



# CÂMARA MUNICIPAL DE UNAÍ-MG



PARECER Nº 55 /2021

COMISSÃO DE FINANÇAS, TRIBUTAÇÃO, ORÇAMENTO E TOMADA DE CONTAS  
PROJETO DE LEI Nº 19/2021

AUTOR: PREFEITO JOSÉ GOMES BRANQUINHO

RELATOR: VEREADOR PAULO CÉSAR RODRIGUES

Publicado no Saguão da Câmara.

Em 15 de 03 de 2021

*Paulo César Rodrigues*  
Servidor Responsável

## 1. RELATÓRIO

De autoria do Sr. Prefeito, o Projeto de Lei nº 19/2021 tem por escopo requerer autorização legislativa para ratificar o protocolo de intenções firmado entre Municípios brasileiros, com a finalidade de adquirir vacinas para combate à pandemia do coronavírus; medicamentos, insumos e equipamentos na área da saúde.

2. Recebido e publicado no quadro de avisos em 9 de março de 2021, o projeto sob exame foi distribuído à Douta Comissão de Constituição, Legislação, Justiça, Redação e Direitos Humanos, na qual recebeu parecer e votação favoráveis a sua aprovação.

3. Em seguida, tendo em vista o regime de urgência no qual tramita a matéria, esta foi distribuída para análise conjunta nas Comissões de Finanças, Tributação, Orçamento e Tomada de Contas e de Educação, Saúde, Saneamento e Assistência Social, que me designaram como relator, para exame e parecer nos termos regimentais.

4. É o relatório. Passa-se à fundamentação.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1 Dos Aspectos da Comissão de Finanças, Tributação, Orçamento e Tomada de Contas

5. A competência desta Comissão de Finanças, Tributação, Orçamento e Tomada de Contas para apreciar a matéria em questão encontra-se inserida no art. 102, inciso II, alínea "a" e "d", da Resolução nº 195/92, que assim dispõe:

Art. 102. A competência de cada Comissão Permanente decorre da matéria compreendida em sua denominação, incumbindo, especificamente:

II - à Comissão de Finanças, Tributação, Orçamento e Tomada de Contas:

a) plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e crédito adicional, e contas públicas; (grifou-se)



# CÂMARA MUNICIPAL DE UNAÍ-MG



d) repercussão financeira das proposições;

6. Conforme dito no sucinto relatório, o presente projeto visa ratificar o protocolo de intenções firmado entre Municípios brasileiros, com a finalidade de adquirir vacinas para combate à pandemia do coronavírus; medicamentos, insumos e equipamentos na área da saúde.

7. Em sua justificativa o autor pondera que “há urgente necessidade de vacinação em massa da população brasileira, não só para frear o iminente colapso generalizado na área da saúde, evitando mortes por desassistência, como também para retomar a atividade econômica, a geração de emprego e renda e o convívio social”.

8. Na verdade, a competência legal para aquisição de vacinas é do governo federal, conforme instituído, em 1973, no Programa Nacional de Imunizações-PNI.

9. No entanto, tendo em vista que o governo federal não vem cumprindo o PNI de forma satisfatória, bem como a necessidade de exterminar este maldito Coronavírus que assola o mundo, a Ordem dos Advogados do Brasil ajuizou ação no sentido de questionar a competência dos demais entes federados para aquisição de vacinas a serem usadas no combate ao aludido vírus.

10. No julgamento da ação, o Supremo Tribunal Federal-STF entendeu que os Municípios brasileiros também possuem competência constitucional para aquisição e fornecimento de vacinas nos casos de: i) descumprimento do Plano Nacional de Imunização pelo Governo Federal, e ii) insuficiência de doses para imunização da população brasileira.

11. Nesse mesmo sentido, o Congresso Nacional aprovou, em 02 de março de 2021, o Projeto de Lei nº 534/2021, que autoriza a aquisição de vacinas pelos Municípios brasileiros.

12. Diante do reconhecimento da competência dos Municípios brasileiros para aquisição de vacinas, a Frente Nacional de Prefeitos apoia a instituição de um consórcio público, de abrangência nacional, envolvendo Municípios de todo o Brasil, que passam a se unir para combater esse malicioso vírus, que deixa o mundo perplexo.

