CÂMARA MUNICIPAL DE CASCAVEL
Lido em: 21/11/23
Mazutti
Vereador - 1º Secretário

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PARECER N. 250, DE 2023
PROJETO DE EMENDA À LEI ORGÂNICA N. 03, DE 2023
PROPOSIÇÃO: Altera a Lei Orgânica do Município de Cascavel.
PROPONENTES: Prefeito Municipal
RELATOR: Vereador Cidão da Telepar / PSB
PARECER DA COMISSÃO: FAVORÁVEL

RECEBIDO EM:
21/11/23 às 11:50
DIRETORIA LEGISLATIVA

I – RELATÓRIO

Compete à Comissão de Justiça e Redação opinar sobre os aspectos constitucionais e legais desta proposição. O projeto apresentado dispõe sobre emenda à Lei Orgânica, visando dar nova redação ao artigo 8º do Capítulo XII - Das Disposições Transitórias, a fim de que passe a vigorar com a seguinte redação:

> **"Art. 8º** Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a prorrogar a execução das emendas aprovadas para o orçamento do exercício financeiro de 2023, por meio da Lei Municipal nº 7.486, de 24 de março de 2023, Lei Municipal nº 7.492, de 17 de abril de 2023 e Lei Municipal nº 7.503, de 12 de maio de 2023, conforme disposto no art. 67-A da Lei Orgânica do Município de Cascavel, permitindo a emissão de empenho a partir de 1º de janeiro de 2024.
>
> **Parágrafo Único:** O Poder Executivo preverá as rubricas orçamentárias necessárias no PLDO e PLOA do exercício de 2024, a fim de viabilizar o empenhamento das emendas impositivas indicadas para 2023."

Afirma a mensagem de lei:

> " [...] O presente Projeto de Emenda à Lei Orgânica tem por objetivo autorizar o Poder Executivo Municipal a realizar o empenhamento das despesas para execução das Emendas Impositivas aprovadas para o exercício financeiro de 2023 a partir de janeiro de 2024, frente à situação econômico-financeira enfrentada pelo Município. CONSIDERANDO os impactos da crise internacional, mais precisamente a guerra entre Rússia/Ucrânia, com importantes efeitos na economia mundial e consequentemente, trazendo danos para a economia brasileira; CONSIDERANDO o período eleitoral de março a dezembro de 2022, o que impossibilitou a assinatura de novos convênios e repasse do governo federal e estadual ao município; CONSIDERANDO a fase compreensível de início de implantação e definições das políticas dos governos atuais para o período de 2023 a 2026; CONSIDERANDO a obrigação permanente de planejar, acompanhar e avaliar as ações do Governo Municipal no tocante à gestão orçamentária, financeira e administrativa, em atenção

