

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PROTOCOLO: 728/2023

DATA ENTRADA: 2 de Março de 2023

PROJETO DE LEI nº 9.488/2023

1. Relatório

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao Relator (a) da Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o Projeto de Lei nº 9.488/2023, de autoria do prefeito Rodrigo Pinheiro, que dispõe sobre autorização para abertura e repasse de Crédito Adicional Especial e dá outras providências.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, bem como sua adequação e formalidade regimental.

Segundo justificativa anexa ao presente:

A presente proposta objetiva a inclusão de categoria econômica de despesa na LOA 2023, para fins de transferências de saldos financeiros remanescentes de exercícios anteriores a 2018, nos termos da Lei Complementar nº 197, de 6 de dezembro de 2022, para 02 (duas) entidades sem fins lucrativos, por meio de classificação de despesa em Subvenções Sociais.

Conforme normativo do Ministério da Saúde, através da Portaria GM/MS Nº 96, de 7 de fevereiro de 2023, a qual estabelece que os saldos financeiros sejam aplicados para o custeio de serviços prestados por entidades privadas sem fins lucrativos que complementam o SUS.

De acordo com a Portaria GM/MS Nº 96, de 7 de fevereiro de 2023, as entidades: LABORATÓRIO DE FISIOTERAPIA E ANALISES CLINICAS - ASCES - ASSOCIAÇÃO CARUARUENSE DE ENSINO SUPERIOR, sob CNPJ: 09.993.940/0001-01 e a APAE CARUARU - ASSOCIAÇÃO DE PAIS E AMIGOS DOS EXCEPCIONAIS DE CARUARU, sob CNPJ: 20.595.230.0001/58, são as contempladas a receberem os montantes de R\$ 3.412,76 (três mil, quatrocentos e doze reais e setenta e seis centavos) e R\$ 406,05 (quatrocentos e seis reais e cinco centavos), respectivamente, totalizando o valor R\$ 3.818,81 (três mil, oitocentos e dezoito reais e oitenta e um centavos).

Desse modo, em conformidade com a previsão na LDO 2023, através da Lei Municipal nº 6.898, de 08 de setembro de 2022, em seu art. 102, § § 2º e 3º, para despesas abaixo do limite constante nos incisos I e II do art. 75 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021 e atualizações, não cabe emissão de impacto orçamentário/financeiro, pois, o valor do referido Projeto de Lei é na importância de R\$ 3.818,81 (três mil, oitocentos e dezoito reais e oitenta e um centavos) que será transferido em única parcela.



É o relatório.

Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos ser utilizada ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno desta Casa Legislativa, dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Art. 274 – As deliberações das Comissões serão assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de assessoramento jurídico sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.



Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se a justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo, restando, pois, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local, não restando dúvidas de que o objeto – abertura de crédito especial, não repercute na seara de competência da União, atuando pois na órbita do ente municipal.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, *in caso*, a votação nominal e por maioria qualificada de dois terços, nos termos do art. 115, §3º do Regimento Interno c/c art. 107, inciso II, verbis:

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

(...)

§ 3º - Por maioria de **dois terços** de seus membros a Câmara deliberará sobre:

(...)

b) **as leis que envolvam matéria financeira de qualquer natureza**, alienação de bens imóveis e concessão de direito de uso e de serviços públicos;

Art. 107 – (...)



II – **nominal**, nas proposições de projeto de lei de autoria do Prefeito, da Mesa Diretora, de um ou mais Vereadores, ou das Comissões Permanentes e Especiais, projetos de lei de iniciativa popular, projetos de emenda organizacional, nas verificações de votação simbólica, na apreciação de veto, por solicitação de qualquer vereador, nos processos de cassação de mandato, julgamento dos processos de apuração de responsabilidade e de falta de decoro parlamentar. (alterado pela Resolução nº 598/2017)

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal¹.

5. MÉRITO

O projeto de lei em questão tem como objeto a autorização para abertura de crédito orçamentário especial no montante de R\$ 3.818,81 (Três mil, oitocentos e dezoito reais e oitenta e um centavos). Tal crédito, caso autorizado, será destinado as despesas com auxílio financeiro às entidades privadas sem fins lucrativos que complementam o Sistema Único de Saúde - SUS.

