

## NOTA CONASEMS

**Assunto: Utilização de Recursos Provenientes de Emendas Parlamentares**

### 1. Emendas ao Orçamento - Tipos

Conforme detalhado no *site* do Senado Federal:

*“Existem quatro tipos de emendas feitas ao orçamento: individual, de bancada, de comissão e da relatoria. As emendas individuais são de autoria de cada senador ou deputado. As de bancada são emendas coletivas, de autoria das bancadas estaduais ou regionais. Emendas apresentadas pelas comissões técnicas da Câmara e do Senado são também coletivas, bem como as propostas pelas Mesas Diretoras das duas Casas.*

*As emendas do relator são feitas pelo deputado ou senador que, naquele determinado ano, foi escolhido para produzir o parecer final sobre o Orçamento – o chamado relatório geral. Há ainda as emendas dos relatores setoriais, destacados para dar parecer sobre assuntos específicos divididos em dez áreas temáticas do orçamento. Todas as emendas são submetidas à votação da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)*

*(...)*

*As emendas ao Orçamento são subordinadas a normas rígidas quanto ao seu conteúdo e objetivos, estabelecidas pela Constituição, pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF-Lei Complementar 101/00) e Lei 4.320/64, que dispõe sobre normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. As emendas são também*

*objeto de regulação feita por resoluções do Congresso Nacional.*<sup>1</sup> (grifo nosso)

É cabível destacar que a aprovação das emendas à despesa está condicionada à sua compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), bem como à legislação complementar, em especial a Lei nº 4.320/64 e a LC nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

### 1.1. Emendas Individuais

A Emenda Constitucional (EC) nº 86/2015 tornou obrigatória a execução orçamentária e financeira das emendas individuais inseridas pelos parlamentares na LOA, aprovada a cada ano, que rege o Orçamento Federal.

Conforme determina o § 9º do art. 166 da Constituição Federal (CF), incluído pela EC nº 86/2015, as emendas individuais inseridas pelos parlamentares ao Projeto de Lei Orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% da Receita Corrente Líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que 0,6%, ou seja, metade deste valor deverá ser destinado pelos parlamentares a ***ações e serviços públicos de saúde***.

Segundo o § 10 do mesmo artigo, também incluído pela EC nº 86/2015, a execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde, inclusive ***custeio***, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, ***vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.***

Além disso, a União não executará as emendas impositivas nos casos de impedimentos de ordem técnica (art. 166, § 14).

Acerca das emendas individuais, cumpre destacar o que preceitua a Resolução nº 1/2006-CN<sup>2</sup>, aprovada pelo Congresso Nacional e promulgada pelo Presidente do

<sup>1</sup> <http://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emendas-ao-orcamento>

Senado, 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.

A citada resolução aponta que as emendas individuais devem atender às disposições contidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na legislação aplicável e, no caso de projetos, resultar, em seu conjunto, em dotação suficiente para conclusão da obra ou da etapa do cronograma de execução a que se refere.

### **1.1.1. Emendas de Custeio - Incremento Teto Média e Alta Complexidade (MAC) e Piso de Atenção Básica (PAB)**

Além da destinação para investimentos, **as emendas individuais** também poderão estar alocadas para incrementar, em caráter temporário, o Piso de Atenção Básica e os Procedimentos do Teto da Média e Alta Complexidade desde que sejam obedecidos critérios estabelecidos pelo Ministério da Saúde.

Segundo a Lei nº 13.408/16 (dispõe sobre as diretrizes para elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2017) em seu art. 40, § 6º, independentemente da opção de custeio ou investimento, as emendas parlamentares que adicionarem recursos a transferências automáticas e regulares a serem realizadas pela União a ente federado serão executadas, segundo normativo a ser publicado respectivamente pelos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e da Saúde, como acréscimo ao valor financeiro dos tetos transferidos à Rede SUS, constituindo valor a ser somado aos repasses para cumprimento de metas contratualizadas por integrantes da Rede.

Nesse sentido, o Ministério da Saúde publicou a **Portaria nº 788**, de 15 de março de 2017, que regulamenta a aplicação das emendas parlamentares que adicionarem recursos ao SUS no exercício de 2017, para incremento do Teto de Média e Alta Complexidade e do Piso de Atenção Básica.