especial aos dispositivos da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000; CONSIDERANDO a necessidade contínua de estabelecer medidas voltadas a assegurar o equilíbrio econômico-financeiro do Município, por meio de políticas que objetivem a contenção de despesas, otimização dos recursos disponíveis e qualificação do gasto público, primando pelo equilíbrio das contas públicas em atendimento as normas legais vigentes, pela eficiência e economicidade na gestão; CONSIDERANDO ser imperativo promover a racionalização dos gastos, limitando os ao essencial para o funcionamento dos órgãos da Administração Pública Municipal, de forma que não seja afetada a execução de programas sociais e demais despesas prioritárias da Administração; CONSIDERANDO a necessidade de garantir a folha de pagamento dos servidores municipais, fornecedores de produtos e serviços, bem como garantir as políticas públicas essenciais de atendimento à população; CONSIDERANDO que somente a folha dos servidores municipais cresceu 26,2% quando comparados os períodos de janeiro à agosto de 2022 e 2023, representando um impacto financeiro de aproximadamente R$ 11 milhões de reais por mês a mais em 2023; CONSIDERANDO que o Município de Cascavel editou o Decreto Municipal nº 17.422, de 21 de março de 2023, determinando no âmbito da Administração Direta e Indireta do Município ações de redução, suspensão e/ou vedação de diversas despesas, a fim de equilibrar as contas municipais. CONSIDERANDO que passados 160 dias da edição do referido Decreto, foram compilados dados pelas Secretarias Municipais de Finanças e da Casa Civil, demonstrando que a situação financeira do Município necessitava, ainda, de medidas contundentes para evitar a precarização de serviços. CONSIDERANDO que se constatou um aumento no desequilíbrio nas contas públicas devido ao crescimento das despesas com ações e serviços públicos agravada pela diminuição nas transferências de recursos federais e estaduais. CONSIDERANDO que essa situação não é exclusiva de Cascavel, mas atinge mais de metade dos Municípios brasileiros, conforme pronunciamento feito por Paulo Ziulkoski, presidente da Confederação Nacional dos Municípios (CNM). Considerando que nos meses de julho e agosto foram registradas quedas expressivas no repasse do FPM quando considerados o mesmo período do ano anterior, fechando em - 2,39% o mês de julho e em - 9,99% o mês de agosto para o Município de Cascavel; Considerando que o 2º decêndio de setembro teve repasse 27,5% menor que no mesmo período de agosto em relação ao FPM conforme notícia pulicada pela CNM; Considerando que os repasses do FUNDEB tiveram redução de 5,33% quando comparados o período de janeiro à agosto de 2022 e 2023; Considerando que os repasses de ICMS tiveram redução de 4,24% quando comparados o período de janeiro à agosto de 2022 e 2023; Considerando que a arrecadação do Governo Federal caiu 4,1% em agosto, registrando a terceira queda seguida em 2023, conforme dados divulgados pela equipe econômica conforme matéria de 21/09/23 pelo site G1; Considerando o anúncio da Ministra do Planejamento Simone Tebet no dia 30/08/24, o Governo Federal precisa de R$ 168 bilhões em receitas extras para atingir o objetivo de zerar o rombo nas contas públicas de 2024; CONSIDERANDO esse cenário, as associações de Municípios de todo o estado do Paraná e de vários estados do país promoveram uma mobilização em 30 de agosto de 2023, a fim de chamar a atenção do Governo Federal para a crise enfrentada pelos Municípios. CONSIDERANDO matéria do Portal CATVE de 20/09/23 em que Prefeituras do Paraná adotam medidas para reduzir despesas;

CONSIDERANDO que no dia 03 e 04 de outubro haverá uma nova mobilização municipalista em Brasília/DF organizada pela CNM com o tema: "Em busca de soluções para a grave crise financeira"; CONSIDERANDO o estudo elaborado pela CNM em que avalia uma série de realidades e elenca as consequências práticas das medidas que oneram os Entes locais no primeiro semestre de 2023, apresentando detalhadamente o desempenho da receita primária, por UF, no primeiro semestre de 2022 e 2023 do saldo nas contas das prefeituras, mostrando as recentes quedas em receitas relevantes, como FPM e ICMS, além dos atrasos em emendas parlamentares federais, e da necessidade de aumento das despesas de pessoal, custeio e investimentos; Adentrando no objeto desta proposição, as emendas impositivas apresentadas para o exercício de 2023 somam o montante de R$ 8.952.912,45 (oito milhões, novecentos e cinquenta e dois mil, novecentos e doze reais e quarenta e cinco centavos). Até o momento o Município executou aproximadamente R$ 2 milhões (dois milhões de reais), assim trata-se, claramente, de um volume expressivo de recursos municipais, previstos para serem empenhados até 31 de dezembro de 2023 e, uma vez empenhada, deve haver cobertura financeira para pagamento da despesa, ou seja, o recurso deve ficar reservado para essa finalidade. Tal situação impacta severamente na disponibilidade atual de recursos financeiros do Município para execução de atividades essenciais à população. Para tanto, apresenta-se aos Nobres Vereadores esta proposição, a fim de permitir que o Município realize o empenhamento da despesa relativa às emendas impositivas a partir de janeiro de 2024, caso a realidade econômica não apresente melhoras, visando a não precarização e prejuízo da prestação de serviços essenciais à população de Cascavel. [...] "

É o necessário relato.

II – FUNDAMENTAÇÃO E ANÁLISE DO RELATOR

Passando à análise quanto competência e iniciativa, não se vislumbram impedimentos para proposição do projeto em comento, haja vista que a competência estabelecida pela Constituição Federal, em seu artigo 30, inciso I, preconiza que o Município tem autonomia para legislar sobre assuntos de interesse local.

Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;

No que diz respeito à iniciativa e a forma de votação da proposta em comento, a Lei Orgânica do Município de Cascavel assim prevê:

Art. 43. Lei Orgânica poderá ser emendada mediante proposta:
II - do Prefeito Municipal;

> **§ 1º** A proposta de Emenda a Lei Orgânica será discutida e votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, considerando-se aprovada, se obtiver, em ambos os turnos, dois terços dos votos dos membros da Câmara Municipal.
> **§ 2º** A emenda será promulgada pela Mesa Diretora da Câmara Municipal com o respectivo número de ordem.

Por conseguinte, constata-se que compete à Mesa desse Poder Legislativo promulgar a presente Emenda à Lei Orgânica, nos termos do artigo 16, X, c/c 219, do Regimento Interno.

> **Art. 16.** Compete privativamente à Mesa, dentre outras atribuições:
> **X-** promulgar as emendas a Lei Orgânica do Município.

> **Art. 219**. As emendas a Lei Orgânica Municipal serão promulgadas pela Mesa Diretora, e a forma a ser utilizada é a seguinte: "A Mesa da Câmara Municipal de Cascavel, Estado do Paraná, nos termos do § 2º do art. 43 da Lei Orgânica Municipal, promulga a seguinte Emenda a Lei Orgânica:"

Analisadas as normas acima, no que concerne a competência dessa comissão, verifica-se a necessidade de se observar o quórum previsto no artigo 180, inciso I, alínea "f", do Regimento Interno deste Poder Legislativo:

> **Art. 180.** Dependem de voto favorável, além de outros previstos neste Regimento e na Lei Orgânica Municipal:
> **I -** de dois terços dos membros da Câmara, a autorização para:
> **f)** proposta de alterações à Lei Orgânica Municipal;

A matéria da proposta de emenda à lei orgânica possui o escopo de prorrogar o prazo para empenhamento do valor ainda não cumprido a título de emendas impositivas indicadas em 2023, sendo justificado pelo Executivo que hodiernamente o Município enfrenta sérias dificuldades econômico-financeiras, conforme todas as situações elencadas em sede de mensagem de lei anexa à proposição.

Neste liame, verifica-se que no Decreto Municipal nº 17.422, de 21 de março de 2023, fora determinado pelo Município que no âmbito de sua Administração Direta e Indireta sejam feitas ações de redução, suspensão e/ou vedação de diversas despesas, a fim de equilibrar as contas públicas municipais.

A proposta apresenta em seu Art. 1º o intento de alterar o *caput* e o parágrafo único do Art. 8º do Capítulo XII – Disposições Transitórias, objetivando que a legislação passe a vigorar com texto que autoriza o empenhamento das emendas impositivas 2023 através de rubricas orçamentárias previstas pelo

Poder Executivo no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e Projeto de Lei Orçamentária Anual, ambas do exercício 2024.

Portanto, entendo que a alteração na forma proposta não retira a obrigatoriedade do cumprimento das emendas impositivas, mas apenas posterga o empenhamento dessas, diante dos problemas econômico-financeiros enfrentados pelo Município hodiernamente, não contrariando o texto do Art. 166, §11 da Constituição Federal sobre o assunto:

> **"Art. 166.** Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.
>
> **§11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações oriundas de emendas individuais**, em montante correspondente ao limite a que se refere o § 9º deste artigo, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165 desta Constituição, observado o disposto no § 9º-A deste artigo."

