



CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU
CONSULTORIA JURÍDICA (DJUR)
PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL

PARECER Nº 129/2024 de 23/04/2024

De: Consultoria Jurídica (DJUR)

Para: REUNIDAS - Comissões Reunidas

Assunto: Autoriza o Chefe do Poder Executivo Municipal a proceder à abertura de um Crédito Adicional Suplementar, no valor de R\$ 9.484.735,66 (nove milhões, quatrocentos e oitenta e quatro mil, setecentos e trinta e cinco reais e sessenta e seis centavos) ao Orçamento Geral do Município. Mensagem nº 028/2024.

Ementa: CÂMARA MUNICIPAL. PROCESSO LEGISLATIVO. DIREITO FINANCEIRO. ABERTURA DE CRÉDITO SUPLEMENTAR. AUTORIZAÇÃO POR LEI E ABERTURA POR DECRETO. CRÉDITO SUPLEMENTAR QUE DEPENDE DE COMPROVAÇÃO DAS CONDIÇÕES DA ANTERIORIDADE DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. PEDIDO DE PAUTA DE SESSÃO EXTRAORDINÁRIA. RESSALVAS E RECOMENDAÇÕES.

I. Restam banidas do ordenamento jurídico quaisquer convocações que extrapolem de esfera de submeter o projeto à simples análise ou votação, sendo terminantemente vedada uma convocação específica para aprovação de qualquer projeto, sob pena de nulidade do ato por interferir indevidamente no livre exercício do mandato eletivo pelo Vereador constituído e juramentado;

II. Tratando-se de orçamento municipal, o Projeto de Lei e a sua mensagem de encaminhamento devem buscar evidenciar convergência entre seus termos. Para atender as normas relativas ao processo legislativo, seja para a autorização de um remanejamento ou uma abertura de créditos adicionais, haverá sempre a necessidade do trâmite de uma Lei específica, que terá uma aprovação viável se o município manter clara a existência de recursos disponíveis e não comprometidos, bem como atender os quesitos de evidenciação referentes à indicação da importância em valores dos créditos a serem autorizados ou remanejados, à exposição justificativa acerca da existência de recursos disponíveis para serem efetivamente utilizados, à classificação das despesas nas quais serão adicionados os créditos autorizados ou remanejados

III. Com fins de promover melhor instrução processual e com esteio na norma-princípio da transparência prevista na Constituição Federal (art. 37), recomenda-se a juntada de documentação essencial ao procedimento.

Inteiro teor do parecer disponível em

<https://sapl.fozdoiguacu.pr.leg.br/materia/42601/documentoacessorio>



CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU

CONSULTORIA JURÍDICA (DJUR)

PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL

PARECER Nº 129/2024 – INTEIRO TEOR

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela digna relatoria acerca de projeto de lei complementar acima descrito de autoria do Prefeito Municipal, encaminhado mediante Mensagem nº 28/2024. O processo foi encaminhado à Diretoria Jurídica pelas Comissões Reunidas.

O feito não trata de matéria polêmica e tramita pelo regime **urgente**. A justificativa está anexa ao procedimento.

O projeto tramita pelo Sistema de Apoio ao Processo Legislativo (SAPL), e anexos ao procedimento, constam o texto do projeto de lei e a justificativa apresentada pelo chefe do Poder Executivo. O Projeto de Lei pode ser publicamente consultado pelo endereço <https://sapl.fozdoiguacu.pr.leg.br/materia/42601>

A mensagem foi protocolada na data de 17/04/2024, e assim, encontra-se em trâmite regular no prazo estabelecido pelo art. 48 da Lei Orgânica do Município **(45 dias)**.

Instruem o processo:

- a) Mensagem nº 28/2024, com 68 (sessenta e oito) páginas, sendo aglomerado único em PDF contendo a justificativa do Projeto de Lei e a minuta de alteração textual da norma; despacho técnico nº 7/2024 da Secretaria Municipal da Fazenda; relatórios de títulos a pagar da Fundação Municipal de Saúde dos meses de setembro a dezembro de 2023;
- b) Ofício nº 3795/2024 do Gabinete do Prefeito em que o chefe do Poder Executivo solicita, invocando o art. 30, II da Lei Orgânica Municipal, pauta de sessão extraordinária para aprovação do projeto de lei.

