



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
 CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
 CNPJ: 60.243.409/0001-60
 SITE: igarapava.sp.gov.br

PARECER JURÍDICO N° 079/2023/ JURÍDICO/ CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA-SP

Projeto de Lei nº 22/2023

Interessado: Presidente da Câmara Municipal

Assunto: Projeto de Lei que autoriza a celebração de convênio e abertura de crédito especial

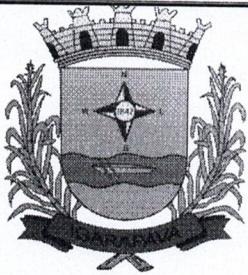
EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. PROJETO DE LEI N° 22/2023. PEDIDO DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA PARA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO E ABERTURA DE CRÉDITO ESPECIAL. INTERESSE LOCAL. PROJETO DE INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INFORMAÇÕES NECESSÁRIAS PARA ESCLARECIMENTOS ACERCA DOS RECURSOS INDICADOS. RECOMENDAÇÃO.

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei que objetiva autorização para o Poder Executivo firmar convênio com a irmandade Santa Casa de Misericórdia de Igarapava/SP e abertura de crédito especial para lhe dar lastro financeiro.

O Projeto de Lei foi encaminhado através do Ofício nº 566/2023 e o processo está instruído com:

- a) Ofício nº 566/2023 – fls. 1;
- b) Projeto de Lei nº 22/2023 – fls. 2/3;
- c) Justificativa - fls. 4/5;
- d) Inscrição cadastral da Santa Casa – fls. 6;
- e) Cópia de Declaração de não repasse assinada por José André Neto e Marcelo Ormeneze – fls. 7;
- f) Cópia da LC 197/2022;



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
 CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
 CNPJ: 60.243.409/0001-60
 SITE: igarapava.sp.gov.br

- g) Demonstrativo de saldos das contas abertas anteriormente a 2018 - fls. 10;
- h) Portaria nº 96/2023 do Ministério da Saúde – fls. 7/9;
- i) Plano de Trabalho nº 07/2023 – fls. 13/19;
- j) Minuta de termo de convênio – fls. 21/30;
- k) Fatura Sabesp com vencimentos, respectivamente, em 05.08 e 05.09.2023 – fls. 31;
- l) Despacho da Presidência solicitando Parecer Jurídico, datado de 20.07.2023 – fls. 32.

É o breve relatório. Passo a opinar.

II – ANÁLISE JURÍDICA

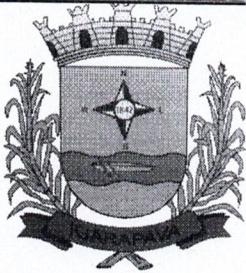
De início, imperioso destacar que o exame do Setor Jurídico se circunscreve tão somente à matéria jurídica envolvida, tendo-se por base os documentos anexados, não sendo sua competência examinar o mérito do tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade das autoridades competentes.

II.1) Competência e iniciativa

A adoção da forma federativa tem implicações de diversas ordens, já que há descentralização político-administrativa do poder entre os entes federados.

A repartição constitucional de competências entre os entes federados foi orientada pelo princípio da predominância de interesses, cabendo à União dispor de assuntos de interesses gerais; aos Estados, cuidar das matérias de interesses regionais; aos Municípios, por sua vez, tratar dos assuntos de interesse local. O Distrito Federal, pela sua natureza, cumula as competências estaduais e municipais, com poucas ressalvas previstas na Constituição Federal.

O Projeto é de autoria do Prefeito Municipal de Igarapava/SP, senho José Ricardo Rodrigues Mattar. Consoante dispõe o art. 39 da Lei Orgânica Municipal, bem como o art. 140, §1º, III, do Regimento Interno desta Edilidade, o Prefeito possui iniciativa para a propositura de Projetos de Lei.



