



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito

*Recebido em 03/10/2023
Poder Judiciário
mat. 004.*

MENSAGEM N.º 37, DE 29 DE SETEMBRO DE 2023



Processo Administrativo n.º 11998/2023

Ref.: Projeto de Lei n.º 88/2022.

Interessado: Câmara Municipal de Mangaratiba

Assunto: Dispõe sobre o reajuste do piso salarial mínimo para os servidores e ocupantes de cargo de provimento em comissão da Prefeitura Municipal de Mangaratiba.

Solicitante: Vereador, Nilton Santiago.



I – RELATÓRIO

Trata-se o presente parecer acerca de análise de Projeto de Lei de autoria de Iniciativa do Legislativo Vereador Nilton Santiago.

Projeto de Lei, que dispõe sobre o reajuste do piso salarial mínimo para os servidores ocupantes de cargos de provimento em comissão da Prefeitura Municipal de Mangaratiba, e dá outras providências.

Instruem o pedido, no que interessa: (I) OFÍCIO/PRES/Nº 179/2023, (II) Projeto de Lei nº 88/2022 e (III) Justificativa.

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

II – FUNDAMENTAÇÃO

Da simples leitura do Projeto de Lei apresentado, é de fácil constatação que o tema trazido à baila, 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.

No caso em apreço, verifica-se que a iniciativa do Poder Legislativo em editar normas que dizem respeito à organização, funcionamento e orçamento da Administração Pública, fere de morte 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.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito



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

A edição da norma objeto deste procedimento, afeta às atribuições e a própria organização da Administração Municipal 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 pétreia.

Importante ressaltar, que o texto sob análise, apresenta vício de iniciativa decorrente de usurpação de competência acerca da Separação de Poderes, cabendo no caso em tela, esta atribuição ao Chefe do Poder Executivo conforme disposto na Lei Orgânica Municipal e na Constituição Federal. Vejamos:

Constituição Federal de 88;

“ Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) **criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;**

b) **organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;**

(...).”

Assim dispõe a Lei Orgânica do Município de Mangaratiba:



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito



"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. 41 Parágrafo único - Não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, ressalvado o disposto do inciso IV, primeira parte, deste artigo.

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 constitucional dispositivo de lei que modifica ou suprime dispositivos de Lei estabelecida em nosso ordenamento jurídico maior.

Ainda a despeito do projeto de lei apresentado de iniciativa da Respeitável Casa Legislativa embora louvável, necessário frisar, que uma lei ordinária não pode alterar lei complementar, conforme disposto em nossa Carta Magna vigente onde estabelece a hierarquia entre as normas, vejamos:

Cabe tecer alguns argumentos acerca do tema:

De acordo com a constituição existe hierarquia entre as normas, neste contexto, à Constituição Federal dá para a Lei complementar competência exclusiva para legislar sobre determinados assuntos, e a sua alteração deve ser feita por leis hierarquicamente superiores ou do mesmo escalão.

Embora prevaleça na Doutrina e na Jurisprudência a tese de que não há hierarquia entre essas espécies legislativas, uma lei ordinária não pode tratar de matéria reservada à lei complementar.

Com base no exposto, pondera-se que a Egrégia Casa de Leis desta municipalidade não pode ultrapassar os limites quanitativos (natureza ou espécie) e quantitativos da proposta. O poder de legislar que se reconhece ao Legislativo, não é carta branca para fazê-lo. Tem os seus limites, sob pena do 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



Assim, fiel à proibição, 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.

Ademais, importante destacar que o projeto de lei em análise desta Procuradoria, que dispõe sobre o reajuste do piso salarial mínimo para os servidores no valor de R\$ 1.212,00 (mil duzentos e doze reais) já perdeu seu escopo, tendo em vista tratar de matéria com exercício do ano de 2022, e diante da existência do **Decreto nº 4843/2023 que “Concede complemento salarial aos servidores Municipais de Mangaratiba até valor atualizado do salário mínimo”**, decreto este em consonância com que estabelece nossa constituição.

Neste mesmo contexto, o assunto referente ao Projeto de Lei objeto deste parecer trata de matéria orçamentária, portanto de competência exclusiva do Chefe do Poder executivo conforme disposto na Lei Orgânica do município de Mangaratiba que assim prevê:

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. 41 Parágrafo único - Não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, ressalvado o disposto do inciso IV, primeira parte, deste artigo.

Deste modo, a Egrégia casa de Leis desta municipalidade não possui competência para legislar sobre o assunto, ferindo a separação dos poderes entre os entes.

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;



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito



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

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.

Ressalta-se ainda, num estudo mais aprofundado sobre a Lei Complementar 101/2000, mais precisamente nos artigos 15 e 16 e seus respectivos incisos, a mesma é explicita 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:



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito



“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.

§ 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.

Neste sentido, embora louvável a intenção da Câmara Municipal de Vereadores em dispor sobre o Projeto de Lei em análise, este como já mencionado já perdeu seu escopo, bem como, 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 ordenamento jurídico constitucional vigente.

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



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito



Importante ainda mencionar, que 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 voto no todo ou em parte de Projetos de Lei**, se assim nestes forem encontrados pontos que acarretem disposições contrárias as Leis existentes e vigentes no mundo jurídico e se nele o conteúdo for constitucional 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 ou parcialmente, no prazo de 15 dias úteis, contados da data do recebimento;”.

Diante disto opinamos pelo **VETO TOTAL** do Projeto de Lei, 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 e ausência de estudo de impacto orçamentário.

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 voto do Chefe do Poder executivo.

Atenciosamente,

Mangaratiba, 29 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.