a despesa 3.3.90.39 – Outros Serviços de Terceiros – PJ, *mas caso seja necessária a aquisição de material*, deverá ser incluída a despesa 3.3.90.30 – Material de Consumo, e os valores da emenda proposta serem distribuídos entre os elementos de despesa.

- ✓ **Emenda Impositiva nº 13/2022** – Vereadora Daniela da Luz Sanchotene Gonçalves, no valor de R\$ 38.144,36 destinados para a Secretaria Municipal da Agricultura e Meio Ambiente, indicando como fonte de recursos a Reserva de Contingência de recursos livres, é viável, porém a fonte de recurso deverá ser alterada para "1500".
- ✓ **Emenda Impositiva nº 14/2022** – Vereadora Elian Machado Belous, no valor de R\$ 42.000,00 destinados para a Secretaria Municipal da Saúde, indicando como fonte de recursos a Reserva de Contingência de recursos livres, é viável, porém a fonte de recurso deverá ser alterada para "1500".

- ✓ **Emenda Impositiva nº 15/2022** – Vereadora Elian Machado Belous, no valor de R\$ 65.000,00 destinados para a Secretaria Municipal da Saúde, indicando como fonte de recursos a Reserva de Contingência de recursos livres, é viável, porém a fonte de recurso deverá ser alterada para "1500".
- ✓ **Emenda Impositiva nº 16/2022** – Vereadora Elian Machado Belous, no valor de R\$ 29.288,72 destinados para a Secretaria Municipal da Educação, indicando como fonte de recursos a Reserva de Contingência de recursos livres, é viável, porém a fonte de recurso deverá ser alterada para "1500".
- ✓ **Emenda Impositiva nº 17/2022** – Vereadora Elian Machado Belous, no valor de R\$ 40.000,00 destinados para a Secretaria Municipal da Agricultura e Meio Ambiente, indicando como fonte de recursos a Reserva de Contingência de recursos livres, é viável, porém a fonte de recurso deverá ser alterada para "1500".
- ✓ **Emenda Impositiva nº 18/2022** – Vereadora Solange Carvalho Carniel, no valor de R\$ 39.700,00 destinados para a Secretaria Municipal da Saúde, indicando como fonte de recursos a Reserva de Contingência de recursos livres, é viável, porém a fonte de recurso deverá ser alterada para "1500".
- ✓ **Emenda Impositiva nº 19/2022** – Vereadora Solange Carvalho Carniel, no valor de R\$ 24.222,18 destinados para a Secretaria Municipal da Saúde, indicando como fonte de recursos a Reserva de Contingência de recursos livres, é viável, porém a fonte de recurso deverá ser alterada para "1500".

Como a emenda também se destina para a compra de materiais, deverá ser incluída a despesa 3.3.90.30 – Material de Consumo, e os valores da emenda proposta serem distribuídos entre os elementos de despesa.

- ✓ **Emenda Impositiva nº 20/2022** – Vereadora Solange Carvalho Carniel, no valor de R\$ 24.222,18 destinados para a Secretaria Municipal da Saúde, indicando como fonte de recursos a Reserva de Contingência de recursos livres, é viável, porém a fonte de recurso deverá ser alterada para "1500".

Como a emenda também se destina para a compra de materiais, deverá ser incluída a despesa 3.3.90.30 – Material de Consumo, e os valores da emenda proposta serem distribuídos entre os elementos de despesa.

III. Com relação à análise do objeto das emendas impositivas pondera-se apenas nos casos em que se detecta necessidade, em razão da quantidade de emendas reunidas nas consultas nº 26.422, 26.424 e 26.425. Assim, serão realizadas explicações gerais a serem observadas pela comissão competente em cada caso, desde já salientando que o fato de não serem apontados possíveis impedimentos de ordem técnica nas Orientações Técnicas não afasta a possibilidade de o Poder Executivo através de seus órgãos técnicos detectar impedimentos de ordem técnica, em virtude de realidade local ou de situações que envolvam a política pública sobre a qual recais a programação orçamentária oriunda de emenda impositiva.

Ainda, apontada receita corrente líquida no item II desta Orientação Técnica pelo setor de contabilidade, compete à comissão realizar os cálculos dos percentuais constitucionais das emendas

impositivas e percentual obrigatório para saúde no caso das individuais, bem como observar se a distribuição e destinação está sendo adequada para cada Vereador ou bancada. Havendo dúvidas pontuais podem ser objeto de questionamentos específicos.

