



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 154-A/2023 CJL
PROTOCOLO: 3877/2023
DATA ENTRADA: 03 de Outubro de 2023
PROJETO DE LEI nº 9.713 de 2023

Ementa: *Dispõe sobre Implantação do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora no Município de Caruaru-PE e dá outras providências*

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado as Comissões Permanentes Pertinentes, sobre o projeto que *Dispõe sobre Implantação do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora no Município de Caruaru-PE e dá outras providências*. Autoria do **Poder Executivo**.

O projeto de lei supracitado dispõe de um total de 42 artigos, com justificativa, estimativa de impacto orçamentário-financeiro e assinado digitalmente pelo seu autor.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica no tocante ao Regimento Interno e Lei Orgânica do Município.

Segundo justificativa anexa ao projeto, em resumo: *“Diante de todo o exposto, a compreensão do Executivo Municipal é de que Caruaru necessita avançar no indispensável movimento de consolidar o Sistema de Garantia dos Direitos Humanos e Fundamentais de Crianças e Adolescentes, considerando essencial a implantação do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora, o qual ampliará o conjunto de ofertas que dispomos para a proteção de Crianças e Adolescentes com direitos ameaçados e/ou violados.”*

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 serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática 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 ressalta-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 que o Executivo articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber, não restando dúvidas de que o objeto – “*Dispor sobre Implantação do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora no Município de Caruaru-PE e dá outras providências.*” não repercute na seara da União, sendo este de competência e interesse local.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença de maioria absoluta dos Vereadores, adotando, in caso, a votação nominal, por quórum qualificado, nos termos do art. 115, §3º do Regimento Interno c/c art. 138, *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. 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.**

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

5. MÉRITO

5.1 – Da Competência

A proposição em estudo é a implantação de um programa social denominado de “serviço de acolhimento em família acolhedora”, destinado à garantia de direitos de crianças e adolescentes em situação de risco ou de privação temporária do convívio familiar natural.

O projeto de lei está composto de 42 artigos que visam abordar desde as disposições gerais, passando pelos órgãos envolvidos, requisitos e seleção das famílias, período de acolhimento, recursos financeiros e fiscalizações.

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.

A leitura pormenorizada não encontrou maiores entraves quanto aos aspectos legais e práticos para aplicação da dita legislação, tratando-se de norma que tem a finalidade de, com a absoluta prioridade, assegurar direitos de crianças e adolescentes, nos termos constitucionais², como também na legislação de regência³.

Como existem diversas obrigações para a estrutura do Executivo, bem como disposições sobre servidores e etc., é de saber comum que tais normativos exigem a iniciativa reservada. E tal iniciativa possui arrimo constitucional, conforme demonstrado agora:

Art. 19 (...)

§ 1º É da **competência privativa do Governador** a iniciativa das leis que disponham sobre:

(...)

VI - **criação, estruturação e atribuições** das Secretarias de Estado, de órgãos e de entidades da administração pública.

A Lei Orgânica do município de Caruaru, em norma de repetição obrigatória, também condiciona a iniciativa de determinadas matérias a competência exclusiva, eis os normativos:

Art. 36 - São de **iniciativa exclusiva do Poder Executivo** as leis que disponham sobre:

(...)

III - **criação, estrutura e atribuições** de secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

Por fim, o Regimento Interno da Casa Jornalista José Carlos Florêncio, de forma ainda mais restritiva, informa explicitamente as matérias cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Executivo, eis o rol taxativo:

Art. 131 – É da **competência exclusiva do Prefeito** a iniciativa das leis que:

(...)

IV – **tratam de criação, estruturação e atribuições** das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

Dessa forma, diante do conteúdo que permeia a proposição, o requisito da iniciativa foi devidamente atendido, nos termos de toda a legislação supracitada, estando, portanto, formal, regimental e constitucionalmente válido.

² Art. 227 da CRFB/88.

³ Estatuto da Criança e do Adolescente.

