



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito



MENSAGEM N.º 70, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2022.

A Sua Excelência o Senhor
Vereador **RENATO JOSÉ PEREIRA**
Presidente da Câmara Municipal de
Mangaratiba – RJ.

Ref.: Projeto de Lei Complementar n.º 04/2022.

Assunto: Modifica a Lei n.º 28, de 30 de dezembro de 1994

Autoria: Senhores Vereadores da Câmara Municipal de Mangaratiba.

I – RELATÓRIO

Trata-se o presente parecer acerca de análise de Projeto de Lei Complementar de autoria de Iniciativa do Legislativo Senhores Vereadores.

Projeto de Lei, que Modifica a Lei nº 28/1994.

Instruem o pedido, no que interessa: (I) OFÍCIO/PRES/Nº 335/2022, (II) Projeto de Lei complementar n.º 04/2022 e (III) Justificativa.

É o breve relato dos fatos. Passa-se à apreciação.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Primeiramente, importante destacar que o exame da Procuradoria Jurídica se cinge tão-somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes.

Rui Vito 27/12/22
Andrade



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito



Trata-se, em verdade, de assunto evidentemente de interesse local, portanto, albergada na competência municipal nos termos do artigo 30, inciso I da CRFB/88.

Importante mencionar, que o assunto referente ao Projeto de Lei Complementar em análise, embora louvável a iniciativa do Poder Legislativo, o mesmo acarretará a inclusão de despesa ao orçamento não previstas, o que excederá ao apresentado no LOA, fato este que, implicará ao Chefe do Poder Executivo a prática de crimes previstos na Lei Complementar 101/2000, ou seja, Crimes de Responsabilidade Fiscal dispositivos estes previstos nos artigos 4º, I. alínea (a), e artigo 5º, I.II.

Assim prevê o artigo 4º, I, a da Lei Complementar 101/2000:

“Da Lei de Diretrizes Orçamentárias;

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

a) equilíbrio entre receitas e despesas;”

Na sequência temos o previsto no artigo 5º da Lei Complementar que assim dispõe:

“Da Lei Orçamentária Anual

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º;

II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;”



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito



Ademais, os artigos 165 e 166 da Constituição Federativa do Brasil, estabelecem as regras e leis orçamentárias de iniciativa do chefe do Poder Executivo.

Assim, descreve nossa carta magna em seu artigo 165 e incisos:

“ART. 165 Leis de iniciativa do poder Executivo estabelecerão:

- I- O plano plurianual;
- II- As diretrizes orçamentárias;
- III- Os orçamentos anuais;

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho a previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para a abertura de créditos suplementares a contratação de operações de créditos, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Art. 166 Os projetos de lei relativos às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

- I- Sejam compatíveis com o plano plurianual e com as leis de diretrizes orçamentárias;
- II- Indiquem recursos necessários, admitidos apenas os provenientes da anulação de despesa, excluídas as despesas que incidam sobre:
 - a) Dotação para pessoal e seus encargos;
 - b) Serviço da dívida;
 - c) Transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou
- III- Sejam relacionadas:
 - a) Com a correção de erros ou omissões; ou



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito



b) Com os dispositivos do texto de lei.

§ 4º as emendas aos projetos de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

Assim sendo, fica evidente que a matéria abordada no Projeto de Lei Complementar em análise, contém vício de iniciativa, de modo que, acarretará acréscimos no orçamento deste município, gastos estes que requer estudo de impactos no orçamento.

Ressalta-se ainda, num estudo mais aprofundado acerca da Lei Complementar 101/2000, mais precisamente nos artigos 15 e 16 e seus respectivos incisos, a mesma é explícita ao citar que toda implementação que gere despesa ao município, deverá ser precedida de um estudo de impacto orçamentário para o ano de exercício que deverá entrar em vigor, bem como, aos dois anos subsequentes.