Uma vez despachado para esta Consultoria, vem o expediente para exame deste Consultor sob o aspecto técnico-jurídico (art.158, RI).

É o relatório. Passo à fundamentação.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

A finalidade deste parecer jurídico é orientar o Poder Legislativo quanto às exigências legais para a prática de determinado ato em processo legislativo, bem como promover análise técnico-jurídica sobre espécie legislativa e constitucionalidade da



CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU
CONSULTORIA JURÍDICA (DJUR)
PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL

norma proposta. Isso porque a Consultoria não tem competência legal para examinar aspectos técnico-contábeis, orçamentários e de mérito, inclusive quanto a veracidade das declarações/documentos carreados aos autos pelo Poder Executivo.

2.1 DO PEDIDO DE SESSÃO EXTRAORDINÁRIA

Assim consta do Ofício nº 3795/2024 do Gabinete do Prefeito:

De conformidade com o disposto na Lei Orgânica do Município, especialmente as prerrogativas conferidas pelo inciso II, do art. 30, pelo caput do art. 48 e ainda pelo inciso XVII, do art. 62, dirigimo-nos a Vossa Excelência para solicitar que essa Câmara Municipal reúna-se em período de sessão extraordinária para apreciar matérias relevantes e urgentes, as quais necessitamos a aprovação dessa Casa de Leis. Os Projetos de Leis capeados pelas suas respectivas Mensagens, os quais encarecemos a urgência são os seguintes: - Mensagem no 027/2024 e - Mensagem no 028/2024
Justificativa: A urgência na aprovação dos referidos Projetos de Lei se justifica para fins de agilizar os procedimentos orçamentários para início do pagamento dos débitos da Fundação Municipal de Saúde, referente ao 3o Quadrimestre de 2023, em 9 (nove) parcelas, com início dos pagamentos no mês de abril e término no mês de dezembro de 2024, tendo por objetivo proteger o cidadão iguaçuense e garantir a credibilidade do Hospital Municipal Padre Germano Lauck.

Sob o ponto de vista da independência entre os Poderes e o Ofício acima encaminhado, entendo que resta parcialmente adequada a pretensão de convocação extraordinária da Câmara Municipal, pelo Poder Executivo. Assim prevê a Lei Orgânica Municipal:

Art. 30 A convocação extraordinária da Câmara Municipal dar-se-á:
I - pelo Presidente da Câmara quando este a entender necessária;
II - pelo Prefeito em casos de urgência ou interesse público relevante, justificados por escrito.

Percebe-se, portanto, que ambos os chefes de Poderes, Executivo e Legislativo, podem convocar sessões extraordinárias. No entanto, o Presidente da Câmara pode convocar sessões extraordinárias sempre que entender necessária. Por sua vez, o Prefeito deve, nos termos da LOM, apresentar suficiente justificativa e interesse público relevante por escrito.



CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU
CONSULTORIA JURÍDICA (DJUR)
PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL

Primeiro ponto, embora sucinto, foi apresentada justificativa pelo Prefeito Municipal quanto a necessidade de pauta da sessão extraordinária que se justifica pelo interesse público da matéria e da prestação municipal de assistência à saúde da população. Via de consequência, a matéria foi colocada pela leitura extrapauta em sessão extraordinária na data de 17/04/2024, sendo encaminhado para Parecer Jurídico na data de 19/04/2024.

Entretanto, deve ser considerada inadequada que, em qualquer hipótese, seja solicitada uma convocação específica para aprovação ou reprovação de projeto de lei, sob pena de flagrante interferência indevida no Poder Legislativo Municipal e no livre exercício de mandato do Parlamentar eleito.

Ademais de justificada, no máximo, a convocação extraordinária deve ser feita para análise e leitura em expediente e posterior/eventual análise e votação de projetos na ordem do dia da sessão, não podendo em qualquer hipótese, nem pela Presidência da própria Câmara Municipal, haver convocação específica para aprovação, reprovação de projeto ou de que qualquer outra forma possa influenciar o voto de cada Parlamentar, sob pena de subversão do Estado Democrático de Direito.