5.2 – Abertura de Crédito Especial

No **Art. 40** da proposição há uma autorização para abertura de crédito orçamentário especial no montante de **R\$ 110.000,00** (cento e dez mil reais), destinada a execução das atividades detalhadas no anexo único da proposição.

Os créditos especiais são os créditos não computados na Lei do Orçamento, ou seja, **aqueles destinados a despesas para as quais não haja dotação específica.**

O artigo 7º da Lei 4.320/64 e o art. 167 da Constituição Federal autorizam a inclusão no, orçamento, de dispositivo que permite ao Executivo abrir Créditos Suplementares até determinado limite do total da despesa fixada no orçamento. Tal medida visa a agilizar e desburocratizar os procedimentos administrativos. **Já a autorização para a abertura de Crédito Especial deverá ser concedida por meio de lei própria.** No caso do Crédito Extraordinário, a dispensa de manifestação legislativa prévia justifica-se plenamente dada a urgência requerida. A necessidade de informar o Legislativo imediatamente após a abertura do Crédito Extraordinário impede que o Executivo possa cometer qualquer abuso nessa área, possibilitando os ajustes necessários.

A autorização para abertura de um crédito especial deve ser feita por lei específica, que deve indicar o valor total do crédito, a categoria de programação a ser atendida e o prazo para sua utilização. O decreto de abertura do crédito especial é expedido pelo Chefe do Executivo, após a autorização legislativa.

O decreto deve indicar o valor total do crédito, o prazo para sua utilização e o órgão ou entidade que será responsável pela sua execução. A indicação do crédito especial na LOA é obrigatória. O crédito especial deve ser indicado na lei de autorização e no decreto de abertura.

Ato contínuo, o crédito especial deve ser utilizado, em princípio, no exercício financeiro em que foi aberto. No entanto, quando autorizado nos últimos 4 meses do exercício financeiro, poderá ser utilizado no exercício financeiro subsequente.



Exemplos de créditos especiais:

- Créditos para atender a despesas imprevistas ou urgentes, como desastres naturais ou calamidades públicas;
- Créditos para atender a despesas decorrentes de leis novas ou de alterações na legislação;
- Créditos para atender a despesas decorrentes de execução orçamentária deficiente

Principais características dos créditos especiais:

- São créditos adicionais abertos por lei específica;
- São destinados a atender a categoria de programação não contemplada na LOA;
- A autorização para abertura de um crédito especial deve ser feita por lei específica;
- O decreto de abertura do crédito especial é expedido pelo Presidente da República;
- A indicação do crédito especial na LOA é obrigatória;
- O crédito especial deve ser utilizado, em princípio, no exercício financeiro em que foi aberto.

Portanto, presentes os requisitos legais para a autorização de abertura do crédito especial.

6. DA RESPONSABILIDADE FISCAL

A proposição ora analisada traz a previsão de auxílio financeiro por criança ou adolescente em acolhimento. Considerando que a proposição gera despesa de caráter continuado, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), em seu art. 17 c/c art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, elenca os seguintes requisitos necessários para a validade da despesa:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (Vide ADI 6357)
I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;



II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o [§ 3º do art. 182 da Constituição](#).

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016\)](#)

Neste contexto, é possível observar que a proposição sob análise atende a todos os requisitos exigidos pela legislação pátria. Ilustra-se:

	ANEXO I ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO (Arts. 16 e 17 da LRF)	Folha 1 / 3 Fls. Processo	
	1. TIPO DE AÇÃO GOVERNAMENTAL <input type="checkbox"/> Criação, Expansão ou Aperfeiçoamento de Ação Governamental (art. 16) <input checked="" type="checkbox"/> Despesa Obrigatória de Caráter Contínuo derivada de Lei ou Ato Administrativo Normativo (art. 17)		
2. DESCRIÇÃO DA AÇÃO GOVERNAMENTAL IMPLANTAÇÃO DO SERVIÇO DE ACOGLHIMENTO EM FAMÍLIA ACOGLHEDORA NO MUNICÍPIO DE CARUARU/PE.			
3. CARACTERIZAÇÃO DA DESPESA NO EXERCÍCIO FINANCEIRO CORRENTE			
QUANTIDADE	ESPECIFICAÇÃO	VALOR (R\$)	
15	FAMÍLIAS	R\$ 19.800,00	
05	EQUIPES DE APOIO	R\$ 8.300,00	
VALOR TOTAL (R\$)		R\$ 28.100,00	
4. PROGRAMAÇÃO DE PAGAMENTO			
MÊS	VALOR (R\$)		
	EXERCÍCIO 2023	EXERCÍCIO 2024	EXERCÍCIO 2025
JANEIRO	R\$ -	R\$ 28.100,00	R\$ 28.100,00
FEBREIRO	R\$ -	R\$ 28.100,00	R\$ 28.100,00
MARÇO	R\$ -	R\$ 28.100,00	R\$ 28.100,00
ABRIL	R\$ -	R\$ 28.100,00	R\$ 28.100,00
MAIO	R\$ -	R\$ 28.100,00	R\$ 28.100,00
JUNHO	R\$ -	R\$ 28.100,00	R\$ 28.100,00
JULHO	R\$ -	R\$ 28.100,00	R\$ 28.100,00
AGOSTO	R\$ -	R\$ 28.100,00	R\$ 28.100,00
SETEMBRO	R\$ -	R\$ 28.100,00	R\$ 28.100,00
OUTUBRO	R\$ -	R\$ 28.100,00	R\$ 28.100,00
NOVEMBRO	R\$ -	R\$ 28.100,00	R\$ 28.100,00
DEZEMBRO	R\$ -	R\$ 28.100,00	R\$ 28.100,00
VALOR TOTAL (R\$)	R\$ -	R\$ 337.200,00	R\$ 337.200,00
5. FONTE DE RECURSO <input type="checkbox"/> RECURSOS PRÓPRIOS <input type="checkbox"/> FUNDEB <input type="checkbox"/> OPERAÇÃO DE CRÉDITO <input type="checkbox"/> RECURSOS DE CONVÊNIO <input checked="" type="checkbox"/> OUTRA FONTE DE RECURSO			
6. COMPENSAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA, ÍNDICE DE PESSOAL E IMPACTO ORÇAMENTÁRIO Atenção: Este quadro deverá ser preenchido sempre que ocorrer a criação ou o aumento de despesa não prevista na LOA 2023 decorrente de Lei ou ato administrativo normativo (art. 17) ou de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental (art. 16) e para verificação do índice de pessoal quando se tratar da correspondente despesa. <input type="checkbox"/> À compensação dos efeitos financeiros da despesa criada / aumentada mediante aumento da receita <input type="checkbox"/> redução da despesa prevista na LOA 2023 <input type="checkbox"/> utilização de recurso decorrente de supervit / saldo financeiro, disponível no balanço orçamentário na Prestação de Contas, conforme demonstrado às fls. _____ <input checked="" type="checkbox"/> Informe que a despesa criada / aumentada ultrapassa o exercício financeiro de 2023, devendo a mesma ser consignada na(s) LOA do(s) exercício(s) seguinte(s).			
Assinatura digital do titular da UO requisitante			

