



Parecer Jurídico nº 234/2023
Projeto de Lei nº 51/2023-Executivo

Assunto: Projeto de Lei que dispõe sobre a abertura de crédito adicional destinado a implementação do "Piso Nacional da Enfermagem".

Ementa: Direito Constitucional e Financeiro. **Projeto de lei com pedido de tramitação sob regime de urgência.** Abertura de Créditos adicionais especial e suplementares em conformidade com o que dispõe a Constituição Federal e a Lei federal n. 4.320/64, com exceção da parte final do art. 4º, que afronta os arts. 167, incisos V e VI, da Constituição Federal. Parecer favorável.

I. RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei ordinária de iniciativa do Prefeito Municipal com a finalidade de autorizar a abertura de créditos adicionais suplementares e especiais no valor total de **R\$ 678.972,90 (Seiscentos e Setenta e Oito Mil Novecentos e Setenta e Dois Reais e Noventa Centavos)**.

Conforme escrito em sua Mensagem, o Chefe do Poder Executivo explica que o pedido "Tenho a honra de encaminhar à apreciação de Vossa Excelência e desta Nobre Câmara Municipal o incluso projeto que autoriza o Poder Executivo a repassar os recursos recebidos a título de assistência financeira complementar da União, destinada ao cumprimento do piso aos enfermeiros, técnicos de enfermagem, auxiliares de enfermagem e parteiras, integrantes do quadro de servidores do Município e dá outras providências."

O projeto de Lei vem assim ementado, *verbis*:

Artigo 1º Fica o Poder Executivo autorizado a conceder parcelas auxiliares complementares para cumprimento do piso salarial nacional dos enfermeiros, técnicos e auxiliares de enfermagem e parteiras, aos servidores públicos municipais e às instituições filantrópicas, bem como aos prestadores de serviços contratualizados que atendam, no mínimo, 60% (sessenta por cento) de seus pacientes pelo sistema único de saúde, até o limite da Assistência Financeira Complementar transferida pela União.

Art. 2º Os repasses a título de complementação estão condicionados ao recebimento dos recursos do Governo Federal, estabelecidos pela Lei Federal nº 14.434/2022, regulamentada por meio da Portaria GM/MS nº 1.135, de 16 de agosto de 2023, do Ministério da Saúde.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Art. 3º Os valores definidos na Lei Nacional nº 14.434/2022, são destinados a remunerar jornada de trabalho equivalente a 44 (quarenta e quatro horas) semanais.

Parágrafo único. No âmbito deste Município, os repasses de que tratam esta Lei serão concedidos, proporcionalmente, à carga horária semanal cumprida pelo servidor, observadas as disposições estatutárias pertinentes.

Art. 4º Fica o Chefe do Poder Executivo autorizado a abrir crédito adicional suplementar nas seguintes dotações:

(603) 01.09.10.10.301.0047.2200.3.1.90.16.00 46.550,88

Fonte: 05 – Transferências e Convênios Federais - Vinculados
Elemento: Outras Despesas Variáveis – Pessoal Civil

SALÁRIOS, ENCARGOS SOCIAIS E BENEFÍCIOS COM PESSOAL –
APS

(644) 01.09.11.10.302.0073.2365.3.3.50.85.00 593.978,64

Fonte 05 – Transferências e Convênios Federais – Vinculados
Elemento: Contrato de Gestão

CONTRATO DE GESTÃO

Art. 5º Fica o Chefe do Poder Executivo autorizado a abrir crédito adicional especial e a criar a seguinte dotação:

01.09.10. 10.301.0047.2.276.3.3.50.39.00 38.443,01

Fonte 05 – Transferências e Convênios Federais – Vinculados
Elemento: Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica

PARCERIAS COM TERCEIRO SETOR

Art. 6º O valor do crédito a que se refere os artigos 4º e 5º serão coberto com recursos resultantes de excesso de arrecadação conforme Lei n.º 14.434, de 04 de Agosto de 2022 que institui o Piso Nacional de Enfermagem.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

É o relatório pelo que passo a opinar em **regime de URGÊNCIA.**



II. ANÁLISE JURÍDICA

II.1 – DO PROCESSO LEGISLATIVO

Início esse tópico lembrando que o devido processo legislativo é uma derivação, um corolário e assim uma verdadeira faceta, da Cláusula Constitucional do devido processo legal cujas origens remontam a Magna Carta Inglesa, pelos idos de 1215.