A Comissão competente da Câmara também deve observar a agenda de instruções e o cronograma.

Cabe a verificação do percentual obrigatório para a saúde e que não seja utilizado para pessoal ou encargos.

A Orientação Técnica segue com orientações gerais, alguns destaques pontuais, bem como anexo segue Manual do TCE para informações sobre o MROSC nos casos de indicações para entidades¹.

Todas as emendas indicadas para entidades precisam adotar análise de enquadramento, conforme objeto, estatuto, bem como toda a documentação exigida pela Lei nº 13.019. Somente se houver enquadramento nesta Lei é que se pode indicar o nome da entidade sem o chamamento público, conforme o art. 29:

Art. 29. Os termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público, exceto, em relação aos acordos de cooperação, quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, hipótese em que o respectivo chamamento público observará o disposto nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Uma dúvida frequente diz respeito à possibilidade de somar emendas, o que não é recomendável. A Resolução nº 1, de 2006 do Congresso Nacional, que "Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo", por se tratar de uma regulamentação para o Congresso Nacional, não se aplica por simetria aos demais entes federados, tendo em vista que a simetria observa o eixo constitucional. Com relação à temática posta traz no conteúdo do inciso II do art. 50, que as emendas individuais devem resultar, em seu conjunto, em dotação suficiente para a obra ou etapa do cronograma de execução, em se tratando de projeto, que possui início, meio e fim.

Observa-se que ao referir "conjunto" não se pode desnaturar o conceito de "individual", pois não há impedimento de que mais de uma emenda individual seja destinada a um objeto quando se trata de projeto, mas, em interpretação sistemática, cada emenda individual deve ser suficiente para a indicação que se faz, mesmo que um projeto possa receber mais de uma emenda individual.

Assim, no caso de um projeto de uma obra de reforma de um prédio, não haveria impedimento, por exemplo, de uma emenda individual se destinar à totalidade do piso, outra à reforma total do telhado e outra para o restante da obra. Em conjunto, elas atenderiam ao objeto da reforma (total), mas cada emenda individual é suficiente para a indicação ao qual se destinou.

¹ https://tcers.tc.br/repo/orientacoes_gestores/marcoregulatorio_oscs.pdf

Outro risco de somar emendas é que o impedimento de ordem técnica em uma pode atingir a outra.

A LEI N° 4.624, DE 14 DE OUTUBRO DE 2022, que “Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2023, traz os casos de impedimento de ordem técnica:

Art. 36. Para fins do disposto no § 13 do art. 166 da Constituição, serão considerados impedimentos de ordem técnica quaisquer situações ou eventos de ordem fática ou legal que, enquanto não superados, obstam ou suspendem a execução da programação orçamentária das emendas, em consonância com as regras e os princípios que regem a administração pública.

§ 1º Sem prejuízo de outros critérios e procedimentos adicionais que venham a ser estabelecidos em ato do Poder Executivo, são consideradas hipóteses de impedimentos de ordem técnica:

I – não indicação, pelo autor da emenda individual, quando for o caso, do beneficiário e respectivo valor da emenda;

II – não cumprimento pela entidade beneficiária, dos requisitos estabelecidos na Seção VII, do Capítulo IV desta Lei, no caso de emendas que proponham transferências de recursos sob a forma de subvenções, auxílios ou contribuições;

III - desistência expressa do autor da emenda;

IV – incompatibilidade do objeto da emenda com a finalidade do programa ou da ação orçamentária emendada;

V – no caso de emendas relativas à aquisição de equipamentos ou execução de obras ou instalações:

a) incompatibilidade do valor proposto com o custo de aquisição dos insumos ou equipamentos ou, no caso de obras, com o cronograma físico-financeiro de execução do projeto que permita, no mínimo, a conclusão de etapa útil com funcionalidade que permita o usufruto dos benefícios pela sociedade;

b) ausência de projeto de engenharia aprovado pelo órgão responsável, nos casos em que for necessário;

c) a ausência de licença ambiental prévia, nos casos em que for necessária;

d) não comprovação, por parte do órgão ou entidade beneficiada pela emenda, da capacidade de aportar recursos para manutenção e operação do empreendimento, após a sua conclusão;

VI – a aprovação de emenda individual que conceda dotação para instalação ou funcionamento de serviço público que não esteja anteriormente criado por Lei, ou que implique na criação de despesa obrigatória de caráter continuado, nos termos do art. 17, da Lei Complementar nº 101/2000;

VII – a não indicação, pelo autor, da Reserva de Contingência referida no art. 35 desta Lei como fonte de recursos para as emendas individuais;

§ 2º Em atendimento ao disposto no § 14 do art. 166 da Constituição, com o fim de viabilizar a execução das programações incluídas por emendas individuais, até 120 dias após a publicação da Lei Orçamentária, o Poder Executivo estabelecerá, em decreto, o cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução das emendas de que trata esta subseção.