Segundo narrado em mensagem de justificativa, a autorização de tal verba servirá para transferir saldos financeiros remanescentes de exercícios anteriores a 2018, nos termos da Lei Complementar nº 197/2022 para duas entidades sem fins lucrativos, por meio de classificação de despesa em Subvenções sociais. Neste contexto, informa ainda, o Poder Executivo, que, conforme a Portaria BM/MS nº 96/2023, as entidades contempladas serão as seguintes:

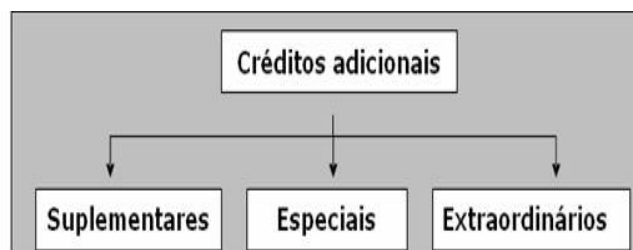
- LABORATÓRIO DE FISIOTERAPIA E ANALISES CLINICAS - ASCES - ASSOCIAÇÃO CARUARUENSE DE ENSINO SUPERIOR, sob CNPJ: 09.993.940/0001-01
- APAE CARUARU - ASSOCIAÇÃO DE PAIS E AMIGOS DOS EXCEPCIONAIS DE CARUARU, sob CNPJ: 20.595.230.0001/58

5.1 – Da Autorização Legislativa para Abertura de Crédito Adicional Especial

A abertura de crédito adicional especial é destinado para as despesas as quais não haja dotação orçamentária específica, sendo autorizado por lei, ou seja, créditos não computados na Lei do Orçamento e sem dotação específica.

¹ **Art. 138** – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.

Segue quadro comparativo esquematizado:



	SUPLEMENTARES	ESPECIAIS	EXTRAORDINÁRIOS
Finalidade	Reforço de dotação orçamentária existente na LOA.	Atender à categoria de programação não contemplada na LOA.	Atender a despesas imprevisíveis e urgentes.
Autorização	Prévia, podendo ser incluída na própria LOA ou em lei especial.	Prévia, em lei especial.	Sem necessidade prévia.
Forma de Abertura	Decreto do PE, após autorização Legislativa, até o limite estabelecido em lei.	Decreto do PE, após autorização Legislativa, até o limite estabelecido em lei.	Por meio de Medida Provisória (União) ou Decreto (Estados e Municípios).
Recursos	Indicação obrigatória	Indicação obrigatória	Independente de indicação, ou seja, é facultativa.
Valor/Limite	Obrigatório, indicado na lei de autorização e no decreto de abertura.	Obrigatório, indicado na lei de autorização e no decreto de abertura.	Obrigatório, indicado na medida provisória (União) ou no Decreto (Estados e Municípios).
Vigência	Sempre no exercício financeiro em que foi aberto.	Em princípio, no exercício financeiro em que foi aberto.	Em princípio, no exercício financeiro em que foi aberto.
Prorrogação	Não permitida.	Quando autorizado nos últimos 4 meses do exercício financeiro.	Quando autorizado nos últimos 4 meses do exercício financeiro.

A legislação que fundamenta tal resumo encontra-se disponível na Constituição Federal, Art. 167 c.c Art. 7º da Lei Federal 4.320/64:

Art. 167. São vedados:

(...)

V - a abertura de crédito suplementar ou **especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes**; (CRFB/88)

Art. 7º A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:

I - Abrir créditos suplementares até determinada importância obedecidas as disposições do artigo 43;

(...)



TÍTULO V

Dos Créditos Adicionais

Art. 40. São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;

II - **especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;**

III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da **existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa** e será precedida de exposição justificativa. [\(Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964\)](#)

§ 1º Consideram-se **recursos** para o fim deste artigo, desde que não comprometidos: [\(Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964\)](#)

I - o **superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;** [\(Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964\)](#)

II - **os provenientes de excesso de arrecadação;** [\(Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964\)](#)

III - **os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;** [\(Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964\)](#)

IV - **o produto de operações de crédito autorizadas,** em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las. [\(Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964\)](#)

§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas. [\(Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964\)](#)

§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício. [\(Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964\)](#) [\(Vide Lei nº 6.343, de 1976\)](#)

§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-a a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício. [\(Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964\)](#)

Art. 44. Os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que dêles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo.

Art. 45. Os créditos adicionais terão vigência adstrita ao exercício financeiro em que forem abertos, salvo expressa disposição legal em contrário, quanto aos especiais e extraordinários.

Art. 46. O ato que abrir crédito adicional indicará a importância, a espécie do mesmo e a classificação da despesa, até onde fôr possível.