Acima até mesmo do direito pessoal de cada Parlamentar desta casa, é direito da população iguaçuense em sede de Estado Democrático que cada Vereador tenha a prerrogativa de votar livremente pela aprovação ou reprovação de cada projeto de lei, sendo vedadas quaisquer medidas que possam em qualquer grau interferir nessa livre consciência de análise e votação do projeto de lei.

Nesse sentido, devem ser banidas do ordenamento jurídico quaisquer convocações que extrapolem a esfera de submeter o projeto à simples análise, sendo terminantemente vedada uma convocação específica com termos que mencionem aprovação ou reprovação de qualquer projeto, sob pena de nulidade do ato por interferir indevidamente no livre exercício do mandato eletivo pelo Vereador constituído e juramentado.

Nessa análise, opino ser parcialmente procedente o pedido de instauração de sessão extraordinária, devendo ser considerado inconstitucional, por afronta ao art. 2º da Constituição Federal e art. 7º da Constituição Estadual a expressão da justificativa que cita "*urgência na aprovação dos referidos Projetos de Lei*".

2.2 DOS ASPECTOS FORMAIS DA SUBMISSÃO E TRÂMITE DO PROJETO DE LEI

A proposta é dotada de legitimidade municipal. Sobre a legitimidade de o Município propor regras sobre a matéria, observo que o artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, bem como art. 17, inciso I, da Constituição Estadual, autoriza os



CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU
CONSULTORIA JURÍDICA (DJUR)
PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL

entes municipais a elaborar legislação própria para regular as questões que dizem respeito ao seu próprio interesse, o que certamente inclui a matéria em apreço (orçamento público municipal).

Indo ao encontro da Constituição Federal e da Constituição do Estado do Paraná, tem-se a previsão da Lei Orgânica Municipal:

Art. 4º Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu interesse e ao bem-estar da população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Visto tal ordenamento, em nada ficaria a dever, tecnicamente, a presente proposição em relação à legitimidade local.

Em relação à sua autoria, a análise técnica quanto à origem da proposta permite concluir pela sua legalidade, tendo em vista que a competência para tratar das dotações orçamentárias sob a guarda do Poder Executivo pertence ao senhor Prefeito, a teor do artigo 4º, VII c/c 62, II, Lei Orgânica do município.

Aponto também o disposto nos artigos. 84, 165, 166 e 167 da CF/88, estabelecendo que a iniciativa para proposição de Leis que venham a autorizar a abertura de créditos adicionais, é de competência exclusiva do Poder Executivo que, posterior à autorização legal, também será responsável pelo decreto de abertura dos créditos adicionais.

Ademais, também entendo adequada a espécie legislativa escolhida (lei ordinária), sendo que as leis de caráter orçamentário podem ser tratadas pela espécie em voga.

Superada a legitimidade do Gestor Municipal e os demais aspectos formais, passo a analisar as alterações legislativas propostas.

2.3 DA AUTORIZAÇÃO PARA CRÉDITO SUPLEMENTAR MUNICIPAL

Em breve síntese, o orçamento público corresponde a um instrumento de planejamento, expresso em termos monetários que retrata uma política econômica e financeira de uma localidade, estimando receitas e fixando despesas para um dado período. Em outras palavras, o orçamento expressa os meios de financiamento de alguma ação e/ou programa que se pretende alcançar.

Ordinariamente, as receitas e despesas do Poder Público obedecem ao princípio da anualidade, sendo previstas em lei no ano anterior a sua execução. É comum, no



CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU
CONSULTORIA JURÍDICA (DJUR)
PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL

entanto, que haja a necessidade de alteração da lei orçamentária ao longo do ano de sua aplicação, haja vista variações dos gastos e despesas públicas no decorrer dos doze meses da execução do orçamento.

De se lembrar, no entanto, que juridicamente prevalece a ideia de que o orçamento é **autorizativo, não impositivo**, até porque algumas ações reclamam urgências inadiáveis. Significa dizer que para não se comprometer a dinâmica do planejamento das ações da Administração existe a possibilidade de que o orçamento possa ser ajustado às reais necessidades da Administração. Sobre o tema, leciona Hely Lopes Meireles:

A anualidade exige que a previsão orçamentária se renove em cada ano, para que fique mais próxima da realidade financeira. Se os orçamentos pudessem prolongar-se por vários anos haveria, por certo, um grande desajuste na previsão da receita e fixação da despesa, dada a instabilidade dos fatores políticos, econômicos e sociais, que se modificam de um ano para outro ano. No Brasil, como na maioria dos países, o ano financeiro coincide com o ano civil, conforme dispõe expressamente a Lei 4.320/64 (art. 34), só permitindo o empenho da despesa, em cada exercício, até 31 de dezembro (art. 32, II), data em que termina a vigência do orçamento em execução. (Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal Brasileiro. 14ª ed. Atualizada. 2006. Editora Malheiros. São Paulo. 274.