---

<sup>2</sup> <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-normaatualizada-pl.html>

Conforme a referida portaria (art. 4º), a aplicação das emendas parlamentares para incremento do **Piso de Atenção Básica** será realizada em *caráter temporário* em até *100% do somatório dos Pisos de Atenção Básica (PAB), Fixo e Variável*, aferidos em 2016 para o município – apenas na modalidade 41 (transferência fundo a fundo a municípios) e na ação orçamentária 4525 (apoio à manutenção de unidades de saúde).

Considerando a **vedação expressa o pagamento de despesas de pessoal e encargos sociais no caso de emendas individuais** (art. 166, § 10, CF), a execução dos recursos de emenda parlamentar de custeio deve obedecer à legislação vigente, dentre as quais a **Lei Complementar 141/12** que define o que são ações e serviços públicos de saúde, a **Portaria n. 204/2007 (Bloco de Atenção Básica)**, assim como o estabelecido na **Política Nacional de Atenção Básica – PNAB**.

No tocante ao incremento do **Teto MAC** (art. 3º, Portaria 788/2017), a destinação de emenda parlamentar também será realizada em *caráter temporário*, limitada em até *100% da produção* apresentada na média e alta complexidade da unidade no exercício de 2016. Esse valor será transferido apenas nas modalidades 41 (transferência fundo a fundo a municípios) e 31 (transferência fundo a fundo a estados) e na ação orçamentária 4525 (apoio à manutenção de unidades de saúde).

O **Bloco de Atenção de Média e Alta Complexidade (MAC)** envolve as ações de atenção médico hospitalar, bem como aquelas destinadas às despesas dos seguintes programas: Centro de Especialidades Odontológicas – CEO; Serviço de Atendimento Móvel de Urgência - SAMU; Centro de Referência em Saúde do Trabalhador; Adesão à Contratualização dos Hospitais de Ensino de Pequeno Porte e dos Filantrópicos; dentre outros.

Desse modo, considerando a **vedação expressa de pagamento de despesas de pessoal e encargos sociais no caso de emendas individuais** (art. 166, § 10, CF), a execução dos recursos de emenda parlamentar de custeio deve obedecer à legislação vigente, dentre as quais a **Lei Complementar 141/12** que define o que são ações e serviços públicos de saúde e a **Portaria n. 204/2007 (Bloco de Média e Alta Complexidade)**.

Em face do exposto, desde que não seja para pagamento de pessoal e encargos sociais, bem como das despesas vedadas (art. 6º da Portaria 204/GM/MS de 2007) e, no caso de entidades privadas sem fins lucrativos, as metas previstas no contrato, convênio ou instrumento congêneres de contratualização, os recursos alocados de forma temporária, para os incrementos do PAB e do MAC, serão aplicados na manutenção da unidade de atenção informada na portaria de habilitação, dentro dos seus componentes e limites financeiros correspondentes (arts. 11 e 14 da Portaria 204/GM/MS de 2007).

Cumprе ressaltar que, segundo o § 4º, do art. 4º, da Portaria 788/GM/MS de 2017, *consideram-se de manutenção as atividades que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital, e que propiciam as condições adequadas de infraestrutura e de recursos materiais destinados à assistência em saúde.*

A **Portaria nº 788/2017** dispõe, ainda, que os recursos de emendas serão transferidos em até 6 (seis) parcelas, a contar da data de publicação do ato específico do Ministro de Estado da Saúde que habilitar o ente federativo ao recebimento do recurso financeiro (art. 7º, § 3º).

Contudo, a referida Portaria não trata da data da realização da despesa que poderá ser coberta com os incrementos. Desse modo, considerando todo o disposto no normativo entende-se que esses recursos poderão ser utilizados **para pagamento de despesas de custeio realizadas no ano referente à emenda, a contar da data de publicação do ato específico do Ministro de Estado da Saúde que habilitou o ente federativo.**

#### **1.1.2. Das alterações trazidas pela Portaria nº 2.257, de 6 de setembro de 2017**

Em 14 de setembro de 2017 foi publicada no DOU a Portaria nº 2.257, que alterou o § 4º dos artigos 3º e 4º da Portaria nº 788/GM/MS, de 15 de março de 2017, os quais passaram a vigorar nos seguintes termos:

“Art. 3º (...)

§ 4º Para fins do disposto no § 3º, consideram-se de manutenção as atividades que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital, e que propiciam as condições adequadas de infraestrutura e de recursos materiais destinados à assistência em saúde, **sendo vedada a aplicação dos recursos de que trata este artigo para pagamento de pessoal e encargos, apenas no caso de recursos oriundos de emendas parlamentares individuais, em observância ao § 10, do art. 166 da Constituição Federal”.**

(...)