Glossários dos termos:

1. **Superávit Financeiro** - é a diferença positiva entre o Ativo Financeiro e o Passivo Financeiro, apurado em Balanço Patrimonial, conjugando-se, ainda, os saldos dos Créditos especiais e extraordinários transferidos e as operações de créditos a eles vinculadas. Exemplo: se o ativo financeiro fosse de \$ 100 e o passivo de \$ 80, teríamos um saldo positivo de \$ 20; se no exercício fossem reabertos \$ 12 de Créditos Adicionais, teríamos que subtrair esse valor de \$ 20, resultando \$ 8 disponível. Se, além disso, houvesse \$ 5 de operações de crédito vinculados a esses créditos reabertos, ainda a realizar, teríamos que somá-los aos \$ 8, resultando o superávit financeiro apurado de \$ 13, valor do recurso disponível líquido.
2. **Excesso de arrecadação** - é o saldo positivo das diferenças, acumuladas mês a mês, entre a arrecadação prevista e a realizada.
3. **Anulação parcial ou total de dotação** - é o cancelamento total ou parcial de dotações consideradas excedentes com o objetivo de adicioná-las àquelas consideradas insuficientes.
4. **Operações de créditos** - são empréstimos obtidos pelo Estado, podendo ser internas ou externas. Serão internas quando contraídas dentro do próprio País; e externa quando contratada fora deste. Ressalta-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal veda a contratação de operações de crédito destinadas a atender despesas correntes.
5. Os recursos que, em decorrência de **veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual**, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante Créditos Adicionais, com prévia e específica autorização legislativa.
6. Os resultantes da **Reserva para Contingência**, estabelecido na LOA (art. 5º, inciso III, alínea b, da LRF).

Em termos gerais, observa-se que está presente o **pedido de autorização de abertura**, conforme lido supra, bem como a **existência de recursos disponíveis**, visto que, nos termos do Art. 3º da proposição: *“Para acorrer às despesas com a abertura do Crédito Adicional Especial autorizado por esta Lei, serão utilizados recursos provenientes de anulação de dotações”*.

A anulação de dotações é o cancelamento total ou parcial de dotações consideradas excedentes com o objetivo de adicioná-las àquelas consideradas insuficientes.

Por sua vez, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei Municipal nº 6.745/21) estabelece os seguintes critérios complementares as aberturas de créditos orçamentários especiais, vejamos:

Subseção II

Das Alterações e dos Créditos Adicionais

Art. 39. As alterações na lei orçamentária poderão ser realizadas de acordo com as necessidades de execução, observadas as disposições constitucionais e legais e condições de que trata este artigo:

I - as alterações que visem a inclusão de dotações inicialmente não computadas na lei orçamentária, em conformidade com os artigos 41 a 43 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, serão autorizadas pelo Poder Legislativo por intermédio de crédito especial aprovado por Lei, que será aberto por decreto;

II - as alterações que visem reforço de dotações para despesas inicialmente computadas de forma insuficiente na lei orçamentária, gerando acréscimo no valor da ação orçamentária, serão realizadas mediante autorização do Poder Legislativo, através de Lei, para abertura de crédito suplementar, em conformidade com os artigos 41 a 43 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que será aberto por decreto.

§ 1º Para a situação constante no inciso II, a Lei Orçamentária estabelecerá limite percentual sobre o total da despesa fixada para prévia autorização de abertura de crédito adicional suplementar, em conformidade com o art. 7º da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964 e com o art. 165, § 8º da Constituição da República.

§ 2º Com fundamento no inciso VI do art. 167 da Constituição Federal, por não constituir categoria de programação, ficam autorizadas alterações e inclusões de grupos de natureza da despesa, modalidade de aplicação e fontes de recursos, desde que não modifique o valor total das ações, constantes na lei orçamentária e em créditos adicionais.

Art. 40. Os créditos extraordinários são destinados às despesas imprevisíveis e urgentes como em caso de calamidade pública, consoante disposições do § 3º do art. 167 da Constituição da República e do art. 44, da Lei Federal nº 4.320/1964, e serão abertos por Decreto do Poder Executivo, que deles dará conhecimento ao Poder Legislativo.

Art. 41. Os créditos especiais e extraordinários autorizados nos últimos quatro meses de 2021 poderão ser reabertos ao orçamento de 2022, no limite de seus saldos, mediante decreto, conforme art. 167, § 2º, da Constituição Federal, podendo ser ajustada a classificação orçamentária para adequação ao orçamento de 2022.

Art. 42. Os recursos orçamentários destinados a abertura de créditos adicionais de que trata o inciso II do § 1º do art. 43 da Lei Federal nº 4.320/1964, poderão ser apurados por fonte/destinação de recursos.

