



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

De: Assessoria Técnica e Jurídica: Rosimeire Cássia Cascardo Werneck – Consultora Jurídica

Para: Vereador(a) _____ – Relator(a) do Projeto de Lei nº 40/2025, que dispõe sobre a obrigatoriedade de prestação de informações pelo Poder Executivo Municipal acerca da execução de emendas parlamentares ao orçamento anual, em observância aos princípios da publicidade e transparência da administração pública, e dá outras providências.

Parecer nº 87/2025

I. Consulta

01. Trata-se de análise jurídica acerca da viabilidade de tramitação do Projeto de Lei nº 40/2025, de autoria parlamentar, que visa tornar obrigatória a prestação de informações detalhadas pelo Poder Executivo Municipal acerca da execução de emendas parlamentares ao orçamento anual.

02. Para tanto, o PL impõe ao Poder Executivo a obrigação de apresentação de relatórios trimestrais no Portal da Transparência da Prefeitura, contendo informações claras, acessíveis e detalhadas sobre a execução das respectivas emendas parlamentares, bem como seu cronograma, os beneficiários diretos e indiretos, eventuais pendências ou dificuldades, além da prestação de contas dos valores utilizados.

03. Além disso, prevê a atualização e modernização do referido Portal da Transparência, nos moldes das diretrizes estabelecidas pelos Decretos nº 30.775/2022 e nº 32.503/2024, a fim de que seja lhe implementada nova interface intuitiva e ferramenta que possibilite a exportação dos dados em formato aberto.



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

04. Junto ao expediente, constou justificativa assinada pelo autor, na qual este sustenta serem necessárias as medidas suscitadas, com fulcro nos princípios da publicidade e transparência da administração pública, destacando que o objetivo central da proposta seria aprimorar os mecanismos de publicidade e transparência já existentes, sem criar novas atribuições ao Poder Executivo ou gerar despesas adicionais ao erário.

05. O processo pode ser publicamente consultado no Sistema de Apoio ao Processo Legislativo através do endereço eletrônico <https://sapl.fozdoiguacu.pr.leg.br/materia/45641>, e uma vez despachado para esta Consultoria, vem o expediente para exame desta Consultora sob o aspecto técnico-jurídico (art. 158, RI).

II. Da Fundamentação

II.1. Da Competência Legislativa Municipal. Do Interesse Local e da Iniciativa

06. Em matéria legislativa, a Constituição Federal, em seu artigo 30, I, confere aos municípios a parcela de competência para tratar de assuntos afetos ao *interesse local*, ainda que determinados interesses não estejam limitados à circunscrição territorial do Município vindo, por conseguinte, indiretamente a atender o interesse de outros municípios localizados na área da circunscrição do Estado ou até mesmo da União, hipóteses em que restará materialmente configurado o interesse nacional, haja vista o interesse mútuo dos entes integrantes da Federação.

07. Em consonância, reconhecendo os limites estabelecidos para a atuação legislativa local, também é o que dispõe a Lei Orgânica deste Município, senão vejamos:

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;

08. Note-se que embora não haja uma enumeração taxativa do que possa ser considerado *assuntos de interesse local*, é válido dizer que os assuntos afetos à competência do Município poderão ser identificados a partir do pressuposto de que a matéria tem importância



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

predominante na esfera local, sob pena de o Município exorbitar da competência que constitucionalmente lhe resta assegurada.

09. Nesse sentido, o jurista Hely Lopes Meirelles observa que o interesse local *“se caracteriza pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância”*. (Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo. Malheiros Editores. 1996. p. 121).

10. No caso concreto, verifica-se que o projeto de lei em questão versa sobre a publicização pelo Executivo dos atos inerentes à execução das emendas parlamentares ao orçamento anual do município, o que certamente enquadra-se no conceito de matéria relativa ao interesse local, nos termos acima evidenciados.

11. Atente-se que a propositura em exame, observou a regra pertinente à competência enumerada na Constituição da República, demonstrando-se legítima uma iniciativa dessa natureza na esfera da competência do Município.

