Recebi em 03/10/2023.
mat. 005

MENSAGEM N.º 38, DE 29 DE SETEMBRO DE 2023

Ao Expediente p/ Leitura
Em 3 OUT 2023
Presidente

Processo Administrativo N° 11997/2023

Ref.: Projeto de Lei nº 110/2021.

Interessado: Câmara de Vereadores

Assunto: Disponibiliza na Rede Municipal de Educação Assistência Psicológica e Social aos Alunos e Familiares Vítimas da Violência Urbana.

Solicitante: Vereador, Wladimir da Conceição Pereira (Wlad da Pesca).

I – RELATÓRIO

Trata-se o presente parecer acerca de análise de Projeto de Lei de autoria de Iniciativa do Legislativo Vereador Wlad da Pesca.

Projeto de Lei, que disponibiliza na Rede Municipal de Educação Assistência Psicológica e Social aos Alunos e Familiares Vítimas da Violência Urbana no Município de Mangaratiba.

Instruem o pedido, no que interessa: (I) OFÍCIO/PRES/Nº 179/2023, (II) Projeto de Lei n° 110/2021 e (III) Justificativa.

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

II – FUNDAMENTAÇÃO

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.

Da simples leitura do Projeto de Lei apresentado, é de fácil constatação que para realização do mesmo, acarretaria contratação de pessoal especializado para sua execução, o que irá gerar despesas aos cofres públicos.

Ainda numa análise minuciosa quanto ao tema, verifica-se que o Projeto de Lei ora apresentado, mesmo se estivesse dentro da competência da Egrégia casa de Leis para tratar sobre o assunto, carece de informações quanto a estrutura de pessoal que irá compor o quadro, bem como, por se tratar de contratação esta deveria vir precedida de estudo de impacto, tendo em vista tratar de matéria que gera aumento no orçamento.

Importante 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, e que excederá ao apresentado no LOA, fato este que implicará ao Chefe do Poder Executivo a prática de crime 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;"

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

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.

Sendo assim, fica evidente que o disposto no Projeto de Lei e a manutenção do mesmo pelo Executivo conforme proposto pela casa Legislativa desta municipalidade, poderá comprometer e assim exceder a receita municipal.

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:

"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.

Ademais, e importante frisar, o Projeto de Lei objeto do presente parecer, 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 2° da CRFB/88.

> **"ART. 2° 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 o 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.*

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.

> § 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:

> **"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 inconstitucional dispositivo de lei que modifica ou suprimi dispositivos de Lei estabelecida em nosso ordenamento jurídico maior.

Com relação á apresentação do projeto de lei de iniciativa da Respeitável Casa Legislativa, pondera-se que a mesma não pode ultrapassar os limites quanlitativos (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.

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.

Neste sentido, embora louvável a intenção da Câmara Municipal de Vereadores em dispor sobre o Projeto de Lei em análise, este como já mencionado acarretará uma despesa não prevista no orçamento do município de Mangaratiba, 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.

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.

Ressaltamos que, a Lei Orgânica do Municipio de Mangaratiba, mais precisamente em seu artigo 92, IV, e artigo 74 § 1°, 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, 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 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 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, §1° que prevê o prazo 15 (quinze) dias úteis para a sanção ou veto 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.