



PARECER JUDÍDICO Nº 15

PROCESSO TIPO 54 Nº39/2026

JURISDICONADO: PODER EXECUTIVO DE ESPIGÃO DO OESTE/RO - PREFEITURA

EMENTA - Crédito Adicional Especial por Superávit, no valor de R\$ 11.267.745,17 (onze milhões, duzentos e sessenta e sete mil, setecentos e quarenta e cinco reais e dezessete centavos), destinados a atender a Secretaria Municipal de Saúde SEMSAU, em suas ações.

I. RELATÓRIO

Trata-se da análise da legalidade e regularidade dos procedimentos referentes à abertura de crédito adicional especial por superávit financeiro ao orçamento da Secretaria Municipal de Saúde, no valor total de R\$ 11.267.745,17 (onze milhões, duzentos e sessenta e sete mil, setecentos e quarenta e cinco reais e dezessete centavos), conforme previsto no Projeto de Lei nº 031 de 2026.

A solicitação fundamenta-se no Ofício nº 51/SEMSAU-EXECUÇÃO/2026 (ID 1349303), que aponta a existência de superávit financeiro de R\$ 13.206.656,83 (treze milhões, duzentos e seis mil, seiscentos e cinquenta e seis reais e oitenta e três centavos) no Fundo Municipal de Saúde, apurado em 31 de dezembro de 2025. O crédito a ser aberto corresponde à parcela desse superávit destinada a atender as ações da Secretaria Municipal de Saúde.

Paralelamente, foram encaminhadas ao Conselho Municipal de Saúde (CMS) propostas de alteração dos planos de trabalho de quatro emendas parlamentares (Resoluções CMS nº 004, 005, 006 e 007/2026), autorizando a mudança da natureza da despesa originalmente prevista (locação de mão de obra, material de consumo e serviços de terceiros) para a rubrica 3.1.90.11 Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil, com vistas ao pagamento de pessoal ativo da área da saúde.

A documentação apresenta as seguintes peças principais:

1. **Planilha Orçamentária** (ID 1376506), detalhando a alocação do superávit por fonte de recurso e natureza de despesa.
2. **Resolução CMS nº 003/2026**, aprovando a abertura de crédito suplementar por superávit.

3. **Resoluções CMS nºs 004, 005, 006 e 007/2026**, aprovando as alterações das naturezas de despesa das emendas parlamentares.
4. **Projeto de Lei do Executivo** (ID 1376189), que oficializa a abertura do crédito especial.

Foi realizada a devida análise quanto à compatibilidade com a legislação orçamentária, financeira e sanitária.

II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1. Da Abertura de Crédito Suplementar por Superávit Financeiro

A abertura de crédito adicional especial por superávit financeiro encontra amparo na Lei Federal nº 4.320/1964, que estatui normas gerais de direito financeiro. O art. 43, § 1º, inciso I, da referida lei, estabelece que a abertura de créditos adicionais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa, sendo considerado como recurso disponível o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior.

O procedimento adotado pelo Município observa os seguintes requisitos legais:

- **Existência do Superávit:** Foi demonstrado pela Contabilidade Municipal o saldo financeiro de **R\$ 13.206.656,83** em 31 de dezembro de 2025 (Ofício nº 51/SEMSAU-EXECUÇÃO/2026).
- **Aprovação pelo Conselho de Saúde:** Conforme determina a Lei Complementar nº 141/2012 (art. 19) e a Lei nº 8.142/1990 (art. 1º), a alocação dos recursos do Fundo de Saúde deve ser aprovada pelo Conselho Municipal de Saúde. A Resolução CMS nº 003/2026 atende a esse requisito.
- **Legalidade do Ato:** O Executivo encaminhou o Projeto de Lei à Câmara Municipal, dando o devido cumprimento ao princípio da reserva legal e à separação dos poderes no que tange à autorização orçamentária (art. 165, § 8º, da CF/88).

Portanto, a abertura do crédito especial está formalmente regular.

2.2. Da Alteração dos Elementos de Despesa das Emendas Parlamentares

As alterações promovidas pelas Resoluções CMS nºs 004, 005, 006 e 007/2026 referem-se à mudança na aplicação dos recursos de emendas parlamentares, autorizando o uso de verbas antes destinadas a "locação de mão de obra" e "material de consumo" para "vencimentos e vantagens fixas - pessoal civil".

A justificativa apresentada para a mudança foi a "superveniência de entendimento jurídico no âmbito da ADPF 854". Sobre o tema, cumpre destacar:

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854, julgada pelo Supremo Tribunal Federal, consolidou o entendimento de que emendas parlamentares coletivas (de bancada e de comissão) podem ser utilizadas para o pagamento de despesas com pessoal ativo da área da saúde, desde que observados os princípios da transparência, rastreabilidade e a manutenção do caráter temporário das despesas, em consonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) e com as diretrizes do SUS.