Para tanto, a Lei 4320/1964, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para Elaboração e Controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, prevê um título específico para contemplar causas orçamentárias e fiscais supervenientes, dispondo sobre conceitos, fontes e modalidades de financiamento, entre outras questões pertinentes.

Referida norma estabelece que a abertura de crédito adicional, quer seja especial ou suplementar, condiciona-se à autorização legislativa prévia e específica, consoante preceito inserto no art. 42, a saber:

Art. 42 Os créditos suplementares e especiais serão **autorizados** por lei e abertos por decreto **executivo**.

A autorização legislativa acima mencionada refere-se à lei específica, dada a necessidade de salvaguardar o princípio da separação dos poderes, já que é este princípio que nos permite a compreensão e o exercício de uma das precípuas funções do Poder Legislativo que seria a fiscalização do emprego dos recursos públicos.



CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU
CONSULTORIA JURÍDICA (DJUR)
PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL

Válido ressaltar que, nos termos da Lei nº 4320/1964, a lei ordinária trata de condição **autorizativa**, e não obrigatória por parte do Prefeito Municipal, que poderá desistir da realização da operação. Ainda, destaco que a presente norma, mesmo em vigor, depende de ato concreto do Poder Executivo para efetiva realização da operação, que deverá ser aberta por decreto, não sendo do condão da presente norma a realização da operação *in re ipsa*.

Ainda sobre o tema, o art. 43 da Lei Federal 4.320/64 é que nos mostra a forma como se deverá proceder para o correto equacionamento do orçamento, tornando, assim, viabilizada a execução de uma despesa que se mostra necessária à Administração e ao interesse coletivo. Nesse sentido o art. 43 da Lei 4.320/64, estabelece:

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

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

- I - o superavit 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.

Sobre os créditos suplementares, assim leciona Harrison Leite:

6.1. Créditos Suplementares São os créditos destinados a reforço de dotação orçamentária. Visam a elevação de recursos para determinada categoria de despesa, tendo em vista a previsão inicial não ter sido suficiente para a sua correta satisfação. Por esta razão, tem natureza apenas quantitativa, pois se limita a reforço de dotações insuficientemente dotadas, mas previstas no orçamento. Têm vigência limitada ao exercício em que forem autorizados, ou seja, ao exercício em que foram concedidos. Dependem de lei para a sua autorização, e, como exceção ao princípio da exclusividade, a própria LOA poderá conter autorização do Poder Executivo para a sua abertura até determinada importância ou percentual. Neste caso, no próprio texto da Lei Orçamentária Anual, pode receber autorização para a sua abertura, fato que lhe confere maior flexibilidade e se justifica em virtude de consistir em crédito que apenas reforça dotações antevistas no orçamento aprovado. Não há inovação. Possui ligação com o princípio da vedação ao estorno, tendo em vista ser muito comum, sob pretexto de suplementação de um gasto, efetivar-se



CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU
CONSULTORIA JURÍDICA (DJUR)
PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL

verdadeira transposição, remanejamento ou transferência de recursos orçamentários. É que a abertura de créditos suplementares visa objetivos mais simples, como corrigir erros no momento de elaboração da peça orçamentária, ao se prever gastos menores do que de fato seriam, bem como remediar as normais imprevisões do processo de planejamento. Não serve ele para alteração cabal do orçamento, à medida em que se retira dotação de um programa para outro, de uma função para outra, ou, ainda, de um órgão para outro, completamente distinto. Admitir que por decreto possa o Executivo alterar quaisquer despesas do orçamento, indiscriminadamente, é mitigar a força normativa da lei orçamentária, com patente violação ao princípio da legalidade, tendo em vista que a autorização para a abertura de crédito suplementar não se confunde com a previsão em lei do poder de transpor, remanejar ou transferir recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro. Leite, Harrison. Manual de Direito Financeiro / Harrison Leite - 9. ed. rev., atual, e ampli. - Salvador: JusPODIVM, 2020. P. 176-178