13. Cumpre destacar que, conforme frisado na mensagem de encaminhamento da matéria, o consórcio público visa “oportunizar ganho de escala, proporcionando vantajosidade nas negociações dos Municípios, sejam de preços, condições contratuais e/ou prazos. Trata-se de um instrumento legal, amparado na Lei Federal nº 11.107/2005, que oferece segurança jurídica, podendo minimizar judicializações a que compras em menor escala estariam sujeitas.”

14. Conforme se depreende da justificativa do autor, não resta dúvida acerca da importância da ratificação do protocolo de intenções firmado entre Municípios brasileiros, com a finalidade de adquirir vacinas para combate à pandemia do coronavírus; medicamentos, insumos e equipamentos na área da saúde.



# CÂMARA MUNICIPAL DE UNAÍ-MG



15. Após aferir a conveniência e oportunidade da matéria, passa-se ao exame dos aspectos de ordem orçamentária e financeira.

16. No tocante às receitas do consórcio em questão, o Protocolo de Intenções prevê que as fontes são as seguintes:

- a) recursos repassados pelos municípios consorciados na forma do contrato de rateio;
- b) repasses da União, dos Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios não consorciados na forma de celebração de convênio ou contrato de repasse;
- c) transferências voluntárias da União e Estados-Membros;
- d) doações de pessoas jurídicas de direito privado e de direito público, nacionais e internacionais;
- e) doações de pessoas físicas;
- f) doações de outros órgãos, pessoas jurídicas de direito público ou outros consórcios. g) remuneração pelos próprios serviços prestados;
- h) as rendas decorrentes da exploração de seu patrimônio e da alienação de seus bens.
- i) dentre outras especificadas em seu estatuto

17. Já as despesas são das mais variadas, porém com enfoque no objeto do consórcio, que se traduz em aquisição de vacinas para combate à pandemia do coronavírus; medicamentos, insumos e equipamentos na área da saúde.

18. Com vistas a viabilizar a execução dessas despesas, o autor solicita autorização desta Casa de Leis, no artigo 4º do projeto sob análise, para incluir dotação própria no orçamento corrente, sem, no entanto, especificar, de forma objetiva, a dotação a ser incluída, nem a fonte de recurso disponível.

19. Como o artigo 4º fala em “abertura de dotação orçamentária própria”, parte-se do pressuposto que se trata de um crédito adicional especial, que são utilizados para incluir dotação nova no orçamento, razão pela qual a análise do dispositivo será realizada considerando as peculiaridades dos créditos adicionais especiais.

20. Preliminarmente, cabe esclarecer que, conforme disciplinado no artigo 84, inciso XXIII, combinado com os artigos 165 e 166, §§ e incisos respectivos da Constituição Federal de 1988, a iniciativa das leis que tenham a finalidade de **abrir créditos**, autorizarem, criarem ou aumentarem a despesa pública é de competência exclusiva do Poder Executivo.

21. A esse respeito os estudiosos J. Teixeira Machado Jr e Heraldo da Costa Reis citam:

[...] toda vez que ficar constatada a inexistência ou a insuficiência orçamentária para atender a determinada despesa, o Executivo terá a iniciativa das leis que autorizem os créditos adicionais, **especiais** e



# CÂMARA MUNICIPAL DE UNAÍ-MG



suplementares e, posteriormente à sua aprovação pelo Legislativo, efetivará sua abertura por decreto. (grifou-se)

22. Os créditos adicionais especiais, conforme disciplinado no artigo 41 da Lei nº. 4.320/64 são destinados a custear despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica. Para a abertura do referido crédito, consoante imposição contida no artigo 43 da Lei 4.320/64, faz-se necessária a **indicação de um recurso disponível** para cobrir a despesa que se pretende executar, bem como de **exposição justificativa**.

23. Os principais recursos disponíveis para abertura de créditos suplementares e especiais estão descritos no parágrafo primeiro do artigo 43 da Lei nº. 4.320/64 e no parágrafo oitavo do artigo 166 da CF/88, quais sejam:

- 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; e
- VI- os recursos que ficarem sem despesas correspondentes, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual.

24. Conforme se depreende da leitura do projeto em questão, o senhor Prefeito não indicou nenhum recurso disponível para cobrir a despesa que se pretende executar, contrariando, portanto, o dispositivo legal acima transcrito.

25. Entretanto, como se sabe, foi declarado estado de calamidade pública neste Município, tendo em vista a pandemia do Coronavírus, fato que, na opinião deste relator, desobriga o senhor Prefeito de indicar um recurso disponível para abrir o crédito em questão.