Senão vejamos:

“Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (Vide ADI 6357)

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito



§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:
I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;
II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

A edição da norma objeto deste procedimento, afeta às atribuições e a própria organização da Administração Municipal e Estadual por iniciativa parlamentar a que representa evidente usurpação de competência, sendo, portanto, inconstitucional por violar a separação dos Poderes, conforme se depreende no artigo 2º da CRFB/88, que trata de cláusula *pétrea*.

"ART. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário".

Deste modo, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis que equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os poderes estatais. Por isso, que o Princípio da Separação dos Poderes serve como limitador para a atuação parlamentar, sendo nesse sentido parcialmente ilegal e inconstitucional dispositivo de lei que modifica ou suprime dispositivos de Lei estabelecida em nosso ordenamento jurídico maior.

Com relação à apresentação do Projeto de Lei Complementar, de iniciativa desta respeitável Casa Legislativa, pondera-se que a modificação, não pode ultrapassar os limites quanlitativos (natureza ou espécie) e quantitativos da proposta, nem desfigurar o projeto original. O poder de modificar que se reconhece ao Legislativo, não é carta branca para fazê-lo. Tem os seus limites, sob pena de Poder Legislativo interferir no Poder Executivo em matéria de Competência exclusiva deste conforme disposto nos § 3 e § 4 do artigo 166 da Constituição Federativa Da República.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito



Ademais, no caso em tela os Vereadores ou representantes da Casa Legislativa Municipal, não podem se membros dos Conselhos Municipais, sendo esta participação inconstitucional, tal participação afronta o dispositivo constitucional de separação dos poderes, tendo ainda Diretas de inconstitucionalidade acerca do presente tema.

Vejamos:

"Recentemente, o Tribunal de Justiça de São Paulo julgou ação direta de inconstitucionalidade, declarando a inconstitucionalidade parcial de lei municipal que continha determinação de compor com dois representantes do Legislativo o conselho municipal de desenvolvimento urbano:

INCONSTITUCIONALIDADE – Ação direta – Lei complementar municipal – Determinação para composição de conselho municipal de desenvolvimento urbano por dois representantes do Poder Legislativo – Invasão legislativa nas atribuições do Poder Executivo – Ofensa ao princípio da separação dos Poderes – Impossibilidade de participação de membro do Poder Legislativo em órgão que pertence ao Poder Executivo – Violação ao artigo 5º, § 2º, da Constituição Estadual – Ação procedente.(*)

ACÓRDÃO

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei complementar municipal que determina composição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano. Inclusão de representantes do Poder Legislativo.

Inconstitucionalidade parcial. Ação julgada procedente.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** nº 103669-89.2011.8.26.0000, da Comarca de SÃO PAULO, em que é autor **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TABOÃO DA SERRA**, sendo réu **PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE TABOÃO DA SERRA**: (Voto nº 18.620)

ACORDAM, em órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do (a) Relator (a), que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores IVAN SARTORI (Presidente), CORRÊA VIANNA, LUIZ





ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito



PANTALEÃO, GONZAGA FRANCESCHINI, OLIVEIRA SANTOS, ALVES BEVILACQUA, DE SANTI RIBEIRO, GUERRIERI REZENDE, WALTER DE ALMEIDA GUILHERME, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MÁRIO DEVIENNE FERRAZ, JOSÉ REYNALDO, ARTUR MARQUES, GUILHERME G. STRENGER, RUY COPPOLA, RENATO NALINI, CAMPOS MELLO, ROBERTO MAC CRACKEN, KIOITSI CHICUTA, ÊNIO ZULIANI, ELLIOT AKEL, SAMUEL JÚNIOR e RIBEIRO DA SILVA. São Paulo, 29 de fevereiro de 2012.”

Ressalta-se que, a Lei Orgânica do Município em seu artigo 71, Incisos e Parágrafo Único, prevê expressamente as atribuições de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, dentre tais atribuições a estruturação administrativa dos Órgãos da Administração Pública.

