Ao Expediente
P/ Leitura
Em 05 AGO 2024
Presidente

CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA
029

MENSAGEM N.º 022, DE 3 DE JULHO DE 2024

Processo Administrativo n° 7923/2024.

Assunto: Projeto de Lei nº 28/2024.

Autoria: Câmara Municipal de Vereadores de Mangaratiba.

I – RELATÓRIO

Trata-se o presente parecer acerca de análise de Projeto de Lei de autoria de Iniciativa do Legislativo, Presidente da Câmara Municipal Sr. **Renato José Pereira (Fifiu)**

Projeto de Lei n° 28/2024, que autoriza o Chefe do Poder Executivo Municipal a instituir o plano de cargos, carreiras e salários dos profissionais do magistério público do município de Mangaratiba e dá outras providências.

Instruem o pedido, no que interessa: (I) OFÍCIO/PRES/Nº 89/2024, (II) Projeto de Lei n° 28/2024 e (III) Justificativa.

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

Recebi em 05.07.24
13h16

II – FUNDAMENTAÇÃO

O projeto de Lei em apreço, 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.

CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA
039

Importante ainda mencionar, que o assunto referente ao Projeto de Lei em análise, embora louvável a iniciativa do Poder Legislativo, o mesmo acarretará a inclusão de despesa ao orçamento não previstas, tendo em vista que para a realização do plano pretendido aos servidores mencionados conforme previsto na minuta apresentada, este acarretará aumento no orçamento que excederá ao apresentado no LOA para este exercício, o 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 4°, I. alínea (a), e artigo 5°, I, II.

Assim prevê o artigo 4°, 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 5° 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;"

CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA
043

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;

§ 8° 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.

§ 3° 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

CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA
059

III- Sejam relacionadas:

a) Com a correção de erros ou omissões; ou

b) Com os dispositivos do texto de lei.

§ 4° 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 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 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:

> "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

CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA
069

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.

Deste modo, e com base em todo o exposto, esse orçamento não esta incluido na receita para o exercicio de 2024.

Ainda acerca da referida matéria, 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 2° da CRFB/88, que trata de cláusula *pétrea.*

"ART. 2° 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.

Com relação á apresentação do Projeto de Lei de iniciativa desta respeitável Casa Legislativa, pondera-se que ao Dispor Sobre instituição de plano de cargos e salários a uma determinada classe de servidores, ou seja, acréscimos nas despesas não podem ultrapassar os limites quanlitativos (natureza ou espécie) e quantitativos da proposta. **O poder de criar é de competência exclusiva da estrutura administrativa**

municipal, função esta de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, que não 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.

Ademais, o Projeto de Lei apresentado, de iniciativa da Egrégia Casa Legislativa, fere de morte as atribuições expressas no ordenamento jurídico, no que tange a divisão de competências, sendo esta participação inconstitucional, tal partipação afronta o dispositivo constitucional de separação dos poderes, tendo ainda Diretas de inconstitucionalidade acerca do presente tema.

A função legislativa da Câmara de Vereadores é, notadamente, típica e ampla, porém residual, atingindo as matérias que não foram reservadas, expressa e privativamente, à iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Qualquer espécie normativa editada em desrespeito ao processo legislativo, mais especificamente, inobservando aquele que detém o poder de iniciativa legislativa para determinado assunto, apresentará flagrante vício de inconstitucionalidade.

Ressalta-se que, a Lei Orgânica do Município em seu artigo 71, Incisos e Parágrafo Único, prevê expressamente as atribuições de iniciativa excluviva 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

CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA
089

> 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".

Deste modo, fiel à proibição da casa legislativa em dispor sobre qualquer assunto que gere despesas ao município sem que a iniciativa tenha partido do Poder Executivo.

Neste sentido, a intenção da Câmara Municipal de Vereadores em dispor sobre a referida proposta de Lei de autorizar o Poder Executivo gerando aumento de despesas não previstas, conforme pretendido, não é uma de suas atribuições, por tratar-se de estrutura administrativa e de matéria orçamentária, tal iniciativa é de competência do Chefe do Poder Executivo, encaminhado a Câmara de Vereadores. Assim, 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.

O texto sob análise, apresenta vicio 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.
>
> § 1° 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;**

CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA
093

> b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;(...)."

Importante ainda destacar, que o ano de 2024 é um ano de concorrência a cargos eletivos no âmbito municipal e ano de último mandato, e com base nesta situação o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ), através da Deliberação n° 248/08 onde Cria o Módulo "Término do Mandato" no Sistema integrado de Gestão Fiscal (SIGFIS), visa disciplinar os procedimentos referentes aos atos e fatos dos agentes públicos no ano eleitoral e ano de último mandato, afim, de aprimorar os métodos de trabalhos e procurando conferir eficácia e eficiência na fiscalização do Tribunal de Contas.

A referida recomendação, já fora observada pela administração pública municipal, através da publicação do manual pelo Chefe do Poder Executivo conforme consta no Diário Oficial Municipal n° 1970, de 11 de janeiro de 2024.

Uma de suas recomendações, talvez a mais importante delas, pois dispõe sobre a vedação do aumento de despesa com pessoal nos 180 dias que antecedem ao final do mandato do titular do poder ou órgão.

Com base em todo o exposto, e com base na própria recomendação do TCE, e demais legislações mencionadas e pertinentes ao caso em concreto, existe vedações e obrigações ao Chefe do Poder Executivo, referente ao último ano de mandato.

Nesse diapasão, expressa é a vedação do Agente Público 180 (cento e oitenta) dias antes do pleito, realizar na circunscrição em ano eleitoral aumento da remuneração e aumento nas despesas consolidadas para o próximo mandato.

Sendo assim, analisando o Projeto de Lei ora encaminhado, 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 no caso de sua inserção no âmbito jurídico.

Ademais, a Lei Orgânica do Municipio de Mangaratiba, mais precisamente em seu artigo 92, IV, e artigo 74 § 1°, dispõe acerca da competência e atribuiçõesa do chefe do Poder Executivo, dentre elas estão previstas a aprovação ou veto no todo ou em parte de Projetos de Lei, se assim nestes forem encontrados pontos que acarretem disposições

CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA
109

contrárias as Leis existentes e vigentes no mundo jurídico e se nele o conteúdo for inconstitucional ou contrário ao intersse público.

Vejamos o que dispõe o artigo 92, IV, da Lei Orgânica do Municipio 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 § 1° da Lei Orgâanica desta Municipalidade:

> "Art. 74 – A provado o Projeto de Lei, será este enviado ao Prefeito, que, aquiescendo o sancionar.
> § 1° - O Prefeito considerando o Projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, veta-lo-á total ou parcialamente, 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 § 1° da Lei Orgânica do Município de Mangaratiba, por conter vício de iniciativa no que tange a atribuição de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Mangaratiba, 3 de julho de 2024.

Alan Campos da Costa
Prefeito

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