§ 3º Inexistindo impedimento de ordem técnica ou tão logo o óbice seja superado, os órgãos e as unidades deverão, nos termos do Decreto referido do parágrafo anterior, adotar os meios e as medidas necessários à execução das programações, observados os limites da programação orçamentária e financeira vigente.

§ 4º As dotações orçamentárias relativas às emendas individuais que permanecerem

com impedimento técnico após 20 de novembro de 2022 poderão ser utilizadas pelo Poder Executivo como fonte de recursos para a abertura de créditos adicionais, na forma da Lei Federal nº 4.320/1964.

§ 5º As justificativas para a inexecução das programações orçamentárias das emendas individuais comporão o relatório de avaliação das metas fiscais do último quadrimestre do exercício, a ser apresentado em audiência pública na forma do art. 25 desta Lei.

Dito isso, da análise dos objetos das emendas, considerando apenas o objeto e justificativa, além das colocações acerca da classificação orçamentária postas no item II desta Orientação Técnica, destaca-se que as emendas de 1 a 20 tem em parte indicações para a saúde, não se observando obstáculos aparentes, devendo ser verificada que aquelas que envolvem repasses para hospital filantrópico deve atender a todos os requisitos do convênio.

A Lei nº 13.019, de 2014, destaca os casos de aplicação de convênio, como se vislumbra da hipótese prevista no inciso IV do art. 3º c/c arts. 84 e 84 A:

Art. 3º **Não se aplicam** as exigências desta Lei:

(...)

IV - aos convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição Federal; (Grifou-se).

Nesse sentido, cabe mencionar que o instrumento “Convênio” somente poderá ser utilizado quando o Município firmar convênio com outros entes da Federação ou ainda **com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos para o atendimento à saúde da população de forma complementar**, nos termos dos arts. 84 e 84 – A, ambos da Lei nº 13.019, de 2014:

Art. 84. Não se aplica às parcerias regidas por esta Lei o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Parágrafo único. **São regidos pelo art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, convênios:**

I - entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas;

II - decorrentes da aplicação do disposto no inciso IV do art. 3º.

Art. 84-A. A partir da vigência desta Lei, **somente serão celebrados convênios nas hipóteses do parágrafo único do art. 84.** (Grifou-se)

Deste modo, cumpre realizar a análise do disposto no § 1º do art. 199 da Constituição Federal:

Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§ 1º As instituições privadas poderão participar de forma **complementar do sistema único de saúde**, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou **convênio**, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos. (Grifou-se).

A LEI Nº 8.080, DE 19 DE SETEMBRO DE 1990, que “Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências”, traz regras acerca da participação complementar:

CAPÍTULO II

Da Participação Complementar

Art. 24. Quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o Sistema Único de Saúde (SUS) poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada.

Parágrafo único. A participação complementar dos serviços privados será formalizada mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público.

Art. 25. Na hipótese do artigo anterior, as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos terão preferência para participar do Sistema Único de Saúde (SUS).

Art. 26. Os critérios e valores para a remuneração de serviços e os parâmetros de cobertura assistencial serão estabelecidos pela direção nacional do Sistema Único de Saúde (SUS), aprovados no Conselho Nacional de Saúde.

§ 1º Na fixação dos critérios, valores, formas de reajuste e de pagamento da remuneração aludida neste artigo, a direção nacional do Sistema Único de Saúde (SUS) deverá fundamentar seu ato em demonstrativo econômico-financeiro que garanta a efetiva qualidade de execução dos serviços contratados.

§ 2º Os serviços contratados submeter-se-ão às normas técnicas e administrativas e aos princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS), mantido o equilíbrio econômico e financeiro do contrato.

§ 3º (Vetado).

§ 4º Aos proprietários, administradores e dirigentes de entidades ou serviços contratados é vedado exercer cargo de chefia ou função de confiança no Sistema Único de Saúde (SUS).

