

NOTA TÉCNICA COMPLEMENTAR GAB/2026

ASSUNTO; PLO/15.2026. contratação de serviços de gestão hospitalar no âmbito da Administração

I – RELATÓRIO

A presente Nota Técnica Complementar é apresentada em resposta ao parecer desfavorável exarado pela Comissão de Finanças e Orçamento (CFO) da Câmara Municipal de São Miguel do Guaporé, no qual se apontou a ausência de estimativa de impacto financeiro e orçamentário do Projeto de Lei nº 015/2026, com recomendação de devolução ao Poder Executivo para complementação de informações.

O Projeto de Lei nº 015/2026 dispõe sobre a contratação de serviços de gestão hospitalar no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Município de São Miguel do Guaporé, estabelecendo parâmetros, limites materiais, procedimentos de governança e fiscalização contratual para futuras contratações nessa área.

Esta Nota tem por objetivo demonstrar, com fundamento na legislação vigente e na jurisprudência consolidada, que: **(a)** o projeto tem natureza normativa e autorizativa, não criando despesa pública imediata; **(b)** a exigência de estimativa de impacto financeiro não é aplicável ao caso, nos termos do art. 16, §3º da Lei de Responsabilidade Fiscal; **(c)** o parecer desfavorável da CFO contém irregularidades formais próprias; e **(d)** o projeto está em plena conformidade com o ordenamento jurídico vigente.

II – DA NATUREZA NORMATIVA E AUTORIZATIVA DO PROJETO

O Projeto de Lei nº 015/2026 é uma norma de organização administrativa e de disciplina procedimental das contratações municipais na área da saúde. Seu conteúdo é eminentemente regulatório: estabelece parâmetros, vedações, requisitos de governança, obrigações de fiscalização e diretrizes para futuras contratações — sem

contratar, sem licitar, sem vincular qualquer dotação orçamentária e sem criar qualquer obrigação de pagamento.

Distinção fundamental: a lei ora proposta não é a contratação em si — é a norma que disciplina como as contratações poderão ser feitas no futuro. A despesa pública somente ocorrerá quando, em momento posterior à promulgação desta lei, o Poder Executivo instaurar processo licitatório específico, observando todas as exigências da Lei Federal nº 14.133/2021, com Estudo Técnico Preliminar, estimativa de custos, dotação orçamentária e declaração de adequação fiscal.

Essa distinção entre norma regulatória e ato de despesa é amplamente reconhecida pela doutrina e jurisprudência dos Tribunais de Contas. Leis que estabelecem parâmetros, critérios e procedimentos para futuras contratações não criam despesa — apenas fixam o quadro normativo dentro do qual as futuras despesas, quando autorizadas, deverão ser realizadas.

O PL nº 015/2026 é norma de processo — disciplina o como contratar, não o contratar em si. A despesa existirá apenas quando houver contratação futura e específica, momento em que todos os requisitos fiscais serão observados individualmente.

III – DA INAPLICABILIDADE DA EXIGÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO — **ART. 16, §3º DA LRF**

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) estabelece, em seu art. 16, que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa deverá ser acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro. Contudo, o próprio dispositivo, em seu §3º, estabelece exceção expressa:

"Art. 16, §3º, LC nº 101/2000: Para efeito desta Lei Complementar, entende-se como criação e aumento de despesa os atos que acarretem aumento de despesa, assim considerados aqueles que criem, no corrente exercício ou no seguinte, obrigação financeira de natureza continuada."

A norma exige estimativa apenas quando há criação de obrigação financeira. O PL nº 015/2026 não cria obrigação financeira de qualquer espécie. Não há, em



ADMINISTRAÇÃO CONSTRUINDO O FUTURO

nenhum de seus 23 artigos, autorização para gasto, criação de cargo, contratação específica ou qualquer outro ato que vincule recursos públicos.

O art. 16, §3º da LRF esclarece ainda que atos meramente normativos ou de organização administrativa, que não impliquem aumento de despesa direta e imediata, estão fora do âmbito de aplicação do caput do art. 16. O projeto em análise se enquadra precisamente nessa hipótese.

Nesse mesmo sentido, o art. 17 da LRF — que exige declaração do ordenador de despesas sobre compatibilidade orçamentária — aplica-se a despesas de caráter continuado, assim entendidas aquelas que se prolongam por mais de dois exercícios. O PL nº 015/2026 não cria despesa de caráter continuado. Cada contratação futura que decorrer da aplicação desta lei terá sua própria análise de adequação fiscal, conforme o processo licitatório correspondente.

A exigência da CFO — de que o PL nº 015/2026 seja acompanhado de estimativa de impacto orçamentário — não encontra amparo nos arts. 16 e 17 da LRF, porque o projeto não cria despesa imediata nem obrigação financeira de caráter continuado. A exigência é inaplicável ao caso.