A rigor, o devido processo legislativo é uma **garantia, do parlamentar e do cidadão** inscrita na cláusula do substantive *due process of law* (art. 5º, LIV, da CF/88), porque envolve a correta e regular elaboração das leis.

Sublinhe-se que existe um verdadeiro Direito Fundamental ao **Devido Processo Legislativo** e que pode ser sintetizado no direito que têm todos os cidadãos de não sofrer interferências, na sua esfera privada de interesses, senão mediante normas jurídicas produzidas em conformidade com o procedimento constitucional e convencionalmente determinados.

E com fundamento nas ponderações que fiz no **Parecer Jurídico 166/2023**, bem como na dúvida objetiva acerca do rito procedimental a ser adotado, mantenho as conclusões lá externadas no sentido de que a proposta deve ser submetida a votação por 02 (dois) Turnos e Maioria Absoluta.

Quanto a **iniciativa**, tem-se que inexistente vício porque seu conteúdo não se imiscui em qualquer atribuição ou competência dos órgãos do Executivo, e de seus servidores, é que não visualizo qualquer vício de iniciativa no projeto de lei aqui avaliado.

Pondero ainda, que as regras de iniciativa reservada para a deflagração do processo legislativo constituem uma **projeção específica** do princípio da separação dos Poderes, e por isso de observância obrigatória por todos os atores políticos.

Consigno, também, que as regras de iniciativa reservada estão entre as disposições que mais singularizam a identidade institucional da Federação brasileira, exatamente porque demarcam e delimitam, de forma incisiva, o terreno de competências privativas assinaladas a cada uma das instâncias políticas do país.

Aliás, o fundamento mais claro dessa disposição cinge-se aos arts. 25 da Constituição Federal e art. 11 de seu ADCT.

Apenas para aprofundar mais a análise aqui formalizada, deve-se lembrar que o ponto fundamental das regras sobre a reserva de iniciativa está em **resguardar a**



seu titular a decisão de propor ***direito novo*** em matéria confiada a sua ***especial atenção***, ou a seu interesse preponderante.

Firmadas tais premissas, tenho que a **iniciativa legislativa de projetos de lei que versem sobre a abertura de créditos adicionais** é do Poder Executivo Municipal (art. 165, *caput*, da Constituição Federal), pois tal operação financeira implicará, inexoravelmente, na alteração da peça orçamentária referente ao exercício financeiro em curso.

Por fim, esclareço que há necessidade ainda de parecer da Comissão Permanente "Constituição, Justiça e Redação", pois esta se manifesta nos aspectos em todas as proposições que tramitarem pela Câmara (RI, art. 78, inciso I, alínea *a*).

Por último, cabe, ainda, análise das Comissões Permanentes de "Orçamento, Finanças e Contabilidade" e de "Saúde".

II.2 –DO MÉRITO DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA

Primeiramente, crédito adicional, nos termos do art. 41 da Lei federal n. 4.320/64, é o crédito que se destina i) a satisfazer despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica, ii) para **suprir dotação orçamentária existente** mas que se mostre insuficiente em face da necessidade pública geradora da despesa que deve ser satisfeita por tal dotação ou ainda iii) aqueles destinados a **despesas urgentes e imprevistas**, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Por este motivo, a lei qualifica esses créditos acima especificados em 03(três) conceitos distintos, sendo os primeiros classificados em créditos adicionais especiais e os segundos como créditos adicionais suplementares e os terceiros como créditos adicionais Extraordinários.

Frise-se que a **1ª(primeira) classificação** possui natureza qualitativa, pois incluem programação nova no orçamento enquanto a **2ª(segunda)** é de feição quantitativa.

Resumindo: Quando se falar de **Crédito Adicional Especial** é porque se está diante de situação jurídico-orçamentária em que o Legislador não previu uma dada dotação, e assim um **valor específico e pontual** classificado dentro da peça orçamentária, para suprir a despesa que surgiu e que precisa ser realizada pelo Poder Público.

