ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito

MENSAGEM N.º05, DE 24 DE MARÇO DE 2022.

Ao Expediente
p/ leitura
Em 29 MAR 2022
Presidente

Ref.: Projeto de Lei n.º 76/2021.

Senhor Presidente,

Dirijo-me a Vossa Excelência para comunicar, utilizando-me da prerrogativa que me é conferida pelo artigo 74, § 1.º, da Lei Orgânica Municipal, que decidi vetar o **Projeto de Lei n.º 76/2021 – Dispõe sobre o mapa do empreendedor informal no município de Mangaratiba, e dá outras providências,** do Vereador Autor Hugo Graçano, aprovado por esta respeitosa Câmara de Vereadores.

I – RELATÓRIO

Trata-se o presente parecer acerca de análise de projeto de lei de autoria do Vereador Hugo Graçano.

Que busca aprovação do projeto de lei que dispõe sobre o mapa do empreendedor informal no município de Mangaratiba, e dá outras providências.

Instruem o pedido, no que interessa: (I) OFÍCIO/PRES/Nº 41/2022, (II) Projeto DE LEI Nº 76/2021 e (III) Justificativa.

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

II - FUNDAMENTAÇÃO

Prefacialmente, importante destacar que o exame da Procuradoria Jurídica cinge-se 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.

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.

Recebi em 25/03/22 às _____
Natalia Tavares de Andrade
Diretora
Matr.: 039 - CMM

A Lei Orgânica do Município, em seu artigo 48 dispõe sobre a competência legislativa da Câmara Municipal dos Vereadores.

No entanto, no que se depreende do projeto, é que houve flagrante invasão do Poder Legislativo na competência exclusiva do Poder Executivo, no que tange ao funcionamento e organização da Administração Pública e dos serviços públicos, em clara violação ao artigo 48 e 49 da Lei Orgânica do Município de Mangaratiba.

> Art.48- Cabe a Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor sobre as seguintes matérias de competência do Município: (Redação dada pela Emenda n° 04, 14/04/1997)
>
> I- tributos municipais, arrecadação e dispêndio de suas rendas;
> II- isenção e anistia em matéria tributária;
> III- orçamento anual, plano plurianual, diretrizes orçamentárias e autorização para abertura de créditos suplementares e especiais.
> IV- planos e programas municipais de desenvolvimento, em conformidade com planos e programas estaduais;
> V- operações de crédito, auxílio e subvenções; serviços públicos;
> VI- Alienação de Bens Públicos;
> VII- Organização administrativa municipal, criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, bem como a fixação e reajustes dos respectivos vencimentos e remunerações;
> VIII- Criação e estruturação de Secretarias Municipais e demais órgãos da Administração pública, bem assim a definição das respectivas atribuições;
> IX- Aprovação do Plano Diretor;
> X- Autorização para mudança de denominação de próprios;

vias e logradouros públicos;

XI- Normas urbanísticas, particularmente as relativas a zoneamento e loteamento.

Art. 49- É de competência exclusiva da Câmara Municipal:

I - Eleger os membros de sua Mesa Diretora;

II - Elaborar o regimento interno;

III - organizar os serviços administrativos internos, bem como criar, prover, transformar e extinguir os cargos respectivos e fixar e alterar sua remuneração;

IV - Conceder licença ao Prefeito, ao Vice-Prefeito e aos Vereadores;

V - Autorizar o Prefeito a ausentar-se do Município, quando a ausência exceder a quinze dias;

VI - Exercer a fiscalização contábil, financeira e orçamentária do Município, com o auxílio do Conselho Estadual de Contas dos Municípios;

VII - tomar e julgar as contas do Prefeito, deliberando sobre o parecer do Conselho de Contas no prazo máximo de sessenta dias de seu recebimento observado os seguintes preceitos:

a) o parecer do Conselho de Contas somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara;

b) decorrido o prazo de sessenta dias, sem deliberação pela Câmara, as contas serão consideradas aprovadas ou rejeitadas, de acordo com a conclusão do parecer do Conselho de Contas;

c) no decurso do prazo na alínea anterior, as contas do Prefeito ficarão à disposição de qualquer contribuinte do Município para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhe a legitimidade nos termos da lei.;

d) rejeitadas as contas, serão estas, por decisão do Plenário,

remitidas ao Ministério Público para os fins de direito.