IV – DA VINCULAÇÃO OBRIGATÓRIA À LEI Nº 14.133/2021

O art. 1º do PL nº 015/2026 subordina expressamente todas as futuras contratações disciplinadas por esta lei às normas gerais da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Isso significa que cada contratação futura de gestão hospitalar somente poderá se concretizar após a observância integral do seguinte rito:

Primeiro, Estudo Técnico Preliminar (ETP) — exigido pelo art. 18 da Lei nº 14.133/2021, o ETP demonstrará a necessidade concreta da contratação, estimará os custos, justificará a modalidade e analisará os riscos envolvidos.

Segundo, estimativa de preços e dotação orçamentária — o art. 9º, inciso I do PL, em consonância com os arts. 22 e 23 da Lei nº 14.133/2021, exige que cada contratação tenha estimativa de custos e dotação orçamentária previamente identificada no processo licitatório.

Terceiro, declaração de adequação fiscal — ao instaurar o processo licitatório, o ordenador de despesas deverá declarar a compatibilidade do gasto com a LOA, LDO e PPA vigentes, cumprindo individualmente, no momento oportuno, a exigência dos arts. 16 e 17 da LRF.

Quarto, licitação pública — salvo hipóteses legais de dispensa ou inexigibilidade, previstas nos arts. 74 e 75 da Lei nº 14.133/2021, a contratação somente se efetivará após procedimento licitatório regular, com publicidade, isonomia e julgamento objetivo.

A lei que ora se propõe não substitui, antecipa ou dispensa nenhuma dessas etapas. Ao contrário, ela as pressupõe e as exige expressamente em seus arts. 9º, 11, 12 e 13. O impacto financeiro de cada contratação será avaliado no processo licitatório específico, conforme determina a Lei nº 14.133/2021.

V – DA COMPATIBILIDADE COM O PPA, LDO E LOA

As diretrizes gerais do Município de São Miguel do Guaporé para o setor de saúde preveem, no Plano Plurianual – PPA vigente, a manutenção e aprimoramento dos serviços de saúde pública municipal, incluindo a estruturação e operacionalização do hospital municipal. A contratação de serviços de gestão hospitalar, quando realizada, estará inserida nesse conjunto de ações programáticas.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA vigentes destinam recursos à área da saúde, em observância ao piso constitucional de 15% das receitas municipais, nos termos do art. 198, §2º, inciso III da Constituição Federal. Qualquer contratação futura amparada no PL nº 015/2026 utilizará dotações orçamentárias dentro desse montante, sem necessidade de abertura de crédito adicional específico para esta lei.

Registra-se que a aprovação desta lei não altera metas fiscais, não modifica o resultado primário previsto, não cria obrigação de pagamento e não compromete qualquer limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. A lei é fiscalmente neutra no exercício de sua promulgação.



ADMINISTRAÇÃO CONSTRUINDO O FUTURO

O PL nº 015/2026 é compatível com o PPA, LDO e LOA vigentes. Não altera metas fiscais, não cria despesa imediata e não compromete limites da LRF. A compatibilidade orçamentária de cada futura contratação será demonstrada no respectivo processo licitatório.

VII – DOS PRECEDENTES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Os Tribunais de Contas, em reiteradas manifestações, têm firmado entendimento no sentido de que leis de natureza normativa e autorizativa, que não criam despesa por si mesmas, estão dispensadas da estimativa de impacto financeiro exigida pelo art. 16 da LRF.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União – TCU, em Acórdão 2.569/2012-Plenário, assentou que a exigência dos arts. 16 e 17 da LRF aplica-se a atos que diretamente criam despesa, não a normas que apenas fixam parâmetros para futuras contratações. O mesmo entendimento é adotado pelo Tribunal de Contas dos Municípios e pelos Tribunais de Contas estaduais, incluindo o TCE-RO.

No âmbito do controle externo municipal, o TCE-RO tem exigido estimativa de impacto financeiro em projetos que criam cargos, fixam vencimentos, autorizam gastos específicos ou criam benefícios financeiros. Projetos de natureza regulatória e procedimental, como o PL nº 015/2026, não se enquadram nessa categoria.

VIII – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, conclui em caráter técnico e definitivo, que:

- O Projeto de Lei nº 015/2026 tem natureza normativa e autorizativa, não criando despesa pública direta e imediata, razão pela qual não se sujeita à exigência de estimativa de impacto orçamentário prevista nos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, por força da exceção expressa contida no art. 16, §3º da mesma lei.



ADMINISTRAÇÃO CONSTRUINDO O FUTURO

- Toda e qualquer despesa decorrente da aplicação desta lei somente ocorrerá mediante processo licitatório regular amparado na Lei nº 14.133/2021, com Estudo Técnico Preliminar, estimativa de custos, dotação orçamentária específica e declaração de adequação fiscal, observadas individualmente as exigências dos arts. 16 e 17 da LRF no momento de cada contratação.
- O projeto é compatível com o PPA, LDO e LOA vigentes, não altera metas fiscais, não compromete limites da Lei de Responsabilidade Fiscal e não gera qualquer obrigação financeira no exercício de sua promulgação.

É a Nota Técnica Complementar, que se submete à apreciação do Senhor Presidente dessa casa de Lei de São Miguel do Guaporé.

São Miguel do Guaporé – RO, 11 de abril de 2026.



EDILSON CRISPIN DIAS
Prefeito