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
 CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
 CNPJ: 60.243.409/0001-60
 SITE: igarapava.sp.gov.br

Conforme dispõe a Lei Orgânica do Município de Igarapava/SP, compete à Câmara Municipal de Igarapava/SP autorizar convênio com entidades particulares, na forma do art. 29, XIII. No mais, aduz o mesmo diploma normativo ser de competência da Câmara a aprovação de convênio celebrado pelo Município, conforme inciso II, art. 30.

A Constituição da República, em seu art. 30, I, dispõe que compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local. A autorização para firmar convênio e abrir crédito especial denota interesse local.

Isto posto, sob o ponto de vista jurídico, a competência e iniciativa para propositura do Projeto de Lei estão adequadas à legislação.

II.2) Matéria do Projeto de Lei

II.2.1) Autorização para celebração de convênios

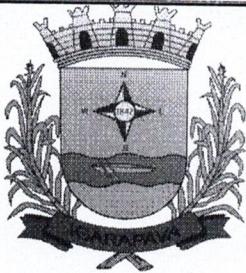
A autorização para celebração de convênio visa cumprir o disposto no art. 29, XIII da Lei Orgânica Municipal. Mais além, esse diploma normativo disciplina que “as instituições privadas poderão participar de forma complementar, do Sistema Único de Saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público, tendo preferência as entidades filantrópicas e sem fins lucrativos” (art. 144, § único, “a”).

Essa também é a dicção do § 1º, art. 199, da Constituição Federal.

A doutrina define o instituto jurídico da seguinte forma:

Não há legislação específica sobre tal regime, mas como os convênios são pactos nos quais as partes manifestam suas vontades e expressam seus direitos e obrigações, nada impede se continue adotando a mesma sistemática, de resto já utilizada há muito tempo. Na verdade, é o instrumento pactuado que serve de *lex inter partes*, com uma ou outra especificidade própria do direito público em razão da presença de pessoa governamental.¹

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 36ª ed. Barueri: Atlas, 2022, p. 272.



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
 CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
 CNPJ: 60.243.409/0001-60
 SITE: igarapava.sp.gov.br

Em anexo ao Projeto de Lei, consta o Plano de Trabalho nº 07/2023, cabendo, pois, às autoridades competentes analisarem quanto a autorização pleiteada.

Mais a mais, verifica-se observância ao art. 128, IV, do Regimento Interno, uma vez que o Projeto de Lei se faz acompanhar de minuta de convênio.

II.2.1.1 Minuta de termo de convênio e a Lei de Licitações

A expressão convênio, conforme salientado acima, não deflui de norma que lhe estabeleça completamente seus contornos e o regime a que se submete.

Entremes, a Lei nº 8.666/93 traz diretrizes básicas sobre a celebração de convênios quando presente a Administração Pública.

Nesse sentido:

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - identificação do objeto a ser executado;

II - metas a serem atingidas;

III - etapas ou fases de execução;

IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;

V - cronograma de desembolso;

VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

37

custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

No plano de trabalho anexado às fls. 13 do processo, constata-se a identificação do objeto a ser executado (Cap. 1); meta a ser atingida, que é o repasse do valor para pagamentos de débitos que a Santa Casa possui junto à Sabesp (Cap. 9); o cronograma de execução (Cap. 10); Plano de aplicação dos recursos (Cap. 11); No tocante ao cronograma de desembolso, o Plano prevê que a liberação ocorrerá em até 05 dias úteis após a assinatura do termo de convênio (Cláusula 9, *in fine*).

Nessa toada, merece destaque, também, a minuta do termo de convênio, que define o objeto (Cláusula 1), vigência (Cláusula 3), obrigações (Cláusulas 4 e 8), indicação de recursos (Cláusula 5), prestação de contas, em atenção ao art. 70 da Constituição Federal (Cláusula 7), gestão e fiscalização (Cláusula 10), hipóteses de rescisão (Cláusula 11^a), e os casos omissos (Cláusula 13^a), indicando, ainda, o foro competente para dirimir eventuais conflitos (Cláusula 14^a), em atenção ao art. 55 da Lei nº 8.666/93, que aplica-se, *no que couber*, aos convênios, na forma da dicção do art. 116.

