



MUNICÍPIO DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
GABINETE DO PREFEITO

de poderes (insculpido no art. 2º da Constituição Federal, reproduzido no art. 17 da Constituição do Estado do Espírito Santo), além de restar eivado de vício de iniciativa, em afronta ao que estabelece o art. 143, parágrafo único, inciso II da LOM.

Assim, embora se reconheça a boa intenção do legislador, essas, Senhor Presidente, as razões que me conduziram a vetar integralmente o Projeto de Lei em causa, as quais submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros da Câmara Municipal da Serra.

WEVERSON VALCKER Assinado de forma digital por
WEVERSON VALCKER
MEIRELES:12493551 MEIRELES:12493551761
761 Dados: 2026.06.01 15:05:34
-03'00'

WEVERSON VALCKER MEIRELES
Prefeito Municipal

Processo PMS nº 48208/2026
Processo CMS nº 197/2025
Projeto de Lei nº 28/2025



Rua Maestro Antônio Cícero, nº 111, Centro - Serra/ES - CEP: 29176-100
Autenticar documento em <https://serra.camara.sempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 3100300039003200360034002005003 ou documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





MUNICÍPIO DA SERRA/ES
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Processo nº: 48208/2026.

Procedência: Gabinete do Prefeito.

PARECER DIVERGENTE Nº 413/2026

Ao Gabinete do Prefeito,

Os autos vieram a esta Procuradoria para análise e manifestação jurídica em face do Autógrafo de Lei nº 6.307/2026 de autoria da vereadora Raphaela Maria de Oliveira Moraes Vasques, cuja ementa é a seguinte: “ESTABELECE O CIRCUITO DO CICLISMO E CICLORROTAS NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DA SERRA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

Este é o breve relato dos fatos.

Superado tal apontamento, tem-se que o autógrafo em apreço pretende autorizar o Poder Executivo a estabelecer o Circuito do Ciclismo e Ciclorrotas no âmbito do Município da Serra, com finalidades de mapeamento de rotas, promoção do uso da bicicleta, estímulo ao transporte sustentável, apoio a eventos culturais e esportivos, impulsionamento do cicloturismo e sensibilização ambiental, o que nada mais é do que verdadeiro programa de governo a ser executado no âmbito da administração municipal.

Desta feita, ao tratar acerca de programa a ser estabelecido pela administração municipal, os nobres Edis acabam por pretender legislar sobre matéria de competência privativa do Prefeito Municipal, definindo as atribuições, finalidades e objetivos de ações administrativas que constituem atividades típicas do Poder Executivo.

Pois bem, esta Procuradoria tem se manifestado em outros pareceres, quando da apreciação dos autógrafos de lei que lhe são submetidos, que o legislativo deve atuar em seus limites legais quando adentra na esfera das políticas





MUNICÍPIO DA SERRA/ES
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

públicas e da organização administrativa.

O entendimento que adotamos é que ao Poder Legislativo, como o próprio nome já permite entrever, cabe, notadamente, a função de estabelecer, por meio da legislação, o arcabouço principiológico que servirá de base para a elaboração e implementação de políticas públicas por parte do Poder Executivo, não cabendo a ele definir programas, campanhas ou ações administrativas específicas.

Nesse sentido, é de competência privativa do Prefeito Municipal exercer a direção superior da Administração Municipal, dispondo acerca da organização e funcionamento da administração municipal, assim como determina o parágrafo único, inciso II do art. 143 da Lei Orgânica do Município de Serra, que guarda simetria com o art. 63, parágrafo único, inciso III da Constituição Estadual e com o art. 84, inciso VI, "a" da Constituição da República:

Art. 143 [...].

Parágrafo Único. São de **iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:**

[...]

II - **organização administrativa** e pessoal da administração do **Poder Executivo;**

Art. 63. A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público e aos cidadãos, satisfeitos os requisitos estabelecidos nesta Constituição.

Parágrafo único. São de **iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:**

[...]

III - **organização administrativa**, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;

Art. 84. Compete **privativamente ao Presidente da República:**

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

a) **organização e funcionamento da administração federal**, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

[...]