Por outro lado o **Crédito Adicional Suplementar** é necessário nas estritas hipóteses em que o Legislador fixou um determinado valor a ser gasto com uma

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

despesa pública que se mostrou maior do que a previsão que o Legislador pensou para ela, o que pode se dar pelas mais diversas, possíveis e inimagináveis contingências.

Já os **Créditos Extraordinários** não serão aqui objeto de aprofundamento propedêutico em face de sua não visualização prática no presente projeto de Lei.

Feitas essas considerações tem-se que a Constituição Federal dispõe regras fundamentais a respeito da abertura de crédito, estabelecendo, no art. 167, inciso V, que é vedada a abertura de crédito suplementar ou especial **sem prévia autorização legislativa** e sem indicação dos recursos correspondentes.

Do conteúdo de tal dispositivo, retiram-se 2(dois) requisitos necessários para a abertura de créditos adicionais (suplementares ou especiais): a) necessidade de prévia autorização legislativa; b) indicação dos recursos correspondentes.

Além dos requisitos constitucionais, a Lei federal nº 4.320/64 traça mais algumas exigências para que a abertura de crédito suplementar se perfectibilize.

Em primeiro lugar, no art. 42, o mencionado diploma legal demanda que os créditos adicionais suplementares sejam autorizados por lei e abertos por decreto, o qual, nos termos do art. 46, a importância, a espécie e a classificação da despesa.

O art. 43 exige que, além de prévia existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa, deve haver exposição justificativa.

Por fim, a Lei federal nº 4.320/64 elenca os recursos que podem ser considerados como disponíveis para fins de abertura de créditos adicionais:

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

Da conjugação dos dispositivos constitucional e legais supracitados tem-se, portanto, os seguintes requisitos:

- a) Necessidade de prévia autorização legislativa (art. 167, inciso V, da Constituição Federal e art. 42 da Lei federal nº 4.320/64), que pode ocorrer na própria lei orçamentária anual (art. 165, §8º, da Constituição Federal);

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

- b) Abertura mediante decreto especificando a importância, a espécie e a classificação da despesa (arts. 42 e 46 da Lei federal nº 4.320/64);
- c) A existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa (art. 43 da Lei federal nº 4.320/64);
- d) Indicação dos recursos correspondentes (art. 167, inciso V, da Constituição Federal, conforme as hipóteses previstas no §1º do art. 43 da Lei federal nº 4.320/64).
- e) Exposição justificativa (art. 43 da Lei federal nº 4.320/64);

Da análise, leitura e reflexão da minuta agora escrutinada tenho que a propositura, em sua essência, atendeu os requisitos constitucionais e legais.

Pondero que trata-se de projeto de lei específico para autorização de crédito cuja origem decorre do Orçamento da União destinado a cobrir o custeio do já conhecido "Piso Nacional da Enfermagem", instituído pela **Lei Federal 14.434/2022**.

Sublinho que a minuta apresentada aponta a existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa (que no caso são provenientes do Tesouro Nacional, mais especificamente do **Fundo Nacional de Saúde**, nos termos da Lei Federal 14.434/2022 e a partir da regulamentação firmada pela Portaria GM/MS 1.135./2023.

Em poucas palavras então: O cumprimento das disposições da Constituição da República relativas à indicação da fonte de custeio e do Impacto Orçamentário da propositura é cumprida por intermédio da União Federal já que os recursos cuja abertura se fará na presente proposta serão fornecidos pelo Poder Público Federal a TODOS os Municípios.

Assim, na presente proposta legislativa, o Município de São Roque funcionará como mero **repassador de verbas federais** que terão como destinatários os profissionais da saúde mencionados na Lei Federal 14.434/2022.

Tanto assim, aliás, que para o ano de 2023, foram reservados R\$ 7,3 bilhões no orçamento da União Federal (Lei nº 14.581/2023) para o atendimento dos comandos normativos fixados pela Lei Federal 14.434/2022.