12. Ainda, no que diz respeito aos critérios relacionados à iniciativa, percebemos que proposta não se reveste de conteúdo, cuja competência a Constituição da República tenha reservado privativamente ao Executivo, ou seja, a matéria não se enquadra nas previsões do art. 61, §1º, inciso II, e art. 84, inciso VI, “a”, da Constituição Federal, e tampouco viola as disposições do art. 45 e incisos da Lei Orgânica, não havendo, portanto, que se cogitar em ofensa ao princípio constitucional da separação dos poderes.

13. Desse modo, a matéria comporta iniciativa comum ou concorrente, a qual pode ser compartilhada entre *edís* e o Chefe do Poder Executivo. Do contrário, estar-se-ia restringindo sobremaneira o regular exercício da atividade do *edil*, o que não seria legítimo, haja vista que qualquer restrição à capacidade de atuação do parlamentar não é hipótese presumida, porém deve ser expressa, nos exatos termos que proferiu o Supremo Tribunal Federal, em sede de ADIN, cuja ementa transcrevemos:



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

“A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma explícita e inequívoca”. Acórdão – Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do supremo Tribunal Federal, em sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos em indeferir a liminar. Ementa: ADIN – Lei 7.999/85. Estado do Rio Grande do Sul, Benefício Tributário – Matéria de Iniciativa Comum ou Concorrente – Ausência de Possibilidade Jurídica da Medida Cautelar. Ação Direta de Inconstitucionalidade: 724-6 Rio Grande do Sul – Medida Liminar. Relator: Celso de Mello; Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul; Requerida: Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte.

14. Note-se que a iniciativa parlamentar, no que tange à proposta em questão, encontra respaldo na Constituição, na legislação local e na jurisprudência consolidada, consoante entendimento já consolidado pelo Supremo Tribunal Federal na Tese de Repercussão Geral nº 917, que dispõe: “*não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos*”.

15. Ademais, a proposta **não** apresenta inovações de atribuições e/ou responsabilidades para os organismos da Administração. Isso porque as ações necessárias ao alcance das diretrizes traçadas no PL já se encontram elencadas na Lei Municipal

II. 2. Da Motivação para a Deflagração da Iniciativa

16. Por sua vez o projeto em questão visa tornar obrigatória a prestação de informações detalhadas pelo Poder Executivo Municipal acerca da execução de emendas parlamentares ao orçamento anual, estabelecendo diretrizes para o acompanhamento e controle das ações governamentais, no que diz respeito às aludidas emendas, com fulcro nos princípios da publicidade e transparência da administração pública e nos termos que informa a justificativa que instrui a proposta:

“...

A proposta em questão é semelhante a outros projetos já aprovados com fundamento na regulamentação da legislação federal, demonstrando sua viabilidade e adequação ao ordenamento jurídico vigente. O objetivo central é consolidar e tornar mais eficientes os mecanismos de publicidade dos atos



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

administrativos, garantindo maior clareza e acessibilidade à população sem comprometer o orçamento público.

No contexto do Projeto de Lei, que dispõe sobre a obrigatoriedade de prestação de informações pelo Poder Executivo Municipal acerca da execução de emendas parlamentares ao orçamento anual, destaca-se que a medida está em conformidade com os princípios da publicidade e transparência da administração pública...”.

17. Inicialmente, vale-se dizer que a Constituição Federal, em seu art. 5º, inciso XXXIII, assegura a todos os cidadãos o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse de toda a coletividade, excepcionadas as situações em que o sigilo das informações seja imprescindível à segurança dos cidadãos e do Estado.

18. Tal direito decorre do princípio da publicidade, assegurado constitucionalmente no art. 37, da CRFB, e que, conforme disciplina José Afonso da Silva, consiste no dever do Poder Público de *“agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham, a toda hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo”*¹.

19. O aludido princípio revela-se essencial para a garantia da participação dos cidadãos na gestão pública, sobretudo quando consideramos que, numa democracia, é imprescindível garantir que a população tenha a possibilidade de avaliar se suas escolhas estão sendo devidamente representadas pelos gestores públicos.