VIII- decretar a perda do mandato do Prefeito, do Vice- Prefeito e dos Vereadores, nos casos indicados na Constituição Federal, nesta Lei Orgânica e na legislação federal aplicável;

IX - Autorizar a realização de empréstimo ou de crédito interno ou externo de qualquer natureza, de interesse do Município;

X- Proceder a tomada de contas do Prefeito, através da comissão especial, quando não apresentadas ä Câmara, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa;

XII- ratificar convênio, acordo, ou qualquer outro instrumento celebrado pelo Município, com União o estado, outros Municípios ou qualquer outra pessoa jurídica de direito público interno, de direito privado, instituições estrangeiras ou multinacionais, quando se tratar de matéria assistencial, educacional, cultural ou técnica;

XI – Ratificar convênio, acordo ou qualquer outro instrumento celebrado pelo Município com a União, o Estado, outros Municípios ou qualquer outra pessoa jurídica de Direito Público interno, de Direito Privado, instituições estrangeiras ou multinacionais, quando se tratar de matéria assistencial, educacional, cultural ou técnica. (Redação dada pela Emenda a Lei Orgânica n° 01/2011)

XII - estabelecer e mudar temporariamente o local de suas reuniões;

XIII - convocar o Prefeito e os Secretários Municipais para prestar esclarecimento, aprazando dia e hora para o comparecimento, importando a ausência sem justificação adequada infração político-administrativa, punível na forma da legislação federal;

XIV - encaminhar pedidos escritos de informação e documentos ao Prefeito e a Secretários Municipais, importando infração

político-administrativa a recusa ou não atendimento no prazo de quinze dias, bem como a prestação de informação falsa.

XV - Ouvir Secretários Municipais ou autoridades equivalentes, quando por sua iniciativa e mediante entendimentos prévios a Mesa, comparecem a Câmara Municipal para expor assuntos de relevância da Secretaria ou do órgão da administração de que forem titulares;

XVI - deliberar sobre o adiantamento e a suspensão de suas reuniões;

XVII - criar comissão parlamentar de inquérito sobre fato determinado e prazo certo, mediante requerimento de um terço (1/3), de seus membros;

XVIII - conceder títulos de cidadão honorário ou conferir homenagem a pessoas que, reconhecidamente, tenham prestado relevantes serviços ao Município ou nele se tenha destacados pela atuação exemplar na vida pública e particular, mediante proposta pelo voto de dois terços (2/3) dos membros da Câmara;

XIX - solicitar a intervenção do Estado no Município, nos termos do art. 353, I, da Constituição Estadual;

XX - Julgar o Prefeito, o Vice-Prefeito e os Vereadores, nos casos previstos na lei federal;

XXI - fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, incluídos ou da administração indireta;

XXII- convocar audiência pública,

XXIII - fixar, observado o que dispõe os arts. 37, XI, 150, II, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I, da Constituição Federal, a remuneração dos Vereadores, em cada legislatura para a subsequente, sobre a qual indiciará imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza;

XXIV - fixar, observado o que dispõe os arts. 150, II, 153, III e 153 § 2º, I, da constituição Federal, a remuneração dos

Vereadores, em cada legislatura para a subsequente, a remuneração do Prefeito, do Vice- Prefeito, dos Vereadores e dos Secretários Municipais;

§ 1° - A remuneração dos Vereadores, de que trata o item XXIII, deste artigo, será fixada por resolução da Câmara obedecidos os seguintes critérios;

a) aprovação até o final do primeiro período legislativo ordinário do último anos de legislatura.

b) remuneração dividida em partes fixa e variável expressa no padrão monetário vigente, garantida sua irredutibilidade através da atualização de seu valor, até entrada em vigor, pelos índices oficiais de correção monetária ou pelos índices de reajustamento salarial, a qualquer título dos servidores municipais, se superiores no período;

c) parte variável da remuneração não inferior a fixa, correspondendo ao efetivo comparecimento do Vereador as sessões e participações nas votações;

d) remuneração superior a 50% (cinquenta por cento) do que for percebido, como remuneração em espécie, pelo Prefeito;

e) reajuste da remuneração dos mesmos índices e nas mesmas épocas dos reajustes concedidos aos servidores públicos municipais, a partir da sua vigência;

f) fixação de verba de representação a que fará jus o Presidente da Câmara em até 2/3 (dois terços) da remuneração do Vereador.