Art. 4º (...)

§ 4º Para fins do disposto no § 3º, consideram-se de manutenção as atividades que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital, e que propiciam as condições adequadas de infraestrutura e de recursos materiais destinados à assistência em saúde, **sendo vedada a aplicação dos recursos de que trata este artigo para pagamento de pessoal e encargos, apenas no caso de recursos oriundos de emendas parlamentares individuais, em observância ao § 10, do art. 166 da Constituição Federal”.** (grifo nosso)

De pronto é cabível destacar que a citada Portaria alterou seu texto, especificamente, para fazer constar que a vedação para pagamento de pessoal e encargos diz respeito **APENAS** ao caso de recursos oriundos de emendas parlamentares individuais.

Ocorre que da leitura do texto em vigor **NÃO** se deve concluir pela possibilidade de serem aplicados recursos oriundos dos demais tipos de emendas para pagamento de pessoal e encargos.

Ora, inexistindo norma explícita sobre a permissão ou vedação de aplicação de recursos provenientes dos outros tipos de emendas parlamentares para pagamento de pessoal e encargos, faz-se necessária uma análise mais aprofundada sobre o tema.



Primeiramente, cabe apontar que embora a modificação realizada na Portaria 788/2017 aparentemente se relacione com a tese adotada no Parecer nº 01142/2017/GCG/CGJOE/CONJUR-MP/CGU/AGU, exarado no NUP 25000.416118/2017-33, da Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o referido parecer é opinativo.

O citado Parecer foi emitido em decorrência de solicitação de manifestação da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde sobre a possibilidade de utilização de recursos oriundos de emendas parlamentares, **exceto as emendas individuais**, para o pagamento de despesas com pessoal na área da saúde e concluiu que, *no âmbito dos repasses fundo a fundo do SUS, as transferências de recurso a outros entes federativos derivadas de emendas parlamentares **devem, em regra, ser classificadas como obrigatórias, e não como voluntárias e que, desta forma, não se aplica a vedação constitucional prevista no artigo 167, inciso X, da CF, ressalvado o caso específico das emendas individuais, devido a expressa vedação constitucional prevista no art. 166, § 10, da CF.***

Em sua conclusão o citado parecer **OPINOU** “*pela existência de fundamentos jurídicos sólidos para defender a possibilidade de utilização de recursos oriundos de emendas parlamentares, exceto as emendas individuais de execução obrigatória, para o pagamento de despesas com pessoal na área da saúde, desde que os recursos sejam executados por meio de transferência obrigatória a estados e municípios*”.

Destaque-se que não há, até o momento, posicionamento do Tribunal de Contas da União sobre as emendas parlamentares na área da saúde no que se refere a possibilidade de utilização de recursos provenientes de emendas, exceto as individuais, para pagamento de pessoal e encargos.

Entretanto, o Acórdão TCU nº 287/2016-Plenário o Tribunal de Contas da União, apesar de tratar especificamente da execução obrigatória de emendas parlamentares individuais, se norteia no entendimento de que as emendas parlamentares em geral possuem como objeto despesas **discricionárias** e que as transferências de recursos dela derivadas são classificadas como **voluntárias**. Desta forma, considerado tal posicionamento, restaria vedada a possibilidade de utilização dos recursos oriundos de

emendas parlamentares para o pagamento de despesas com pessoal independentemente do tipo de emenda.

## 1.2. Emendas Coletivas

Acerca das Emendas Coletivas, cumpre destacar que a Resolução nº 1/06-CN procurou dar uma nova orientação no sentido de promover o planejamento articulado e continuado por parte dos colegiados que as apresentam, buscando evitar o desperdício de recursos públicos.

### 1.2.1. Emendas de Comissões

Conforme especifica o artigo 43 da Resolução nº 1/06-CN, as comissões permanentes do Senado e da Câmara dos Deputados e as comissões mistas permanentes do Congresso nacional podem apresentar emendas ao projeto, no âmbito de suas competências regimentais.

As emendas de comissão devem estar acompanhadas da ata da reunião que decidiu pela sua apresentação, ter caráter institucional e **representar interesse nacional**, identificar o objeto com precisão e **não podem destinar recursos para entidades privadas**, salvo se a programação estiver contemplada no projeto. Além disso, devem conter na sua justificação: elementos, critérios e fórmulas que determinem a aplicação dos recursos, em função da população beneficiada pela respectiva política pública, quando se tratar de transferências voluntárias de interesse nacional (art. 44).