Vejamos o disposto na Lei Orgânica Municipal:

“Art. 71 – são de iniciativa do Prefeito as Leis que disponham sobre:

I – criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta e Autárquica ou aumento de sua remuneração;

II – Servidores Públicos do Poder Executivo, da Administração Indireta e Autarquias, seu Regime Jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III – criação, estruturação e atribuições das Secretarias, Departamentos ou Diretorias equivalentes e Órgãos da Administração Pública;

IV – matéria orçamentária, e a que autorize a abertura de créditos, ressalvado o disposto no art. 63, III, desta Lei Orgânica, ou conceda auxílios e subvenções.

Parágrafo Único – Não será admitido aumento da despesa prevista nos Projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, ressalvado o disposto no inciso IV, primeira parte, deste artigo”.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito



Deste modo, fiel à proibição de desfiguração do projeto original, de inovação, de impertinência temática, no processo legislativo por iniciativa parlamentar criar, extinguir, modificar ou suprimir projeto de lei sem que a iniciativa tenha partido do Poder Executivo.

Neste sentido, embora louvável a intenção da Câmara Municipal de Vereadores em dispor sobre emenda modificativa ao Projeto de Lei original de iniciativa do Chefe do Poder Executivo encaminhado a Câmara de Vereadores desta municipalidade, esta matéria não é de competência deste órgão, restando-se evidente um vício de iniciativa por parte da Egrégia Casa Legislativa do Município de Mangaratiba, ferindo de morte a divisão de competência estabelecida em nosso ordemanento jurídico constitucional vigente e o disposto na Lei Orgânica Municipal.

Assim sendo, analisando o Projeto de Lei Complementar, foram encontrados óbices quanto ao seu prosseguimento para a sanção do Exmo. Sr. Prefeito, haja vista conter expressamente vício de iniciativa que poderá gerar inconstitucionalidade/ilegalidade do Projeto em análise.

Ademais, a Lei Orgânica do Município de Mangaratiba, mais precisamente em seu artigo 92, IV, e artigo 74 § 1º, dispõe acerca da competência e atribuições do chefe do Poder Executivo, dentre elas estão previstas a aprovação ou veto no todo ou em parte de Projetos de Lei Complementar, se assim nestes forem encontrados pontos que acarretem disposições contrárias as Leis existentes e vigentes no mundo jurídico e se nele o conteúdo for inconstitucional ou contrário ao interesse público.

Vejamos o que dispõe o artigo 92, IV, da Lei Orgânica do Município de Mangaratiba:

“Das atribuições do Prefeito:

Art. 92 -Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:

IV – Vetar, no todo ou em parte, os Projetos de Lei aprovados pela camara;”

Na sequência trata o artigo 74 § 1º da Lei Orgânica desta Municipalidade:

“Art. 74 – Aprovado o Projeto de Lei, será este enviado ao Prefeito, que, aquiescendo o sancionar.

§ 1º - O Prefeito considerando o Projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, veta-lo á total





ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito



ou parcialmente, no prazo de 15 dias úteis, contados da data do recebimento;”.

Diante disto, opinamos pelo **VETO TOTAL** do Projeto de Lei Complementar, pelos fatos e fundamentos já apresentados e de acordo com o disposto no Art. 74, inciso § 1º da Lei Orgânica do Município de Mangaratiba, por conter vício de iniciativa no que tange a modificação da Lei original de competência exclusiva do Chefe do poder Executivo e com isso acarretará aumento na receita.

III - QUANTO AO PRAZO PARA SANÇÃO OU VETO

Contudo, necessário se faz informar no que tange ao prazo para sanção ou veto conforme disposto na Lei Orgânica do Município de Mangaratiba em seu art. 74, §1º que prevê o prazo 15 (quinze) dias úteis para a sanção ou veto do Chefe do Poder executivo.

Assim sendo, o prazo para elaboração deste parecer iniciou-se em **15/12/2022 (quinta-feira)** e seu **termo final será em 11/01/2023 (quarta-feira)**, portanto, até a presente data, o Projeto de Lei Complementar é plenamente tempestivo para a sanção ou veto do Chefe do Poder Executivo, sendo assim, não ocorrendo o fenômeno da sanção tácita.

Mangaratiba, 26 de dezembro de 2022.


ALAN CAMPOS DA COSTA
Prefeito