



**MUNICÍPIO DA SERRA**  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
GABINETE DO PREFEITO

**MENSAGEM Nº 39, DE 25 DE ABRIL DE 2023**

Senhor Presidente da Câmara Municipal da Serra,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do artigo 72, III da Lei Orgânica do Município da Serra, decidi vetar integralmente, por inconstitucionalidade, o Autógrafo de Lei nº 5.734 de 27 de março de 2023, cuja ementa é a seguinte: “Institui no âmbito do Poder Legislativo o Programa “Câmara-Escola”.

**RAZÕES DO VETO**

Ouvida, a Procuradoria-Geral do Município manifestou-se por intermédio do Parecer nº 233/2023, do qual se extrai os fundamentos delineados a seguir.

“Os autos vieram a esta Procuradoria para análise e manifestação jurídica em face do Autógrafo de Lei nº 5.734/2023 de autoria da Mesa Diretora, que 'INSTITUI NO ÂMBITO DO PODER LEGISLATIVO O PROGRAMA CÂMARA-ESCOLA' e tem como objetivo geral 'promover a interação entre a Câmara Municipal da Serra e as escolas públicas e particulares do Município da Serra, permitindo ao estudante compreender o papel do Legislativo Municipal dentro do contexto social que vive, contribuindo assim para a cidadania e entendimento dos aspectos políticos da sociedade brasileira', conforme consta do art. 1º da propositura.

Às fls. 39/47, parecer desta PROGER, cuja parte conclusiva aponta para a constitucionalidade da proposta dos Nobres Edis.

Em seguida, foi exarado despacho por este Gabinete solicitando a manifestação da SEDU para a realização de análise conclusiva acerca da proposta de lei encartada nos autos, haja vista a necessidade de apreciação técnica da temática pela Secretaria.

À fl. 57/61 consta manifestação da Secretaria Municipal de Educação se manifestando desfavorável ao autógrafo de lei constante dos autos, em razão de interferências que afetarão a área pedagógica e funcional das escolas.

Após, retornaram os autos para análise conclusiva deste Gabinete.

Este é o breve relato dos fatos.

Antes de adentrarmos às pontuações de mérito, impende dizer que o parecer de fls. 39/47 deixou de apontar os vícios constitucionais de forma e de matéria presentes na propositura, além de ter sido realizado sem o conhecimento prévio das relevantes informações prestadas pela Secretaria Municipal de Educação às fls. 57/61, **motivos pelos quais divergimos de sua conclusão pelos motivos aduzidos.**



**MUNICÍPIO DA SERRA**  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
GABINETE DO PREFEITO

**- DA IMPOSSIBILIDADE DE CRIAÇÃO DE PROGRAMA DE GOVERNO E DA INTERFERÊNCIA NO FUNCIONAMENTO DO EXECUTIVO**

Ao analisar o conteúdo da propositura, torna-se clara a constatação de que o programa que se pretende criar irá interferir no funcionamento das escolas municipais, constituindo-se como verdadeiro programa de governo no âmbito da Educação.

Outrossim, cediço que a execução do pretensão irá interferir no funcionamento das escolas municipais, que terão que adequar sua grade curricular e seu planejamento para a absorção do programa do Legislativo na rotina escolar dos alunos, a ser suportada, inclusive, no âmbito das unidades escolares, que terão que adequar suas estruturas para o desenvolvimento das atividades propostas pela Câmara.

Tal fato resta ainda mais claro por intermédio da leitura das informações prestadas pela SEDU em sua manifestação de fls. 59/61, na qual se ressalta uma série de **impactos a serem suportados na organização das unidades escolares para a viabilização da proposta legislativa**, a saber:

- **modificações no planejamento escolar;**
- **adequação da segurança das unidades;**
- **alteração dos cronogramas;**
- **compatibilização do conteúdo com as faixas etárias dos alunos;**
- **apreciação dos conteúdos a serem abordados pelos Conselhos de Escola,**
- **organização de novo fluxo de transportes escolares para o atendimento aos professores e alunos.**

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 públicas.

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 ou campanhas.

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, II da Constituição Estadual e com o art. 84, II, 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



**MUNICÍPIO DA SERRA**  
**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**GABINETE DO PREFEITO**

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, padece de vício da iniciativa, vejamos a título ilustrativo os seguintes arestos:

ACÇÃO 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. ACÇÃO JULGADA PROCEDENTE.UNÂNIME. ( ADI: 70055649461 RS , Relator: Marco Aurélio Heinz, Data de Julgamento: 25/11/2013, Tribunal Pleno, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 09/12/2013).