De se notar que o art. 2º do Projeto em exame esclarece que a abertura do crédito ora postulado decorrerá da anulação de dotações abrangidas pela lei orçamentária do exercício que inicialmente estavam destinadas ao Fundo Municipal de Saúde, especificamente para a manutenção da Unidade Hospitalar Municipal HMPGL, sendo este o mesmo hospital hoje de competência da Fundação Municipal de Saúde a que, conforme explicação da mensagem encaminhada, é o destinatário dos recursos a serem abertos como crédito suplementar.

Assim, sobre a condicionante expressa na parte final do caput do art. 43 da Lei 4.320/64 (exposição de justificativa), entendo que o remanejamento em questão tem como motivação e justificativa a extinção da Fundação Municipal de Saúde e o pagamento de suas dívidas conforme previsões de legislação municipal, sendo que assim consta da Lei Municipal nº 5.394/2024:

Art. 2º O ativo e o **passivo financeiro**, incluindo bens patrimoniais, equipamentos, **dívidas e obrigações pertencentes à Fundação Municipal de Saúde que guarnecem o Hospital Municipal Padre Germano Lauck ficam incorporados ao Município de Foz do Iguaçu.** GN

Tratando-se de orçamento municipal, o Projeto de Lei e a sua mensagem de encaminhamento devem buscar evidenciar convergência entre seus termos. Para atender as normas relativas ao processo legislativo, seja para a autorização de um remanejamento ou uma abertura de créditos adicionais, haverá sempre a necessidade do trâmite de uma Lei específica, que terá uma aprovação viável se o município manter



CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU
CONSULTORIA JURÍDICA (DJUR)
PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL

clara a existência de recursos disponíveis e não comprometidos, bem como atender os quesitos de evidenciação referentes à indicação da importância em valores dos créditos a serem autorizados ou remanejados, à exposição justificativa acerca da existência de recursos disponíveis para serem efetivamente utilizados, à classificação das despesas nas quais serão adicionados os créditos autorizados ou remanejados, o que entendo razoavelmente atendido no caso concreto.

Assim, considerando atendidos os pressupostos formais que serviriam para entregar legitimidade à iniciativa, tal como exigido pela Lei nº 4.320/64, não visualizamos **ilegalidade** na tramitação e aprovação da proposta.

No entanto, embora ausente ilegalidade, com fins de promover melhor instrução processual e com esteio na norma-princípio da transparência prevista na Constituição Federal (art. 37), faço as seguintes recomendações:

I. Sejam acostados ao processo os relatórios de impacto financeiro mencionados pelo Despacho nº 7 da Secretaria Municipal da Fazenda (documento anexo à mensagem), pois em vista de que já foram encaminhados para a instrução de outros projetos de lei, também devem ser anexos ao presente procedimento a documentação orçamentária essencial que o embasa, vez que integram para sua análise;

II. Sejam acostados ao processo a previsão em Lei Orçamentária da dotação orçamentária que está se pretendendo suprir, a fim de que seja demonstrada de que é dotação já existente e que se pretende suprir, fazendo assim, jus à condição **suplementar** da operação.

Estas são as considerações pertinentes à consulta, que submetemos à apreciação dos notáveis pares desta Casa Legislativa.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto e com base nas ponderações acima, OPINO que o presente Projeto de Lei nº 44/2024 se mostra **parcialmente** adequado para trâmite nesta Câmara Municipal, devendo ser o processo melhor instruído com a documentação comprobatória das condições orçamentárias de que se faz menção acima.

Também, opino ser parcialmente procedente o pedido de instauração de sessão extraordinária protocolado, em vista de que por afronta ao art. 2º da Constituição Federal e art. 7º da Constituição Estadual a expressão da justificativa que cita “urgência na **aprovação** dos referidos Projetos de Lei” deve ser considerada improcedente.



CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU
CONSULTORIA JURÍDICA (DJUR)
PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL

É o parecer.

Foz do Iguaçu, data e assinatura por certificação digital.

Felipe Gomes Cabral
Consultor Jurídico