20. Tanto isso é verdade que o legislador conferiu-lhe especial relevância, elaborando a chamada Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), a qual estabelece o dever dos órgãos e entidades públicas de garantir a transparência na gestão pública, o que também encontra-se regulamentado na legislação municipal, conforme dispõe a Lei Orgânica deste Município, senão vejamos:

Art. 87 Todo cidadão tem direito a ser informado dos atos da Administração Municipal.

[...]

Parágrafo Único - Compete à Administração Municipal garantir os meios para que essa informação se realize.

[...]

¹ (DA SILVA, José. Curso de Direito Constitucional Positivo, Malheiros, 2000, pág. 653)



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

Art. 94 A Prefeitura e a Câmara são obrigadas a fornecer a qualquer interessado, no prazo máximo de trinta dias, informações de interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, certidões dos atos, contratos e decisões, desde que requeridas para fins de direito determinado, sob pena de responsabilidade da autoridade competente. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 21/2003).

[...]

Art. 114 O Prefeito Municipal fará publicar, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, o relatório resumido da execução orçamentária em moeda nacional e indexador oficial vigente.

21. Veja-se que, de acordo com normas mencionadas, todo cidadão tem direito de receber informações fundamentais sobre a gestão pública, como a origem das receitas do município, a aplicação dos impostos arrecadados, a identificação dos servidores públicos e suas respectivas remunerações, entre outros dados pertinentes à transparência administrativa, o que também inclui as informações inerentes à execução de políticas públicas e a aplicação de recursos, como é o caso das informações relacionadas à execução das emendas parlamentares ao orçamento anual, objeto do presente projeto de lei.

22. As aludidas emendas encontram-se previstas desde a promulgação da Constituição de 1988 e, desde 2015, se tornaram impositivas, ou seja, de execução obrigatória². Assim, a LOM deste município define que:

Art. 112 Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais suplementares e especiais serão apreciados pela Câmara Municipal, na forma do Regimento Interno.

[...]

§9º As emendas de execução obrigatória ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas nos limites percentuais a seguir especificados, incidentes sobre a receita corrente líquida executada no exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desses percentuais será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

[...]

²<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2024-08/entenda-o-debate-sobre-emendas-parlamentares-e-orcamento>



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

Art. 113 A execução do orçamento do Município se refletirá na obtenção das suas receitas próprias, receitas e repasses financeiros transferidos e outros ingressos, bem como na utilização das dotações consignadas às despesas para a execução dos programas nele determinados, observado o equilíbrio orçamentário.

...

§ 2º É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º do Art. 112, nos montantes correspondentes aos percentuais constantes nos seus incisos I a IV, conforme os critérios para a execução e equitativa da programação definidos na Lei Complementar de que trata o §9º do art.165 da Constituição Federal (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 55/2023).

23. No que diz respeito às informações relativas à sua execução, estas encontram-se sendo disponibilizadas no Portal de Transparência deste município, conforme pode se averiguar no endereço eletrônico <http://www2.pmfi.pr.gov.br/giig/portais/portaldatransparencia/Templates/wfrmPaginaPadrao.aspx?IdLinkItem=224>, onde consta relatório atualizado até o dia 09/02/2024, referente às emendas relativas ao orçamento do ano de 2023, contendo, em suma, as seguintes informações: (a) descritivo da emenda; (b) especificação da dotação orçamentária; (c) titularidade do parlamentar; (d) valor previsto; e (e) valor executado.

24. Embora as informações atualmente disponíveis forneçam uma visão geral da execução das emendas, a natureza resumida dos dados disponíveis pode limitar a profundidade do acompanhamento e a transparência sobre as ações executadas, uma vez que aspectos como cronogramas de execução e identificação dos beneficiários diretos e indiretos, não estão contemplados nos relatórios atualmente acessíveis, dificultando, assim, uma análise mais detalhada e o controle efetivo por parte da sociedade e dos órgãos competentes.

25. Ainda, apesar de o papel do Vereador ser, essencialmente, legislar, vale se destacar que também compete a este o dever de **fiscalizar** a administração pública, por meio do exercício do controle externo, conforme disciplinam os arts. 31 e 70, da CRFB, bem como o art. 119, *caput*, da Lei Orgânica deste Município, especialmente no que diz respeito à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Executivo.