Mais a mais, para subsidiar a formalização do ajuste, há pedido de autorização legislativa para abertura de crédito especial, em observando-se o quanto determina o art. 167 da Constituição Federal, que veda o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual.

II.2.2) Da abertura de crédito especial

No seio do art. 3º do PL 22/2023 vem pedido de abertura de crédito especial.

Primeiramente cumpre verificar que o fundamento de tal pedido está no art. 167, I, II e V da Constituição Federal:

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

[...]

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

Com efeito, não pode o Chefe do Executivo realizar despesas sem que haja permissão na Lei Orçamentária Anual.

Assim, para a abertura de crédito, imperioso o pedido de autorização legislativa, na forma do citado inciso V, art. 167, da Constituição Federal.

Sobre a temática, mister esclarecer que crédito adicional é gênero, do qual há espécies: crédito adicional suplementar, crédito adicional especial e crédito adicional extraordinário, na forma do que estabelece o art. 41 da Lei nº 4.320/64. Em síntese, crédito adicional suplementar visa reforçar dotação orçamentária já existente no orçamento; crédito adicional especial objetiva criar dotação orçamentária não prevista na Lei Orçamentária Anual já aprovada; e, por fim, crédito adicional extraordinária destina-se a despesas urgentes e imprevisíveis.

Nessa toada, a Lei nº 4.320/64, ao dar tratamento sobre a matéria, estabelece:

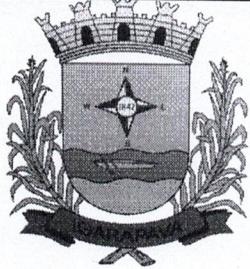
Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
 CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
 CNPJ: 60.243.409/0001-60
 SITE: igarapava.sp.gov.br

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realiza-las.

§ 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.

§ 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.

§ 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.

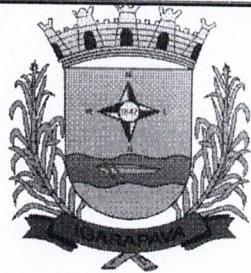
Com efeito, o objetivo da norma é evitar que um mesmo crédito seja destinado a duas finalidades, já que um dos princípios da lei orçamentária é o do equilíbrio, de modo que as despesas devem fazer frente à receita.

No presente processo há informação de que o recurso decorre de saldos em contas anteriores a 2018.

No entanto, como bem observa a Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal:

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Assim, consoante o princípio da unidade de tesouraria e do equilíbrio orçamentário, pelo qual a previsão da receita está acompanhada de uma previsão de despesa, resta saber a que programa tais recursos estavam vinculados para avaliação de



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
 CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
 CNPJ: 60.243.409/0001-60
 SITE: igarapava.sp.gov.br

adequação ao quanto determina o art. 43 da Lei nº 4.320/64, bem como se está ocorrendo anulação total ou parcial de dotação orçamentária, conforme o destino dado a tais recursos pela Lei Orçamentária vigente.

II.3) Da técnica legislativa

O art. 3º do Projeto de Lei nº 22/2023 não expressa com clareza o objetivo da norma, sendo que a justificativa, timidamente, contempla a disposição para fins de esclarecimentos.

Com efeito, na forma do art. 11, da Lei Complementar Nacional nº 95/98:

Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas: [...]

Da análise do art. 3º do Projeto de Lei nº 22/2023 não se infere, claramente, tratar-se de pedido de autorização legislativa para abertura de crédito especial.

Inclusive, a depender da leitura, dá-se a entender que as despesas decorrentes da execução da lei correrão por conta das dotações orçamentárias consignadas no orçamento, com abertura de crédito especial para essa finalidade – como se autorização já existisse.