26. Nessa linha de raciocínio, o legislador federal, por meio do artigo 65, § 1º, III, da Lei Complementar nº 101/2000, afastou as condições e as vedações previstas nos artigos 16 e 17, desde que o aumento da despesa seja destinado ao combate à calamidade pública.

27. Em resumo, os artigos 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000, em nome do princípio do equilíbrio fiscal, vedam a criação de despesa pública, sem indicar a fonte de recurso e, ainda, demonstrar a compatibilidade da nova despesa com as peças orçamentárias vigentes.

28. Ocorre que, numa pandemia dessa proporção, classificada como calamidade pública, não há que se falar em equilíbrio fiscal, pois a vida e a saúde da população estão acima da gestão fiscal responsável.



# CÂMARA MUNICIPAL DE UNAÍ-MG



29. Nesse momento, não importa de onde sairá o recurso, pois a vida e a saúde da população, como bem maior, devem ser preservadas a todo custo, ainda que acarrete desequilíbrio nas contas municipais.

30. Quanto à justificativa, conforme já mencionado, o senhor Prefeito explicou, na mensagem de encaminhamento da matéria, que “há urgente necessidade de vacinação em massa da população brasileira, não só para frear o iminente colapso generalizado na área da saúde, evitando mortes por desassistência, como também para retomar a atividade econômica, a geração de emprego e renda e o convívio social”.

31. Destarte, nada obsta a aprovação da matéria aqui analisada, devendo contar com o apoio dos Dignos Edis desta Casa de Leis.

## **2. 2 Dos Aspectos da Comissão Educação, Saúde, Saneamento e Assistência Social**

32. A análise desta Comissão refere-se ao disposto no inciso IV do artigo 102 do Regimento Interno (Resolução n.º 195, de 25 de novembro de 1992), a saber:

*Art. 102. A competência de cada Comissão Permanente decorre da matéria compreendida em sua denominação, incumbindo, especificamente:*

*IV - Educação, Saúde, Saneamento e Assistência Social:*

*(...)*

- e) organização da saúde, em conjunto com o sistema unificado de saúde;*
- f) ações e serviços de saúde pública, campanhas de saúde pública, erradicação de doenças endêmicas e imunizações;*
- g) medicinas alternativas;*
- h) higiene, educação e assistência sanitária;*
- i) atividades médicas;*
- j) controle de drogas, medicamentos e alimentos, sangue e hemoderivados;*
- k) política, planos plurianuais e programas de saneamento básico; e*
- l) limpeza urbana, coleta, tratamento e destinação final do lixo.*

33. O Autor encaminhou a Mensagem n.º 9, de 8 de março de 202, seguindo o modelo encaminhado pela Frente Nacional de Prefeitos – FNP.

34. Este relator acompanha, integralmente, os motivos de fato e de direito elencados na justificativa do autor, conforme transcreve a seguir:

*Com a manifestação mais cordial do meu apreço, cumpre-me encaminhar a Vossa Excelência e, por vosso intermédio, à acurada deliberação de seus dignos Pares o incluso Projeto de Lei que “Ratifica o protocolo de intenções firmado entre Municípios brasileiros, com a finalidade de adquirir vacinas para combate à pandemia do coronavírus; medicamentos, insumos e equipamentos na área da saúde”.*





# CÂMARA MUNICIPAL DE UNAÍ-MG



2. O recrudescimento dos casos de COVID-19 em todo território nacional tem preocupado prefeitas e prefeitos de todo o país. A justificativa do envio do presente projeto de lei a esta Egrégia Casa Legislativa se dá nesse cenário desalentador, que exige atitudes tempestivas, tanto do Executivo quanto dos pares desta Câmara.

3. Há urgente necessidade de vacinação em massa da população brasileira, não só para frear o iminente colapso generalizado na área da saúde, evitando mortes por desassistência, como também para retomar a atividade econômica, a geração de emprego e renda e o convívio social.

4. Preliminarmente, cabe destacar que o Programa Nacional de Imunizações (PNI), instituído em 1973, explicita que a aquisição de vacinas é competência legal e administrativa do Governo Federal.