§ 2°. - a remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito, e dos Secretários Municipais será fixada por decreto legislativo, obedecido os seguintes critérios.

a) aprovação até o final do primeiro período legislativo ordinário do último ano da legislatura;

b) remuneração expressa no padrão monetário vigente, garantida

sua irredutibilidade através da atualização de seu valor, até entrada em vigor, pelos índices oficiais de correção monetária ou pelos índices de reajustamento salarial, a qualquer título, dos servidores municipais, se superiores, no período;

c) remuneração do Vice - Prefeito não superior a 60% (sessenta por cento) do que foi recebido como remuneração em espécie, pelo Prefeito; d) remuneração dos Secretários não superior a 40% (quarenta por cento) do que foi percebido por remuneração, em espécie pelo Prefeito.

e) reajuste da remuneração dos mesmos índices e das mesmas épocas dos reajustes concedidos aos servidores municipais, a partir de sua vigência;

f) fixação de verba de representação a que fará jus o Prefeito em até 2/3 (dois terços) de seu subsídio.

XXV - reajustar a remuneração dos agentes políticos, em índice idêntico aos reajustes do vencimento, a qualquer título do servidor municipal. (Incluído pela Emenda n° 02, 18/10/1990).

A Divisão de competências estabelecidas no ordenamento jurídico visa assegurar princípio fundamental do Estado Democrático de Direito, qual seja, o Princípio da Separação e independência entre os Poderes, descritos no artigo 2º da CRFB/88.

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

Cumpre recordar aqui o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que "*a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos*

órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante". Sintetiza, ademais, que "*todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art.2º c/c o art.31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário"* (*Direito municipal brasileiro*, 15ªed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p.708 e 712).

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, 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 do Projeto 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.

Dessa forma, há evidente configuração de vício formal na Lei em análise, eis que a iniciativa parlamentar representa evidente usurpação de competência.

A Lei Complementar n.º 101 de 2.000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) contempla algumas condicionantes para as criações de ações que acarretem aumento de despesas, conforme estatuídos nos artigos 16, 17 e 24 da referida lei:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete **aumento da despesa será acompanhado de**:

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. - destacamos.

Art. 17. **Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios**.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º **Para efeito do atendimento do §1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4o, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa**.

§ 3º Para efeito do § 2o, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2o, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da

> despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.
> § 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2o, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.
> § 6º O disposto no §1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.
> § 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado. - grifamos.

Sendo assim, não foi apresentada a estimativa de Impacto Financeiro e Orçamentário, a declaração de adequação orçamentária e financeira, bem como a fonte de custeio total do Projeto de Lei em análise, ressalvadas essas exigências nos casos de despesas consideradas irrelevantes, nos termos do §3° do artigo 16 da Lei Complementar 101 de 2.000.

Noutro giro, tendo em vista que a despesa em tela não está, portanto, albergada ao excepcional afastamento da incidência dos artigos 16 e 17, § 1° da Lei de Responsabilidade Fiscal. Dessa forma, há evidente configuração de vício formal na Lei em análise, eis que a iniciativa parlamentar representa evidente usurpação de competência.

Ante o exposto, entendemos que Analisando o Projeto de Lei n.° 76/2021, foram encontrados vícios que podem acarretar ilegalidade e/ou inconstitucionalidade caso inserido em nosso ordenamento jurídico, por isso decido por veto no todo o referido projeto na forma do artigo 74, § 1° da Lei Orgânica, pelos fatos e motivos detalhadamente esclarecidos nesta manifestação.

Com efeito, submeto o presente ao Exmo. Sr. Prefeito para sua apreciação e considerações que achar necessárias

Mangaratiba, 24 de março de 2022.

ALAN CAMPOS DA COSTA
Prefeito

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