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

26. Essa ação auditorial dos Vereadores sobre o Poder Executivo, conforme leciona Adhemar Ghisi, *“traduz a vontade da sociedade local e resume a possibilidade de vigilância, correção e orientação que a sociedade pode exercer sobre o Prefeito, através da Câmara Legislativa, sem ferir o princípio da independência dos Poderes Constituídos”*³.
27. Ao se estabelecer a obrigação ao Executivo de disponibilizar relatórios mais detalhados e atualizados referentes à execução das emendas parlamentares ao orçamento anual, contemplando não apenas as informações já apresentadas, mas também dados adicionais que proporcionem uma visão mais clara e completa sobre a questão, possibilitará o aprimoramento da transparência da administração pública, permitindo que a sociedade tenha acesso a informações mais precisas e relevantes para a avaliação da gestão governamental, o que revela-se fundamental para o fortalecimento da cidadania e da participação popular.
28. Observe que a execução das emendas parlamentares ao orçamento anual já é uma obrigação prevista pela legislação local, conforme disciplinam os arts. 112, §9º e 113, §2º, da Lei Orgânica do Município, já mencionados anteriormente. Além disso, o artigo 114, da mesma Lei, impõe ao Executivo o dever de publicação do relatório bimestral da execução orçamentária, a fim de atender aos requisitos da Lei de Acesso à Informação.
29. Reforçamos que a presente proposta não traz nova obrigação de execução ou de divulgação das informações referentes às respectivas emendas, mas sim busca ampliar o nível de detalhamento das informações já disponíveis, com o objetivo de proporcionar maior clareza e transparência à sociedade, facilitando a fiscalização por parte da população e dos órgãos competentes.
30. Veja que o aprimoramento proposto não acarreta novas responsabilidades ou custos ao Poder Executivo, mas busca tão somente otimizar a transparência já exigida pela legislação, por meio da disponibilização de informações mais acessíveis e detalhadas. Assim, considerando que não se trata de ação governamental que acarretará em eventual aumento de despesa ao erário, desnecessária a realização de relatório de estimativa do impacto orçamentário-financeiro, requisito do art. 16, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

³ GHISI, Adhemar Paladini. O Vereador como auditor das Câmaras Municipais. Palestra proferida no XXXI Encontro Estadual de Vereadores e Servidores de Câmaras Municipais, promovido pela Associação Catarinense de Câmaras Municipais (UVESC). Florianópolis-SC, 1998. Disponível em: file:///C:/Users/user/Downloads/admin,+Gerente+da+revista,+Doutrina+1+-+O+Vereador+como+auditor.pdf



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

31. Assim sendo, tendo em vista que a execução das emendas parlamentares ao orçamento anual e a divulgação das informações inerentes à respectiva execução já são obrigações legalmente estabelecidas pela legislação municipal, e considerando que não haverá implicação de novos custos ao Poder Executivo, estando ainda a proposta alinhada com os princípios constitucionais da publicidade e da transparência, assegurados pelo artigo 37 da Constituição Federal, não vislumbramos obstáculos à tramitação e aprovação do referido projeto nesta Casa Legislativa, ao menos no que diz respeito às questões acima especificadas.

32. No entanto, examinando detidamente o conteúdo da proposição, verifica-se que esta padece de vício constitucional em seu art. 5º, inciso II, o qual dispõe que:

Art. 5º O descumprimento do disposto nesta Lei sujeitará o Poder Executivo às penalidades previstas na Lei Orgânica do Município, incluindo:

[...]

II – caracterização de ato de improbidade administrativa, conforme art. 11 da Lei nº 8.429/1992;

33. Isto porque, a improbidade administrativa é um ilícito de natureza civil e política, regulamentado pelo art. 37, 4º, da CRFB e pela Lei Federal nº 8.429/1992, que pode implicar na suspensão de direitos políticos, conforme disciplina o art. 15, V, da CRFB, o que engloba, em suma, os direitos de votar e ser votado, assegurados no título II, da Constituição.