Art. 43. Os projetos de lei de créditos adicionais serão apresentados com a forma e o nível de detalhamento estabelecidas para o orçamento.

Parágrafo único. Durante o exercício de 2022 os projetos de Lei destinados a autorização para abertura de créditos especiais incluirão as modificações pertinentes no Plano Plurianual, para compatibilizar à execução dos programas de trabalho envolvidos, com a programação orçamentária respectiva.

Art. 44. Havendo necessidade de suplementação de dotações da Câmara Municipal, esta solicitará por ofício ao Poder Executivo, que terá o prazo máximo de 10 (dez) dias úteis para abrir o crédito por meio de Decreto e comunicar ao Presidente da Câmara.

§ 1º A solicitação de que trata o caput deste artigo indicará as dotações vinculadas à Câmara Municipal que precisam ser reforçadas e as que serão reduzidas, para atender ao inciso III do § 1º do art. 43 da Lei nº 4.320/1964.

§ 2º Verificado eventual saldo de dotação orçamentária da Câmara Municipal que não será utilizado, poderão ser oferecidos pelo Poder Legislativo tais recursos como fonte para abertura de créditos adicionais.

Art. 45. Para realização das ações e serviços públicos, inclusive aqueles decorrentes dos artigos 194 a 214 da Constituição Federal, poderá haver compensação entre os orçamentos fiscal e da seguridade social, por meio de créditos adicionais com recursos de anulação de dotações, respeitados os limites legais.

Art. 46. O Plano Plurianual, esta Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual, e seus anexos, poderão ser alterados por leis específicas no decorrer do exercício de 2022, observada a legislação pertinente.

Além do mais, os **projetos de lei de créditos adicionais** devem ser apresentados com a **forma e o nível de detalhamento** estabelecida para o orçamento. Nos termos do Art. 19, da legislação supracitada, o orçamento deve ser apresentado e executado com a classificação orçamentária até a modalidade de aplicação.

Ar. 19. O Quadro de Detalhamento da Despesa, que será publicado até 30 (trinta) dias após a publicação da Lei Orçamentária Anual, terá o seguinte detalhamento:

- I - Classificação Institucional;
- II - Classificação Funcional;
- III - Classificação por Estrutura Programática;
- IV - Classificação da Despesa por Natureza:
 - a) Categoria Econômica;
 - b) Grupo de Natureza de Despesa;
 - c) Modalidade de Aplicação;
 - d) Elemento de Despesa;
- V - Classificação por Fonte/Destinação de Recursos.

Parágrafo único. A proposta orçamentária poderá ser apresentada e executada com a classificação orçamentária até a modalidade de aplicação.

Informações que estão presentes no **anexo único**, conforme resta demonstrado:

ANEXO I

DOTAÇÃO QUE FARÁ PARTE DO ORÇAMENTO APÓS ABERTURA DO CRÉDITO ESPECIAL

Unidade Gestora:	43008 - Fundo Municipal de Saúde de Caruaru
Órgão Orçamentário:	31000 - SECRETARIA DE SAÚDE
Unidade Orçamentária:	31002 - FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE
Função:	10 - Saúde
Subfunção:	302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial
Programa:	1002 - ASSISTÊNCIA DE MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE HOSPITALAR E AMBULATORIAL
Ação:	2.1023 - Manutenção das ações de assistência de média e alta complexidade.
Despesa:	3.3.50.43.00 Subvenções Sociais
Fonte de Recurso:	151 - MSC - 1.600.0000 Recursos do SUS do Bloco de Manutenção das Ações e Serviços Públicos de Saúde
Valor:	3.818,81

Assim, **diante da competente iniciativa e do respeito aos requisitos Constitucionais, Legais Federais e da Lei de diretrizes orçamentárias do município**, resta reconhecer preenchida a legalidade do pedido para a abertura de crédito adicional especial.



6. DAS EMENDAS

Não foram oferecidas emendas ao projeto.

7. CONCLUSÃO

Diante do exposto, pelos motivos supracitados, opina – de modo não vinculante – a Consultoria Jurídica Legislativa **pela legalidade do Projeto de Lei 9.488/2023**

É o parecer. À conclusão superior.

Caruaru, 7 de Março de 2023

Clayton Barbosa
Técnico Legislativo – Mat. 945-1

Micael Andrade
Estagiária de Direito - CJL

Edilma Alves Cordeiro
Consultora Jurídica Geral – Mat. 1.105-1