As alterações foram realizadas por meio de resoluções do Conselho Municipal de Saúde, órgão de controle social do SUS, que detém competência legal para aprovar planos de trabalho e autorizar remanejamentos de recursos, conforme previsto na Lei nº 8.142/1990 e na Resolução CNS nº 453/2012. A homologação da Secretaria Municipal de Saúde confirma a concordância da gestão com a deliberação do Conselho.

No entanto, deve-se atentar para a condição imposta pelo STF na ADPF 854, que exige:

- **Temporalidade:** O caráter temporário do gasto deve ser respeitado, não podendo se transformar em despesa de pessoal permanente sem a devida previsão orçamentária e autorização legislativa específica.
- **Transparência:** A aplicação dos recursos deve ser detalhadamente demonstrada, vinculando a despesa à emenda parlamentar de origem. A análise da planilha orçamentária (SUPERAVID 2025) revela que as dotações orçamentárias oriundas dessas emendas foram alocadas sob a rubrica "3.1.90.11.00" e estão devidamente identificadas com as respectivas fontes de recurso (C.A.), o que atende ao princípio da rastreabilidade.

2.3. Da Compatibilidade Orçamentária e Financeira

O montante total a ser aberto por crédito especial (R\$ 11.267.745,17) está amparado pelo superávit financeiro disponível. A análise da Planilha Orçamentária (ID 1376506) demonstra que as despesas estão classificadas corretamente segundo a natureza, função e programa de governo, em conformidade com a Lei nº 4.320/64 e com a Portaria STN nº 1.203/2012 (atualizações).

Observa-se que a abertura de crédito abrange tanto despesas de custeio (pessoal, material de consumo, serviços) quanto de investimento (obras e equipamentos permanentes), com recursos vinculados a transferências federais (blocos de manutenção e estruturação) e estaduais, bem como recursos próprios (ASPS).

III. CONCLUSÃO

Ante o exposto, conclui-se que:

I. Quanto ao Crédito Especial (Superávit):

O Projeto de Lei de abertura de crédito especial está juridicamente apto a seguir seu trâmite. A origem dos recursos (superávit financeiro) foi comprovada, a aprovação pelo Conselho Municipal de Saúde foi realizada (Resolução CMS nº 003/2026), e a iniciativa do Poder Executivo está em conformidade com o art. 165, § 8º, da Constituição Federal e com o art. 43 da Lei nº 4.320/64.

II. Quanto às Alterações de Natureza de Despesa (Emendas Parlamentares):

As alterações promovidas pelas Resoluções CMS nºs 004, 005, 006 e 007/2026 estão fundamentadas na evolução jurisprudencial e normativa (ADPF 854), e foram aprovadas pelo órgão de controle social competente. Contudo, **recomenda-se expressamente** que a gestão municipal adote as seguintes cautelas:

1. **Caráter Temporário:** As despesas de pessoal custeadas com esses recursos devem ser tratadas como de caráter temporário, não gerando direitos à incorporação ou permanência no quadro de pessoal sem a devida previsão orçamentária futura e aprovação legislativa.
2. **Rastreabilidade:** Manter registros contábeis e administrativos detalhados que comprovem a vinculação direta de cada pagamento à respectiva emenda parlamentar e à resolução que autorizou a alteração.
3. **Fiscalização:** O acompanhamento da aplicação dos recursos deverá ser constante, garantindo que a destinação atenda às finalidades do SUS e aos objetivos originais dos programas (Atenção Primária e Média/Alta Complexidade).

III. Parecer Final:

Considerando que a documentação apresentada atende aos requisitos de legalidade, transparência e controle social, OPINO FAVORALMENTE pela continuidade do processo de abertura de crédito adicional especial, bem como pela validação das alterações das naturezas de despesa, **condicionada** ao estrito cumprimento das cautelas mencionadas quanto ao caráter temporário das despesas de pessoal e à manutenção da rastreabilidade dos recursos federais e estaduais.

Eis o Parecer, **S.M.J.**

Espigão do Oeste/RO, 20 de março de 2026.

SUÊNIO SILVA SANTOS
Procurador Geral da CMEO
OAB/RO 6928

CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE ESPIGÃO DO OESTE-RO - CNPJ: 04.391.603/0001-12
Rua Vale Formoso, nº 1896 - Bairro Vista Alegre - CEP: 76.974-000 Espigão do Oeste - Rondônia
E-mail: procuradoriageral@espigaodoeste.ro.leg.br



Documento assinado eletronicamente por **Suênio Silva Santos, Procurador Geral da Câmara**, em 20/03/2026 às 13:23, horário de Espigão do Oeste/RO, com fulcro no art. 17 da [Resolução nº 90 de 18/06/2021](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site transparencia.espigaodoeste.ro.gov.br, informando o ID **1378971** e o código verificador **EE9C1B6A**.

Referência: [Processo nº 54-39/2026](#).

Docto ID: 1378971 v1