Logo, quando tomada por vereador, a iniciativa da lei que disponha sobre estrutura, organização e funcionamento da administração municipal, e, em especial, acerca de programa de governo ou ações administrativas específicas, padece de vício da iniciativa. A jurisprudência é firme nesta direção:





MUNICÍPIO DA SERRA/ES

PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE CRIA PROGRAMA MUNICIPAL DE QUALIFICAÇÃO E ELEVAÇÃO DE ESCOLARIDADE DOS SERVIDORES DO MUNICÍPIO DE CANGUÇU. Compete privativamente ao Prefeito Municipal dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal (art. 82, VII da CE). São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal leis que disponham sobre aumento de remuneração de cargos, funções e empregos públicos, bem como, seu regime jurídico (art. 60, II, letras a e b da Constituição Estadual). **Tem-se invasão direta na competência privativa do Prefeito, lei de iniciativa do Poder Legislativo, que crie programa** de qualificação e elevação de escolaridade dos servidores municipais, estabelecendo ainda, diretrizes e políticas de qualificação profissional, com o estabelecimento de gratificação adicional à remuneração dos servidores. Ofende, também, a denominada reserva de administração, decorrência do conteúdo nuclear do princípio da separação dos poderes (CF, art. 2º). Precedentes do STF e desta Corte. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.UNÂNIME. (ADI: 70055649461 RS , Relator: Marco Aurélio Heinz, Data de Julgamento: 25/11/2013, Tribunal Pleno, Publicação: Diário da Justiça do dia 09/12/2013).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE -Lei Complementar nº 199/11 do Município de Suzano -**Instituição do "Programa Lixo Consciente Uma Idéia Reciclável", de caráter ambiental e finalidade educativa à população local, indicando órgão da Administração que exercerá a atividade, bem como criando maiores despesas sem indicação da fonte - Invasão da competência privativa do Poder Executivo, ente ao qual incumbe a tarefa de administrar o Município -Suspensão da eficácia da lei mencionada.** Procedência da ação para declarar inconstitucional a Lei Complementar nº 199/11 do Município de Suzano.(TJ-SP ADI: 33030820128260000 SP 0003303-08.2012.8.26.0000, Relator: Luiz Antonio de Godoy, Data de Julgamento: 13/06/2012, Órgão Especial, Publicação: 25/06/2012)

A jurisprudência do E. Tribunal de Justiça do Espírito Santo é uníssona ao tratar sobre essa matéria, tendo, inclusive, sumulado seu entendimento, vejamos:

Súmula 09 TJES - É inconstitucional lei municipal de iniciativa do Poder Legislativo que disponha sobre matéria de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Entendemos, portanto, que o autógrafo em apreço contém vício de iniciativa, haja vista que, por mais que nobre, a propositura não poderia se originar no Poder Legislativo, por constituir atribuição exclusiva do Chefe do Executivo.

Ademais, outro ponto relevante a ser destacado em relação ao presente autógrafo de lei se trata da natureza simplesmente autorizativa da proposta, a qual, tal como preleciona a doutrina, padece de falta de juridicidade. Para melhor esclarecer essa questão, registra-se a lição de Miguel Reale (Lições





MUNICÍPIO DA SERRA/ES
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Preliminares de Direito, 27. ed., São Paulo: Saraiva, 2002, p. 163):

Lei, no sentido técnico desta palavra, só existe quando a norma escrita é constitutiva de direito, ou, esclarecendo melhor, quando ela introduz algo de novo com caráter obrigatório no sistema jurídico em vigor, disciplinando comportamentos individuais ou atividades públicas. (...) Nesse quadro, somente a lei, em seu sentido próprio, é capaz de inovar no Direito já existente, isto é, de conferir, de maneira originária, pelo simples fato de sua publicação e vigência, direitos e deveres a que todos devemos respeito.