Assim, admite-se que instituições privadas possam participar de forma complementar ao Sistema Único de Saúde, mediante contrato ou convênio, com preferência às entidades filantrópicas e às sem fins lucrativos. Isso em virtude de não se ter, no Brasil, ainda, condições de ser atendido todo o serviço, o atendimento universal à população, somente pela administração pública.

Deste modo, se vislumbra hipótese de parceria pela Lei nº 13.019, de 31 de julho, de 2014, caso se trate de assistência social, e de convênio, caso tenha o recorte em saúde complementar SUS, de acordo com o constante do § 1º do art. 199 da Constituição Federal.

Desta forma, para ser uma entidade que preste saúde complementar SUS, além de diversos requisitos, é preciso ter em seu estatuto esta finalidade e prestar serviços de saúde neste sentido.

Veja um exemplo de finalidade estatutária de uma Santa Casa, que é um exemplo típico de entidade filantrópica na área da saúde:

Art. 4º O seu principal fim é manter hospitais e serviços assistenciais, por tempo indeterminado, onde possam ser socorridos e tratados indivíduos de todas as classes sociais, preferencialmente aqueles reconhecidamente pobres e enfermos que venham a carecer de seu auxílio, sem discriminação de qualquer natureza, constituindo-se, também, em centro de educação, ensino, pesquisa e cultura. Parágrafo único: É norma fundamental de sua organização e administração, que a totalidade das rendas e receitas da Santa Casa, oriundas de quaisquer fontes, obrigatoriamente serão aplicadas nos seus Hospitais e Serviços, todos localizados no território nacional.²

² < <https://www.santacasa.org.br/uploads/files/1528151712.pdf> > acesso nesta data.

Deste modo, obstáculos se evidenciam se houver algum da própria política de saúde ou se no caso posto não houver necessidade de complementariedade ou se a entidade não dispuser da documentação e condições necessárias. Aplicam-se as regras da Lei de Licitações.

Todas as emendas devem dispor de recursos suficientes para o objeto. Naquelas emendas que envolvem obras e instalações, observe-se que deve ser contemplado o recurso para os projetos, pois não é possível que a Câmara determine que o servidor do Poder Executivo (engenheiro, arquiteto ou outros) elaborem o projeto arquitetônico, sob pena de desatender ao disposto no Tema 917 do STF. Se já houver projeto disponibilizado pelo Poder Executivo não é necessário, basta informar na justificativa ou no próprio objeto, quando for o caso.

Realizadas colocações gerais, sugere-se, exemplificativamente, observação nas seguintes emendas:

Emenda Impositiva nº 1/2022 – na especificação do item, sugere-se apenas que conste nas normas da ABNT e demais norma técnicas pertinentes, a fim de evitar eventual impedimento futuro ou engessamento.

Emenda Impositiva nº 10/2022 – “*Revitalização e Paisagismo da Praça Marechal Deodoro da Fonseca. Contratação de empresa de paisagismo com desenvolvimento de projeto e aquisição de mudas de espécies ornamentais, revitalização de espaços de convivência, substituição de bancos, sistema elétrico e iluminação levando em consideração projeto base. Emenda impositiva para Revitalização e Paisagismo da praça Central de Nossa Cidade, conforme ofício nº 041/2022 da secretaria municipal de Agricultura e Meio Ambiente (anexo).*”.

Em que pese conste ofício da secretaria mencionando projeto de revitalização e paisagismo, não há informação de existência do projeto, portanto, se não houver, seu recurso precisa ser considerado no montante da emenda para fins de eventual licitação/contratação se necessário.

Emenda Impositiva nº 16/2022 – sugere-se que mesmo constando o orçamento seja realizada conferência de valores considerando valores praticados em licitação, servindo esta sugestão para todos os casos que envolvem aquisições, obras, instalações entre outros que necessitem de orçamento e processo licitatório.

IV. Sendo estas as considerações gerais, sejam observadas as demais análises nas OTs IGAM nº 26.424 e nº 26.426, e havendo questionamentos pontuais sobre as emendas de 1 a 20, sejam realizados com menção ao número da presente Orientação Técnica.

O IGAM permanece à disposição.



TÂNIA CRISTINE HENN GREINER
Contadora CRC/RS 53.465
Consultora do IGAM



Rita de Cássia Oliveira
OAB/RS 42.72
Consultora do IGAM