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 4.121/08. PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO. INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL. I - A LEI Nº 4.121/2008, QUE INSTITUIU PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO, **CRIA ATRIBUIÇÕES E DESPESAS PARA A ADMINISTRAÇÃO, MATÉRIAS DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL. PORTANTO, A CÂMARA DISTRITAL NÃO TEM INICIATIVA, COMPETINDO-LHE APENAS VOTAR PROJETO DE LEI QUE SEJA APRESENTADO PELO PODER EXECUTIVO.** II - DECLARADA A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI DISTRITAL 4.121/08, EM FACE DOS ARTS. 71, INCS. IV E V DO § 1º, E 100, INCS. IV, VI E X, DA LODF, COM EFEITOS EX TUNC E EFICÁCIA ERGA OMNES.(TJ-DF - ADI: 163346020118070000 DF 0016334-60.2011.807.0000, Relator: VERA ANDRIGHI, Data de Julgamento: 24/04/2012, Conselho Especial, Data de Publicação: 14/05/2012, DJ-e Pág. 58).

ACÇÃO 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 t de administrar o Município -Suspensão da eficácia da lei mencionada.** Procedência da ação para declarar



**MUNICÍPIO DA SERRA**  
**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**GABINETE DO PREFEITO**

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, Data de 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, pois 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 de lei 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.

**- O PODER LEGISLATIVO NÃO INTEGRA O SISTEMA DE ENSINO**

A lei federal nº 9394/1996, que 'Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.', dispõe em seu artigo 18:

Art. 18. Os sistemas municipais de ensino compreendem:

- I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;
- II - as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;
- III - os órgãos municipais de educação.

As atribuições do Município, por meio dos órgãos municipais do Poder Executivo, estão evidenciadas no mesmo diploma legal:

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

- I - **organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;**
- II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;
- III - **baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;**
- IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;
- V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.
- VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal.

A lei orgânica Municipal esclarece a composição local do sistema de educação:

**Art. 206 - O Sistema Municipal de Ensino compreenderá, obrigatoriamente, as escolas da rede municipal, estadual, federal e privadas de ensino fundamental localizadas no Município, os órgãos de administração técnico-pedagógicos, as normas reguladoras da organização e funcionamento do Sistema e o conjunto de pessoas que nele atuam**



**MUNICÍPIO DA SERRA**  
**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**GABINETE DO PREFEITO**

Observa-se, portanto, que as atribuições relacionadas ao sistema de ensino são de competência do Município por meio dos seus órgãos de educação, que por competência institucional estão no Poder Executivo.

Tais fundamentos são diretrizes e bases da educação os quais, em razão de competência constitucional prevista no artigo 22, inciso XXIV são privativas da União. Entender de forma diversa seria uma violação à LDB- Lei de Diretrizes Básicas e, conseqüentemente, à Constituição Federal.

**- DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LIVRE INICIATIVA**

Observa-se que o autógrafo de lei alcança também os estabelecimentos de ensino particulares localizados no Município, o que além de invadir a competência do sistema municipal de ensino, do qual fazem parte as escolas privadas, também fere a livre iniciativa.

A imposição de obrigações pela Câmara às instituições particulares de ensino visando à consecução do programa que se visa instituir, se constitui óbice ao direito à livre iniciativa, previsto na Constituição Federal como um dos fundamentos da República (art. 1º, inciso IV da CRFB), uma vez que de forma similar às interferências listadas em relação ao Poder Público, impõe obrigações e ditam o 'modo de agir' de tais estabelecimentos, ingerindo em seu funcionamento pedagógico e organizacional.

**CONCLUSÃO**

Ante o exposto, **concluimos pela possibilidade de veto total ao autógrafo de lei nº 5.734/2023, vez que padece de inconstitucionalidade formal por ofensa ao princípio 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 violar a Lei Orgânica do Município; bem como de vício de constitucionalidade material, por ofensa ao direito/ fundamento constitucional da livre iniciativa (art. 1º, inciso IV da CRFB), na forma do artigo 72, III da Lei Orgânica do Município da Serra."**

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.

**ANTÔNIO SERGIO ALVES VIDIGAL**  
Prefeito Municipal

Processo PMS nº 21950/2023  
Processo CMS nº 1295/2022  
Projeto de Lei nº 94/2022