



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito



MENSAGEM N.º 35, DE 25 DE SETEMBRO DE 2023



Ref.: Mensagem 26, Projeto de Lei, (abertura de créditos Suplementares).

Assunto: “Altera a Lei nº 1.474 de 16 de dezembro de 2022”.

I – RELATÓRIO

Trata-se o presente parecer acerca de análise de Projeto de Lei de Iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Projeto de Lei que “Altera a Lei 1.474 de 16 de dezembro de 2022 e dá outras providências”.

Instruem o pedido, no que interessa: (I) OFÍCIO/PRES/Nº 183/2023, (II) Mensagem nº 26, de junho de 2023 acompanhado do Projeto de Lei, e (III) Procedimento de Alteração do Projeto de Lei (Emenda Modificativa).

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

II – FUNDAMENTAÇÃO

Ressalta-se, que o assunto referente ao Projeto de Lei em análise, que versa sobre a abertura de créditos suplementares é de competência exclusiva do Chefe do poder executivo.

Cabe ainda destaque que, a casa legislativa não tem competência e tão pouco dispõe de autonomia para alterar dispositivos de projeto de Lei de iniciativa do chefe do poder executivo, sendo certo que tal procedimento fere de o princípio da separação dos poderes por se tratar de tema afeto à discricionariedade técnica do órgão competente do Poder Executivo.

VÍCIO DE ORIGEM. IMPERIOSA INICIATIVA DO PREFEITO INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

As alterações realizadas pelo Poder Legislativo, em especial a alteração no parágrafo único do artigo 4º e a alteração no parágrafo único do artigo 5º, realizada pela casa legislativa desta municipalidade no projeto de lei de iniciativa do Prefeito, demonstra-se em total discordância com o estabelecido na Lei orgânica do Município de Mangaratiba, bem como, no que se depreende da norma é que houve flagrante invasão do Poder Legislativo na competência exclusiva do Poder Executivo, em clara violação ao artigo 165, caput, bem como ao art. 209, e em especial o artigo 71, IV, da Lei Orgânica do Município de Mangaratiba, vez que se trata ~~de matéria orçamentária~~. Vejamos:

Carolina Porto
Assessora Parlamentar

26/09/23

f.



“CRFB/88:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

~~§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.~~

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)](#)

§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária. [\(Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020\)](#)

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;



III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

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

§ 9º Cabe à lei complementar:

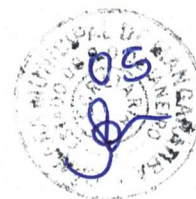
I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

~~III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto no § 11 do art. 166. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)~~

III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto nos §§ 11 e 12 do art. 166. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)



§ 11. O disposto no § 10 deste artigo, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019) (Produção de efeito)

I - subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais;

II - não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados;

III - aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias.

Art. 209. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estadual para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública estadual, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º Os planos e programas estaduais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pela Assembleia Legislativa.

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito



II - o orçamento de investimento das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

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

Da leitura dos art. 165 da CRFB/88 e do art. 209 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro é de fácil interpretação que a iniciativa de matéria orçamentária é de competência exclusiva do Poder Executivo, não podendo o Legislativo praticar o ato, como realizado na Emenda Modificativa apresentada nº 003/2023 e Emenda Modificativa n.º 05/2023.

É de fácil constatação que a mensagem 26 encaminhou o projeto de lei, conforme determina o nosso ordenamento jurídico pátrio, entretanto, cabe ao Poder Legislativo tão somente a análise e deliberação acerca do projeto de lei, sendo vedado qualquer alteração do texto, pois desta forma, a emenda modificativa teria natureza jurídica de iniciativa de projeto de lei.

Ademais o Projeto de Lei objeto do presente parecer, mais precisamente no que tange a emenda realizada pelo legislativo no projeto elaborado e apresentado pelo executivo, fere a divisão de competências estabelecidas em nosso ordenamento jurídico maior, sendo certo que este visa assegurar os princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito, qual seja, o Princípio da Separação e Independência entre os Poderes, descritos no artigo 2º da CRFB/88.

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

A alteração da norma objeto deste procedimento, afeta às atribuições de iniciativa exclusiva do chefe do poder executivo e a própria organização da Administração Municipal por iniciativa parlamentar, o 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*.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito



Deste modo, quando o Poder Legislativo realiza emenda de 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, ilegal e inconstitucional dispositivo de lei que teve iniciativa no parlamento, relacionado a gestão administrativa do Poder Executivo, que não esteja no rol taxativo de atribuição na Lei Orgânica Municipal, ressalta-se, a este ponto, que o objeto da Lei em comento afeta ao funcionamento e planejamento da Administração Municipal, sendo fundamental que ao Prefeito se reserve a iniciativa de Lei que trate dessa matéria.

Assim descreve o artigo 71, inciso IV da Lei Orgânica do Município de Mangaratiba:

“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 autárquica, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias, Departamentos ou Diretoria equivalentes a 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”.

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

Neste sentido, 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, ao alterar o parágrafo único do artigo 4º e o parágrafo único do artigo 5º por meio da emenda modificativa 03 apresentada, ferindo de morte a divisão de competência estabelecida em nosso ordenamento jurídico constitucional vigente.

Ainda numa análise minuciosa acerca do tema, pode-se verificar que tais alterações trazem instabilidade e insegurança jurídica, o que não se pode permitir ou tolerar.

Portanto e diante da análise minuciosa do Projeto de Lei, foi encontrado óbice quanto ao seu prosseguimento para a sanção do Exmo. Sr. Prefeito, que apresenta vício de iniciativa que poderá gerar inconstitucionalidade/ilegalidade do projeto.

Vejamos o posicionamento dos tribunais sobre o tema:



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito



“INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. ALTERAÇÃO DE PERCENTUAL PREVISTO PARA ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES. INICIATIVA DO PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE. APLICABILIDADE AFASTADA. 1. A competência dos Tribunais de Contas para declarar a inconstitucionalidade de uma lei decorre não só da interpretação legislativa, mas também da literalidade da Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal. 2. A Constituição da República de 1988, no art. 165, confere ao Chefe do Poder Executivo, nos três níveis de governo, a iniciativa das leis que envolvem matéria orçamentária. 3. Em observância ao Princípio da Simetria, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem adotar em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição da República. 4. Vício de iniciativa gera inconstitucionalidade formal subjetiva.

(TCE-MG - IIN: 951474, Relator: CONS. WANDERLEY ÁVILA, Data de Julgamento: 28/02/2018, Data de Publicação: 13/03/2018)”.

Ademais, a Lei Orgânica do Município de Mangaratiba, 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, sendo assim, foram 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 – A provado 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 ou parcialmente, no prazo de 15 dias úteis, contados da data do recebimento;”.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito



Diante disto, apresento o **VETO PARCIAL**, sendo vetado o parágrafo único do art. 4º, bem como o parágrafo único do art. 5º, pelos fatos e fundamentos já apresentados e de acordo com o disposto nos Arts. 71, IV e 74, inciso § 1º da Lei Orgânica do Município de Mangaratiba, bem como consoante aos artigos 2º, 165 da Constituição Federal de 88 e artigo 209 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, por conter vício de iniciativa.

Mangaratiba, 25 de setembro de 2023.

Alan Campos da Costa
Prefeito

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