5. O tema da aquisição de vacinas foi objeto de judicialização nas diversas instâncias do Poder Judiciário brasileiro. Também não escapou à jurisdição constitucional do Supremo Tribunal Federal (STF). Com efeito, na Ação Direta de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF nº 770 - ajuizada pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) -, o STF enfrentou a questão da competência para aquisição de vacinas para combate à pandemia. A Suprema Corte referendou a decisão, por unanimidade, em 24 de fevereiro de 2021, que os Municípios brasileiros também possuem competência constitucional para aquisição e fornecimento de vacinas nos casos de: i) descumprimento do Plano Nacional de Imunização pelo Governo Federal, e ii) insuficiência de doses para imunização da população brasileira.

6. Na mesma linha da decisão proferida pelo STF, motivadora dessa iniciativa, o Congresso Nacional aprovou, em 02 de março de 2021, o Projeto de Lei nº 534/2021, que autoriza a aquisição de vacinas pelos Municípios brasileiros. Nesse contexto, a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), entidade suprapartidária de representação nacional de Municípios, apoia tecnicamente a instituição de Consórcio Público de abrangência nacional para aquisição de vacinas.

7. Diante disso, e zelosa da plena segurança jurídica de que se reveste a medida, a FNP lidera e apoia tecnicamente a formatação de Consórcio Público de abrangência nacional, ora levado à apreciação de Vossas Senhorias. A iniciativa, que conta com manifestação de interesse de 1.703 Municípios - o que abrange mais de 125 milhões de brasileiros, cerca de 60% do total de habitantes (dados registrados até 12h, de 05 de março de 2021) -, tem finalidade de contribuir para agilizar a imunização da população e também de atender eventuais demandas por medicamentos, equipamentos e insumos que sejam necessários aos serviços públicos municipais de saúde.

8. Com a missão de, caso seja necessário, adquirir imunizações complementares ao PNI, o Consórcio visa fortalecer o Sistema Único de Saúde (SUS), na medida em que todas as doses serão obrigatoriamente ofertadas à população de forma gratuita. Assim, representa uma concertação federativa que favorecerá a todos, já que quanto mais doses estiverem disponíveis, mais rapidamente os brasileiros serão vacinados.

9. Ademais, esse Consórcio é efetivamente um instrumento para oportunizar ganho de escala, proporcionando vantajosidade nas negociações dos Municípios, sejam de preços, condições contratuais e/ou prazos. Trata-se de um instrumento legal, amparado na Lei



*Federal nº 11.107/2005, que oferece segurança jurídica, podendo minimizar judicializações a que compras em menor escala estariam sujeitas.*

*10. Além disso, o fato de o Município estar apto a comprar por intermédio do Consórcio não impede aquisições diretas de nenhuma espécie. Portanto, o Consórcio não interfere na autonomia dos Municípios. Pelo contrário, a reforça. Na medida que reúne grande número de Municípios, que representam uma parcela considerável da população nacional, o Consórcio ora instituído, fortalece o poder local. Oportuniza acesso e imagem robusta nas relações internacionais, fundamentais para as negociações de vacinas, especialmente durante a pandemia.*

*11. A proposta que sustenta a formação do presente Consórcio Público é a de colaboração entre os Entes Federativos. A FNP, que estimula, e as centenas de cidades brasileiras, que manifestaram interesse formal em aderir ao Consórcio, apostam em um federalismo cada vez mais cooperativo. Por isso, cabe ressaltar, que o Consórcio também não compete ou se sobrepõe ao papel das entidades de representação política na federação, tais como as associações de Municípios microrregionais, regionais e nacionais. Instituições que detêm personalidade jurídica, governança e atribuições específicas, distintas e independentes.*

*12 Há que se destacar que os recursos para a compra dos indispensáveis itens, a que se propõe o Consórcio, podem vir de diversas fontes, dentre elas: recursos municipais; repasses de verbas federais, inclusive decorrentes de emendas parlamentares; e doações advindas de fontes nacionais e internacionais.*

*13. O Consórcio Público, que será constituído a partir do presente protocolo de intenções, está em sintonia com a Lei Federal nº 11.107/2005 e seu decreto federal regulamentador. A partir da ratificação do protocolo de intenções surgirá nova pessoa jurídica de direito público, com natureza jurídica autárquica, que será estruturada para executar as finalidades que motivaram sua criação, sendo certo que o Consórcio irá se submeter a todos os princípios que regem a ação administrativa do Estado, como, por exemplo, legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência.*

*14. Esse projeto também garante, como dever ser, o pleno controle externo das atividades desenvolvidas pelo Consórcio, em obediência às normas de direito financeiro e de responsabilidade fiscal. Para finalizar, cabe destacar que se trata de uma iniciativa de vulto e inédita no país. Ação que se apresenta como possibilidade para colaborar no enfrentamento a um problema iminente que é de todos, a escassez de vacinas para imunização em massa da população e, a médio e longo prazos, de outros insumos.*