	ANEXO II MEMÓRIA DE CÁLCULO DA ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO	Folha 2 / 3 Fls. Processo	
	1. FINALIDADE IMPLANTAÇÃO DO SERVIÇO DE ACOGLHIMENTO EM FAMÍLIA ACOGLHEDORA NO MUNICÍPIO DE CARUARU/PE.		
2. JUSTIFICATIVA O SERVIÇO DE ACOGLHIMENTO EM FAMÍLIA ACOGLHEDORA DESTINADO À GARANTIA DE DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE RISCO SOCIAL E DE PRIVAÇÃO TEMPORÁRIA DO CONVÍVIO COM A FAMÍLIA NATURAL, POR MEIO DA MEDIDA DE PROTEÇÃO PREVISTA NO ARTIGO 101, INCISO VIII, DA LEI Nº 8.069/1990. O SERVIÇO, UMA VEZ INSTITUÍDO, ATUARÁ COMO PARTE CONSTITUINTE DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO INTEGRAL NO ÂMBITO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL A CRIANÇAS E ADOLESCENTES DO MUNICÍPIO DE CARUARU - PE, ATENDENDO AO QUE DISPÕE A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, E O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS), COM VISTAS À GARANTIA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE PREVISTOS NA LEI Nº 8.069/90, LEI Nº 13.257/16, E NO PLANO NACIONAL DE PROMOÇÃO, PROTEÇÃO E DEFESA DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA.			
3. IMPACTO SOBRE AS RECEITAS CORRENTES PREVISTAS			
	EXERCÍCIO 2023	EXERCÍCIO 2024	EXERCÍCIO 2025
AUMENTO DA DESPESA	R\$ -	R\$ 337.200,00	R\$ 337.200,00
RECEITA CORRENTE PREVISTA	R\$ 1.318.504.000,00	R\$ 1.385.005.000,00	R\$ 1.454.280.000,00
PERCENTUAL EM RELAÇÃO À RCL	0,00%	0,02%	0,02%
4. IMPACTO SOBRE A DISPONIBILIDADE DE CASH LIQUÍDO PREVISTA			
	EXERCÍCIO 2023	EXERCÍCIO 2024	EXERCÍCIO 2025
AUMENTO DA DESPESA	R\$ -	R\$ 337.200,00	R\$ 337.200,00
DISPONIBILIDADE DE CASH LIQUÍDO	R\$ 46.916.000,00	R\$ 48.441.000,00	R\$ 49.895.000,00
PERCENTUAL EM RELAÇÃO À RCL	0,00%	0,70%	0,68%
5. OBSERVAÇÕES DIVERSAS A ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO LIVOU EM CONSIDERAÇÃO AS RECEITAS CORRENTES PREVISTAS, DEZDUZIDAS AS RECEITAS DE CAPITAL.			
Assinatura digital do Secretário(a) de SEFAZ			

	ANEXO VI DECLARAÇÃO DO ORDENADOR DE DESPESAS (Art. 16, II da LRF)	Folha 3 / 3 Fls. Processo
---	---	------------------------------

DECLARAÇÃO DO ORDENADOR DE DESPESAS
<p>Declaro, para os fins dispostos no inciso II do art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que o aumento de despesa tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual – LOA e é compatível com o Plano Plurianual – PPA e a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.</p> <p>Em ____/____/____</p> <p>_____ Assinatura digital do ordenador de despesas requisitante</p>

Portanto, supridos os requisitos da LRF 101/00.

7. EMENDAS

Não foram apresentadas emendas parlamentares.

A Consultoria Jurídica Legislativa também não observa necessidade destas pelo relator (a).

8. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, **trata-se de um parecer opinativo**, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo a consequente aprovação/reprovação. Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:



“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada de decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução *ex officio* da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples de parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 – DF. Rel. Min. Marco Aurélio –STF)

É o parecer, que ora submeto, à apreciação das dignas Comissões Permanentes da Casa Jornalista José Carlos Florêncio.

Assim sendo, em obediência às normas legais, esta Consultoria Jurídica Legislativa opina pela *legalidade e constitucionalidade* do presente Projeto de Lei, por atender aos requisitos legais pertinentes a iniciativa, adequação orçamentária e formalidades.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 17 de Outubro de 2023.

ANDERSON MÉLO
OAB-PE 33.933D
ANALISTA LEGISLATIVO – ESP. DIREITO PÚBLICO
Mat. 740-1

DRA. EDILMA ALVES CORDEIRO
CONSULTORA JURÍDICA GERAL

DR. JOÃO AMÉRICO R. DE FREITAS
CONSULTOR JURÍDICO EXECUTIVO



AILTON JOSÉ DA SILVA
ESTAGIÁRIO DE DIREITO - CJL