Sublinhe-se que no julgamento da ADIN 7222 o STF categoricamente pontuou que será a União Federal a entidade federativa responsável por cobrir os eventuais reflexos remuneratórios decorrentes da implementação do Piso Nacional da Enfermagem, consoante se lê do item II B do voto conjunto dos Ministros Roberto Barroso e Gilmar Mendes, onde se diz que "b) eventual insuficiência da "assistência financeira complementar" mencionada no item anterior instaura o dever da União de providenciar crédito suplementar, cuja fonte de abertura serão recursos provenientes



do cancelamento, total ou parcial, de dotações tais como aquelas destinadas ao pagamento de emendas parlamentares individuais ao projeto de lei orçamentária destinadas a ações e serviços públicos de saúde (art. 166, § 9º, da CF) ou direcionadas às demais emendas parlamentares (inclusive de Relator-Geral do Orçamento). Não sendo tomada tal providência, não será exigível o pagamento por parte dos entes referidos no item (ii)".

Dessa feita, então, tem-se que inexistente dúvida quanto ser a União Federal – e seu respectivo Orçamento – a fonte de custeio da Despesa gerada pelo presente projeto de Lei sendo, ainda, a União Federal a responsável por suportar as consequências orçamentárias e financeiras do Piso Nacional dos profissionais da Enfermagem no âmbito dos Municípios.

Resumindo a dinâmica dessa "Engenharia Orçamentária": A União Federal disponibiliza os recursos orçamentários que permitirão a implementação do Piso Nacional da Enfermagem (e seus eventuais consectários) por parte dos Estados, Municípios e Entidades do Terceiro Setor cabendo a eles apenas, e tão somente, entregar tais valores a esses honrados profissionais de acordo com os limites e regras fixadas pela Lei Federal 14.434/2022.

Além disso, a exposição justificativa foi devidamente realizada na Mensagem do Poder Executivo não havendo, assim, qualquer vício formal na minuta apresentada.

Assim, aduz-se que a propositura em exame está em plena consonância com a legislação pertinente à matéria, restando aos Nobres Vereadores analisar o mérito da questão, apreciando a operação em comento com as cautelas de praxe.

III. DAS CONCLUSÕES

Do exposto, e em homenagem a cláusula constitucional do devido processo legal (da qual o processo legislativo constitui mera derivação), opino para que o presente projeto de lei siga as conclusões apostas no **Parecer 166/2023**, devendo a matéria ser apreciada em 02 (dois) turnos de votação por Maioria Absoluta.

Saliento que **as matérias** constantes do projeto em estudo (Abertura de Créditos Adicionais Especial e Suplementar) foram propostas pelo **Executivo**, não havendo qualquer discussão sobre eventual vício de iniciativa.

Aliás, essa conclusão se da leitura e inteligência dos arts. 84, XXIII, 165 inciso III e §8º, 166 Caput e §8º, 167 II, III, V, VII, §2º e 3º e do art.25 inciso I do ADCT todos da CF.

Acrescento que a matéria será apresentada perante as Comissões Permanentes de i) Justiça, ii)"Orçamento, Finanças e Contabilidade" e de iii) "Saúde",

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

cultura, lazer, turismo e meio ambiente" nos termos do RI, art. 76 incisos I, II e IV e 78, I, II e inciso VI todos do Regimento Interno desta Casa de Leis (Resolução 13/91).

Por fim, lembro que a proposta vem acompanhada da **indicação da fonte de custeio**, e que na espécie é o **Orçamento da União Federal**, nos termos da Lei Federal 14.581/2023 funcionando o Município de São Roque como mero repassador dessas verbas federais aos honrados profissionais da Enfermagem.

Quanto ao mérito, não se olvida que a proposta legislativa aqui analisada constituiu-se como concretização das normas instituidoras do Piso Nacional da Enfermagem introduzidas no ordenamento jurídico pela Lei Federal 14.434/2022 com as achegas feitas pelo STF no julgamento da ADIN 7222, sendo tal norma densificadora da **valorização dos dignos profissionais** da Enfermagem por ela abrangidos sendo, do ponto de vista material, tal norma constitucional.

É o parecer, s. m. j.

São Roque, 18/09/2023 às **20:35 h.**

Gabriel Nascimento Lins de Oliveira
Procurador Legislativo da Câmara Municipal de São Roque
Matrícula 392
OAB/SP 333.261