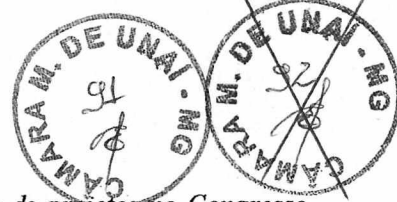
*15. São essas, senhor Presidente, as razões que nos motivam a submeter à apreciação dessa Laboriosa Casa o incluso projeto de lei, na expectativa de que a deliberação seja pela sua aprovação, em **REGIME DE URGÊNCIA** sendo desnecessário enfatizar a importância dos nobres edis para sua aprovação.*

Além disso, a Nota Técnica da FNP informa o seguinte:

*O governo federal é o Ente federado que tem obrigação de adquirir vacinas no Brasil, segundo o Programa Nacional de Imunizações (PNI), instituído em 1973. Por isso, é importante continuar apostando no PNI e reafirmando essa responsabilidade da União. No entanto, diante da extrema urgência de imunizar a população, condição indispensável para o retorno à rotina, a retomada da economia, da geração de emprego e renda, e, também, da*



# CÂMARA MUNICIPAL DE UNAÍ-MG



*segurança jurídica oferecida pelo STF e pelos desdobramentos de projetos no Congresso Nacional, abre-se um caminho para negociações diretas. A Frente Nacional de Prefeitos (FNP) é uma associação de direito privado, portanto não pode adquirir vacinas em nome de Entes públicos. Além disso, pulverizar compras pelos municípios brasileiros tornará caótico e inviável processo tão urgente. Diante disso, a possibilidade que se apresenta, como mais promissora, é a compra de imunizantes por meio de consórcio público.*

35. É de conhecimento de todos a dificuldade que o mundo está passando com a pandemia do coronavírus. Uma das formas que queremos apostar é a vacina. Indiscutivelmente de interesse público, o projeto faz-se conveniente e oportuno diante da situação vivida pelo povo, inclusive o unaiense.

36. Diante disso, não é diferente o entendimento deste relator, considerando que para agilizar o procedimento da obtenção da vacina, faz-se necessário ratificar o protocolo conforme requer o Projeto sob comento.

### 3.CONCLUSÃO

37. Ante o exposto, voto favoravelmente à aprovação do Projeto de Lei nº 19/2021.

Plenário Vereador Geraldo Melgaço de Abreu, 15 de março de 2021.

**VEREADOR PAULO CÉSAR RODRIGUES**  
Relator Designado

CÂMARA MUNICIPAL DE UNAÍ - MG	
SECRETARIA DAS COMISSÕES	
DESPACHO	
Aprovado (X) Rejeitado ( ) o voto do relator em	
único turno por (6) votos favoráveis (0) votos	
contrários (0) abstenções (3) ausências.	
Sala das Comissões 15/03/2021	
Presidente da Comissão	

CÂMARA MUNICIPAL DE UNAÍ - MG	
SECRETARIA DAS COMISSÕES	
DESPACHO	
Dou por concluso nesta Comissão, nos termos do Art.	
120, XI, da Resolução 185, de 25/11/22, o presente	
processo legislativo. Subarres autos à Mesa Diretora.	
Sala das Comissões, 15/03/2021	
PRESIDENTE DA COMISSÃO	





Câmara Municipal de Unai - MG de Unai - MG  
Sistema de Apoio ao Processo Legislativo

### RECIBO DE ENVIO DE PROPOSIÇÃO

Código do Documento: P6b1d6700e2c534dffa7375fba60158a6K30323

92  
Tipo de Proposição:  
PAH - Parecer - Doc.  
Assessoria

Autor: Consultoria de Orçamento - Consultoria de Orçamento

93  
Data de Envio:  
14/03/2021 13:26:26

Descrição: Parecer Conjunto das Comissões de Finanças, Tributação,  
Orçamento e Tomada de Contas e de Educação, Saúde, Saneamento e  
Assistência Social, referente ao PL 19/2021

Declara que o conteúdo do texto impresso em anexo e idêntico ao enviado eletronicamente por  
meio do sistema SAPL para esta proposição.

Consultoria de Orçamento - Consultoria de Orçamento