Ocorre que, a falta de juridicidade das propostas autorizativas em nada modifica a falta de competência dos Edis para legislar acerca da matéria inserta dentre as hipóteses de competência exclusiva da Chefia do Executivo, esse, inclusive, é o posicionamento dos Tribunais, vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 16/2007, DO MUNICÍPIO DE GUAPORÉ, QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A CRIAR A "ESCOLA DE ARTES DA TERCEIRA IDADE" NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO. INICIATIVA PARLAMENTAR. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE QUE NÃO RESTA AFASTADO EM RAZÃO DE CONTER A LEI, EM SEU ART. 1º, **AUTORIZAÇÃO AO PODER EXECUTIVO PARA CRIAR A ESCOLA DE ARTES DA TERCEIRA IDADE, PORQUE, DE OUTRAS DISPOSIÇÕES, DECORRE AO PREFEITO MUNICIPAL O DEVER DE ADOTAR PROVIDÊNCIAS QUE O VINCULAM, POR FIM, AO PROCEDIMENTO PRÓPRIO DE CRIAÇÃO DA ENTIDADE, COM INAFASTÁVEL DESPESA PÚBLICA, À MARGEM DE SUA INICIATIVA. O FATO DE SER AUTORIZATIVA A NORMA NÃO MODIFICA O JUÍZO DE SUA INVALIDADE POR FALTA DE LEGÍTIMA INICIATIVA. O FATO DE SER AUTORIZATIVA A NORMA NÃO MODIFICA O JUÍZO DE SUA INVALIDADE POR FALTA DE LEGÍTIMA INICIATIVA. AFRONTA AOS ARTIGOS 8º, 10, 60, II, "D", 61, I, 82, II E VII, 149 E 154, I, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL CARACTERIZADAS. [...]** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70022888234, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Osvaldo Stefanello, Julgado em 26/05/2008).

“LEIS AUTORIZATIVAS – INCONSTITUCIONALIDADE - Se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. — não só inócua ou rebarbativa, — porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir. **O poder de autorizar implica o de não autorizar, sendo, ambos, frente e verso da mesma competência - As leis autorizativas são inconstitucionais por vício formal de iniciativa, por usurparem a competência material do Poder Executivo** e por ferirem o princípio constitucional da separação de poderes. (STF, ADI-MC 2.367-SP, Pleno, Rel. Min. Maurício Corrêa, 05-04-2001, v.u., DJ 05-03-2004, p. 13).





MUNICÍPIO DA SERRA/ES
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 2.531, de 25 de novembro de 2009, do Município de Andradina, **'autorizando' o Poder Executivo Municipal** a conceder a todos os alunos das escolas municipais auxílio pecuniário para aquisição de material escolar, através de vale-educação no comércio local. **Lei de iniciativa da edilidade, mas que versa sobre matéria reservada à iniciativa do Chefe do Executivo.** Violação aos arts. 5º, 25 e 144 da Constituição do Estado. **Não obstante com caráter apenas 'autorizativo', lei da espécie usurpa a competência material do Chefe do Executivo. Ação procedente**” (TJSP, ADI 994.09.229479-7, Rel. Des. José Santana, v.u., 14-07-2010).

Aplicando a orientação firmada pela jurisprudência acima transcrita ao presente autógrafo, observa-se que o projeto sobre o Circuito do Ciclismo e Ciclorrotas, embora redija seu artigo 1º com a fórmula "Poderá o Poder Executivo estabelecer", não se afasta do vício de inconstitucionalidade formal por deficiência de iniciativa.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, **concluimos pela possibilidade de veto ao Autógrafo de Lei nº 6.307/2026 na forma do artigo 72, III da Lei Orgânica do Município da Serra**, vez que padece de inconstitucionalidade formal por ofensa ao princípio constitucional da separação e independência de poderes (insculpido no art. 2º da Constituição Federal, reproduzido no art. 17 da Constituição do Estado do Espírito Santo), além de restar eivado de vício de iniciativa, em afronta ao que estabelece o art. 143, parágrafo único, inciso II da LOM.

Serra/ES, 26 de maio de 2026.

ALESSANDRA COSTA FERREIRA NUNES:05415472754
754

Assinado de forma digital por ALESSANDRA COSTA FERREIRA NUNES:05415472754
Dados: 2026.05.26 15:41:33 -03'00'

ALESSANDRA COSTA FERREIRA NUNES

Procuradora-Geral do Município

OAB/ES Nº 11.483



Autenticar documento em <https://serra.camarasempapel.com.br/autenticidade> com o identificador 3100300039003200350034003A005000, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001^{5/15} e instituí a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