Portanto, sugere-se sua modificação, para deixar claro que no seio do Projeto de Lei nº 22/2023, além do requerimento de autorização para celebração de convênio, há pedido de autorização para abertura de crédito especial, utilizando-se, por exemplo, a mesma locução deduzida para celebração de convênio: “Fica o Poder Executivo Municipal AUTORIZADO [...].”

II.4) Do regime de urgência

Consta do Ofício que a tramitação seja efetivada em regime de urgência, na forma da justificativa apresentada pelo Departamento Municipal de Saúde.



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

Referido regime encontra previsão na Lei Orgânica Municipal, que deve ser observada:

Art. 43. O Prefeito Municipal poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

§ 1º Solicitada a urgência, a Câmara Municipal deverá se manifestar em até 90 (noventa) dias sobre a proposição, contados da data em que for feita a solicitação.

§ 2º Esgotado o prazo previsto no parágrafo anterior, sem deliberação pela Câmara, será a proposição incluída na Ordem de Dia, sobrestando-se as demais proposições, para que se ultime a votação.

§ 3º O prazo do § 1º não corre no período de recesso da Câmara Municipal nem se aplica aos projetos de Lei Complementar;

III – CONCLUSÃO

À vista do exposto, sem embargo de posicionamento diverso, o Departamento Jurídico da Câmara municipal de Igarapava/SP **OPINA** nos seguintes termos:

- a) O objeto do Projeto de Lei nº 22/2023 é de interesse local, uma vez que visa autorizar convênio em que uma das partes é o Município, bem como a abertura de crédito especial;
- b) É de competência do Chefe do Executivo a iniciativa de leis que objetivam a autorização para celebração de convênios e a abertura de crédito especial (arts. 29, XIII e 30, XII da LOM);
- c) É de competência do Chefe do Executivo a iniciativa de leis que visam a abertura de créditos especiais (aplicação analógica do art. 166, §6º, da Constituição Federal);
- d) A minuta de convênio e o plano de trabalho observam, a princípio e em tese – para efeitos de avaliação parlamentar –, as disposições da Lei nº 8.666/93 (art. 55 c/c 116);



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

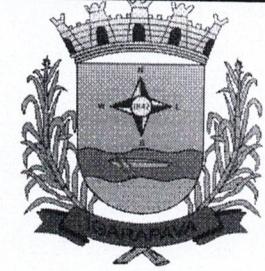
42

- e) O art. 3º, que pede autorização para abertura de crédito adicional especial, não se revela com a melhor técnica legislativa, sugerindo-se sua modificação para que conste de forma clara e objetiva sua real finalidade, podendo-se utilizar, por exemplo, a mesma locução deduzida no art. 1º, qual seja: “Fica o Poder Executivo Municipal AUTORIZADO”;
- f) Consoante o princípio da unidade de tesouraria e do equilíbrio orçamentário, resta saber a que despesa está vinculado o crédito que visa fazer frente ao presente pedido de abertura de crédito especial, bem como se está ocorrendo anulação total ou parcial de dotação orçamentária, conforme o destino dado a tais recursos pela Lei Orçamentária vigente, para, então, avaliar se há adequação à previsão do art. 43 da Lei nº 4.320/64;
- g) A questão meritória de urgência – especialmente se for para subsidiar eventual convocação de sessão extraordinária - não cabe a este órgão, devendo-se, contudo, informar que formalmente os requisitos foram atendidos, isto é, há solicitação e a motivação encontra-se na justificativa do Projeto de Lei nº 22/2023.

É o parecer, de caráter opinativo.

Igarapava-SP, 24 de julho de 2023.

Orlando Farinelli Neto
Advogado da Câmara Municipal de Igarapava-SP
OAB/SP 358.382



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: igarapava.sp.gov.br

Nesta oportunidade, encaminho os autos à Presidência da Câmara Municipal, para conhecimento e previdências que entender pertinentes.