34. Portanto, tratando-se de norma inerente ao Direito Eleitoral, conforme acima evidenciado, reveste-se de matéria cuja competência legislativa restou privativamente reservada à União, nos termos do art. 22, I, da CRFB, conforme leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

“A natureza das medidas previstas no dispositivo constitucional está a indicar que a improbidade administrativa, embora possa ter consequências na esfera criminal, com a concomitante instauração de processo criminal (se for o caso) e na esfera administrativa (com a perda da função pública e a instauração de processo administrativo concomitante) caracteriza um ilícito de natureza civil e política, porque pode implicar a suspensão dos direitos políticos, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento dos danos causados ao erário.

Note-se que os direitos políticos, que dizem respeito fundamentalmente aos direitos de votar e ser votado, estão assegurados no título II da Constituição, que trata dos direitos e garantias fundamentais e só podem ser suspensos ou perdidos nos casos expressos no artigo 15, entre os quais está prevista a **“improbidade administrativa, nos termos do artigo 37, §4º”**. Seria inconcebível que cada estado ou cada município pudesse legislar a respeito ou aplicar sanção dessa natureza, mediante processo administrativo. Trata-se de



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

matéria de direito eleitoral (já que afeta fundamentalmente os direitos de votar e de ser votado), **de competência privativa da União**, nos termos do art. 22, I, da Constituição.”

(DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 20ª ed. São Paulo: Atlas, 2006, p.751).

35. Neste sentido, não pode o legislador municipal extrapolar sua competência legislativa, invadindo a competência da União para legislar sobre tal matéria, pois, assim agindo, violaria, frontalmente o artigo 22, I, da Constituição Federal, razão pela qual o aludido ato normativo apresenta vício de inconstitucionalidade.

36. Da mesma forma, importante destacarmos que o parágrafo único do art. 2º, do presente projeto apresenta vício material, já que o referido dispositivo estabelece que “*o Portal da Transparência (municipal) deverá ser modernizado conforme as diretrizes estabelecidas pelo Decreto nº 30.775, de 19 de outubro de 2022, e sua atualização pelo Decreto nº 32.503, de 30 de abril de 2024, garantindo interface intuitiva e possibilidade de exportação dos dados em formato aberto.*”.

37. No entanto, verifica-se que a respectiva disposição acaba por gerar uma duplicidade normativa, desnecessária, uma vez que o seu objeto já se encontra contemplado pela Lei Municipal nº 3.528, de 14 de maio de 2009, que dispõe sobre a implementação do Portal da Transparência no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo de Foz do Iguaçu e dá outras providências.

38. Compete-nos acrescentar que, conforme o disposto no art. 7º, inciso IV, da Lei Complementar Federal nº 95/1998, “*o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa*”.

39. Dessa forma, considerando que não vislumbra-se no presente caso eventual inovação ou complementação às normas atualmente vigentes, mas apenas a determinação de que o Portal da Transparência da Prefeitura passe a ser modernizado conforme as diretrizes dos decretos anteriormente mencionados, os quais já designam as diretrizes para a atualização e manutenção do referido portal, não visualizamos o interesse e tampouco a necessidade da intervenção legislativa ora debatida, pelo que sugere-se a supressão do parágrafo único do art. 2º do projeto em exame.



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

III. Conclusão

40. Diante do que foi exposto, considerando que a matéria se insere dentro dos parâmetros da competência constitucionalmente reservada ao Município; que o conteúdo da matéria não abrange questão, cuja iniciativa a Constituição da República tenha reservado privativamente ao Executivo; que a aprovação da presente colabora para o fortalecimento do princípio da transparência, das atividades fiscalizatória e de controle conferidas ao Poder Legislativo e, por fim, que a proposta não ensejará o aumento de despesa ou impacto fiscal para os cofres públicos, não visualizamos ilegalidade na tramitação da matéria.

41. Atente-se, no entanto, quanto a necessidade de supressão do Parágrafo Único do art. 2º e do inciso II do art 5º, dado os fundamentos supra mencionados, parágrafos 32-39.

42. Estas são as considerações pertinentes à consulta, que submetemos aos pares desta Casa Legislativa.