Por fim, o art. 45 da mesma resolução destaca que *“as emendas de remanejamento somente poderão propor acréscimos e cancelamentos em dotações de caráter institucional e de interesse nacional, no âmbito do mesmo órgão orçamentário e do mesmo grupo de natureza de despesa, observada a compatibilidade das fontes de recursos”* (grifo nosso).

### 1.2.2. Emendas de Bancadas Estaduais



Os artigos 46, 47 e 48 da Resolução nº 1/06-CN detalham a dinâmica no processo legislativo sobre as emendas de bancada estadual.

Conforme regulamento vigente, as Bancadas Estaduais no Congresso Nacional poderão apresentar emendas ao projeto, relativas a matérias de interesse de cada Estado ou Distrito Federal e devem estar acompanhadas da ata da reunião que decidiu pela sua apresentação, representar interesse estadual ou do Distrito Federal e identificar o objeto com precisão, sendo vedada a designação genérica de programação que possa contemplar obras distintas ou resultar em transferências voluntárias para mais de um ente federativo ou entidade privada.

No caso de projeto, tais emendas podem contemplar, alternativamente, a projeto de grande vulto, conforme definido na lei do plano plurianual ou projeto estruturante, nos termos do Parecer Preliminar, especificando-se o seu objeto e a sua localização.

Já no caso de atividades ou operações especiais, restringir-se às modalidades de aplicação 30 (trinta - **governo estadual**) e 90 (noventa - **aplicação direta**).

A justificação deve conter elementos necessários para avaliar o custo-benefício da ação pretendida e seus aspectos econômico-sociais; o valor estimado, a execução orçamentária e física acumulada e o cronograma da execução a realizar, em caso de projeto; e as fontes de financiamento e eventuais contrapartidas.

Já as emendas de remanejamento *somente poderão propor acréscimos e cancelamentos em dotações no âmbito da respectiva Unidade da Federação, mesmo órgão e mesmo grupo de natureza de despesa, observada a compatibilidade das fontes de recursos* (art. 48 da Resolução nº 1/06-CN).

Assim, observa-se que **as emendas de bancada são voltadas aos Estados ou Distrito Federal** e, no caso de projetos, devem contemplar a projeto de grande vulto ou estruturantes e, no caso de atividades ou operações especiais, devem se restringir as modalidade de aplicação 30 e 90, sendo **vedada a designação genérica de programação que possa contemplar obras distintas ou possam resultar, na execução,**

em transferências voluntárias, convênios ou similares para mais de um ente federativo ou entidade privada.

## 2. Prestação de Contas

A prestação de contas referente à aplicação dos recursos recebidos por meio de emenda parlamentar será realizada no Relatório Anual de Gestão (RAG) do respectivo ente beneficiado, no qual deverá estar demonstrado que os recursos foram utilizados segundo as normativas vigentes.

## 3. Considerações Finais

Considerando que **as emendas de bancada são voltadas aos Estados ou Distrito Federal** e, no caso de projetos, devem contemplar a projeto de grande vulto ou estruturantes e, no caso de atividades ou operações especiais, devem se restringir as modalidade de aplicação 30 e 90, sendo **vedada a designação genérica de programação que possa contemplar obras distintas ou possam resultar, na execução, em transferências voluntárias, convênios ou similares para mais de um ente federativo ou entidade privada**;

Considerando o fato de Parecer Jurídico possuir caráter meramente **opinativo**;

Considerando inexistir, até o momento, regra específica ou posicionamento firmado pelo Tribunal de Contas da união acerca da possibilidade de utilização de recursos oriundos de emendas parlamentares, **exceto as emendas individuais**, para o pagamento de despesas com pessoal na área da saúde;

**SUGERE-SE** aos interessados que formulem, no intuito de se resguardar, consulta perante o Tribunal de Contas do seu respectivo Estado acerca da possibilidade de aplicar recursos oriundos de emendas parlamentares, exceto as emendas individuais, no pagamento de pessoal e encargos.

Por fim, é cabível ressaltar que, ao receber recursos oriundos de emendas parlamentares, os entes devem observar que a aplicação dos mesmos está adstrita ao objeto da emenda e, ainda, as diretrizes apontadas na Portaria que regulamentou sua aplicabilidade à época em que foram propostas.

Brasília, 22 de setembro de 2017.

**Assessoria Jurídica e Assessoria Parlamentar do CONASEMS**