Em análise desse relator, observa-se que o projeto em estudo permanece sendo simétrico à Constituição Federal. Assim decidiu o Supremo Tribunal Federal:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE TAPES. EMENDA À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. **EXECUÇÃO OBRIGATÓRIA DE EMENDAS DE BANCADA.** ORÇAMENTO IMPOSITIVO. MODELO FEDERAL. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 100/2019. **PRINCÍPIO DA SIMETRIA.** AUTONOMIA MUNICIPAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO PODER EXECUTIVO RESPEITADA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES NÃO VERIFICADA. - Os dispositivos questionados da Lei Orgânica do Município de Tapes tornam obrigatória a execução das emendas apresentadas pelas bancadas de parlamentares ao orçamento municipal, até o limite de 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. **- Norma que reproduz parcialmente o disposto no artigo 166 da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 100/2019.** Não obstante a Constituição Estadual não tenha reproduzido a sistemática inserida na Carta Federal, não há qualquer óbice na instituição do orçamento impositivo pelos Municípios gaúchos. Considerando não ser automática a sua aplicação, compete a cada ente federativo, diante da autonomia que lhes é conferida e dentro de sua competência, adotar ou não as emendas parlamentares, individuais ou coletivas, de execução obrigatória. - O texto constitucional trata do modelo orçamentário federal, abordando, por conseguinte, apenas as emendas de bancada de parlamentares estaduais e distrital do Congresso Nacional. Tal previsão não significa uma autorização para que apenas Estados e Distrito Federal implementem as emendas coletivas impositivas, tampouco uma vedação aos Municípios. - A criação, no âmbito municipal, de emendas de bancada impositivas, portanto, encontra fundamento de validade na ordem constitucional.

> Afronta ao princípio da separação dos Poderes não verificada. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (STF. RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.301.031 RIO GRANDE DO SUL. Relator MIN. EDSON FACHIN)

Em sede de mensagem de lei da proposta de emenda em análise, verifica-se que a situação econômica e financeira enfrentada pelo Município pode levar à precarização da prestação de serviços públicos aos munícipes se não forem tomadas medidas na contramão disso.

Acontece que no ordenamento jurídico pátrio, os serviços públicos se sujeitam tanto aos sobreprincípios (supremacia do interesse público e indisponibilidade, pela Administração Pública, do interesse público), como a princípios (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, controle, dentre outros) do regime jurídico administrativo e, ainda, a princípios que lhes são específicos, trazidos pela construção doutrinária e jurisprudencial.

Assim, aplica-se aos serviços públicos o *princípio da continuidade*, positivado através do Art. 175, IV, da Constituição da República, que consagrara o dever constitucional de *manter serviço adequado*, sendo a legislação infraconstitucional é no mesmo sentido, conforme o Art. 6º, § 1º, da Lei 8.987/95 ao definir que esse modo de prestação do serviço acabou por veicular alguns dos princípios jurídicos aplicáveis aos serviços públicos como a *regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas*.

O **princípio da continuidade do serviço público,** como é de se depreender, traz em seu bojo o significado de que os serviços públicos não devem ser interrompidos, dada a sua natureza e relevância, pois são atividades materiais escolhidas e qualificadas pelo legislador como tais, em dado momento histórico, em razão das necessidades de determinada coletividade, enfatizando-se que em sede de Mensagem de Lei, o Executivo Municipal expõe a necessidade de postergação do empenhamento do valor restante relacionado às emendas impositivas indicadas em 2023 diante da necessidade de continuidade de prestação dos serviços públicos.

> "O princípio da continuidade dos serviços públicos é a versão administrativa do princípio da continuidade do Estado. Para a teoria do serviço público que não considerava o Estado senão como um feixe de serviços públicos, o valor deste princípio é fundamental. Hoje, o princípio da continuidade dos serviços públicos é um princípio com valor constitucional. O Conselho de Estado igualmente sublinhou sua importância qualificando-o como 'princípio fundamental, o que significa, certamente, que se trata de um princípio geral do direito". (GUGLIEMI, Gilles. *"Introduction au*

droit des services publics", pp. 45-46 apud DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas, pp. 346-347)

Nota-se, portanto, diante do acima analisado, que a proposição atende aos requisitos constitucionais e legais, não se verificando a existência de vícios que impeçam a regular tramitação da Proposta supracitada, por conseguinte, com base no artigo 44, *caput*, do Regimento Interno, manifesto o meu voto FAVORÁVEL.

Cidão da Telepar
Vereador / PSB / Relator

III – VOTO DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça, por meio dos seus membros, por unanimidade, acompanha o voto do Relator e manifesta-se FAVORÁVEL à tramitação da Proposta de Emenda à Lei Orgânica n. 03/2023.

É o parecer.
Sala das Comissões Permanentes.

Cascavel, 21 de Novembro de 2023.

Mazutti
Vereador / PODEMOS

Soldado Jeferson
Vereador / PV