MUNICÍPIO DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
GABINETE DO PREFEITO

MENSAGEM Nº 100, DE 25 DE OUTUBRO 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 5.839 de 20 de setembro de 2023, cuja ementa é a seguinte: "Institui o Programa Municipal de Vigilância e Monitoramento da Rede Municipal de Ensino".

RAZÕES DO VETO

Ouvida, a Procuradoria-Geral do Município manifestou-se por intermédio do Parecer nº 702/2023, do qual se extrai os fundamentos delineados a seguir.

"Do ponto de vista formal, o Município tem autonomia, nos termos da Constituição, e competência para legislar sobre assuntos de interesse local.

No entanto, a iniciativa das leis que disponham sobre estrutura, organização e funcionamento da administração pública é privativa do Prefeito, nos termos do art. 143, p.ú., V, da LOM (Lei Orgânica do Município de 5 de abril de 1990):

> **Art. 143.** A iniciativa das leis compete a qualquer Vereador ou Comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito Municipal, e aos cidadãos na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.
> **Parágrafo único.** São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:
> […]
> **V -** criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos do Poder Executivo.

Assim, quando tomada por vereador, a iniciativa da lei que disponha sobre estrutura, organização e funcionamento da administração municipal tem o vício da incompetência.

E a lei aprovada a partir de inciativa com vício de incompetência é inconstitucional".

Depois de trazer precedentes da jurisprudência do STF (Supremo Tribunal Federal, apresentou também a jurisprudência do TJES (Tribunal de Justiça do Espírito Santo), da qual se destaca o enunciado da Súmula 09:

> É inconstitucional lei municipal de iniciativa do Poder Legislativo que disponha sobre matéria de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Indicou, ainda, Ação Direta de Inconstitucionalidade, concluindo, "Portanto, para fins de

Autenticar documento em https://serra.camarasempapel.com.br/autenticidade com o identificador 3900310038003900340003A005000, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Assinado digitalmente por ANTONIO SERGIO ALVES VIDIGAL:52549810759 Data: 31/10/2023 18:08:41

sanção, o projeto da Lei nº. 5.839 de 20 de setembro de 2023 é inconstitucional".

Outrossim, o Documento Eletrônico anotado às fls. 50 e 51 encaminha os autos, com parecer exarado pelo Dr. Bernardo de Souza Musso Ribeiro, que acompanha, "entendendo pelo inconstitucionalidade do autógrafo de lei na íntegra, pelas razões e fundamentos que ora complementamos:

A proposta legislativa apresentada cria um programa no âmbito do Executivo MUnicipal.

Impende acrescer, em amparo ao fundamento legal já apontado pelo parecer de nº 702/2023, que em nosso entender,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, projetos ou campanhas.

Sobre tal espécie de inconstitucionalidade, releva trazer à colação o ensinamento de José Afonso da Silva :

> "O Prefeito é o chefe da Administração local, integrando as suas atribuições, dentre outras, a função organizatória, que "se reveste de características essencialmente política, no sentido alto de aparelhamento dos meios necessários à consecução dos fins coletivos, sendo, por isso, em suas diretrizes básicas, de natureza executiva" (cf. José Afonso da Silva, em "O Prefeito e o Município", Fundação Prefeito Faria Lima, 2º ed., pp 134/143).

Assim, valemo-nose dos fundamentos lançados no parecer de fls. 702/2023, complementando o entendimento na forma supra, recomendando VETO TOTAL em razão de afronta à lei orgânica e à Constituição Federal."

Essas, Senhor Presidente, as razões que me conduziram a vetar totalmente o Projeto de Lei em causa, as quais submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros da Câmara Municipal da Serra.

ANTONIO SERGIO ALVES VIDIGAL:52549810759
Assinado de forma digital por ANTONIO SERGIO ALVES VIDIGAL:52549810759
Dados: 2023.10.31 11:14:38 -03'00'

ANTÔNIO SERGIO ALVES VIDIGAL
Prefeito Municipal

Processo PMS nº 66872/2023
Processo CMS nº 1502/2023
Projeto de Lei nº 141/2023

Autenticar documento em https://serra.camarasempapel.com.br/autenticidade
com o identificador 3900310038003900340003A005000, Documento assinado digitalmente
conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira
- ICP-Brasil.

PARECER Nº. 702/2023

Processo nº. 66.872/2023

Órgão de origem: GP (Gabinete do Prefeito)

Assuntos: projeto de lei, política administrativa e atribuições do poder executivo

Senhor Diretor,

A Câmara de Vereadores encaminhou ao Chefe deste Poder Executivo o autógrafo de Lei nº. 5.839 de 20 de setembro de 2023, para sanção.

A lei cria o Programa Municipal de Vigilância e Monitoramento da Rede Municipal de Ensino.

É o breve relatório.

Neste parecer, a constitucionalidade do projeto de lei é analisada para fins de sanção, sem os juízos da conveniência e oportunidade políticas desta.

Do ponto de vista formal, o Município tem autonomia, nos termos da Constituição, e competência para legislar sobre assuntos de interesse local.

Assinado digitalmente por BERNARDO DE SOUZA MUSSO RIBEIRO - 23/10/2023 - 07:53
Localização do documento: [illegible]
Autenticação do documento em [illegible] para a sua autenticidade
http://[illegible]pa.com.br/[illegible]
conforme MP n° 2.200-2/2001, que instituiu a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira
- ICP-Brasil.

No entanto, a iniciativa das leis que disponham sobre as atribuições das secretarias municipais é privativa do Prefeito, nos termos do art. 143, p.ú., V, da LOM (Lei Orgânica do Município de 5 de abril de 1990):

> **Art. 143.** A iniciativa das leis compete a qualquer Vereador ou Comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito Municipal, e aos cidadãos na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.
> **Parágrafo único.** São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:
> […]
> **V** - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos do Poder Executivo.

Assim, quando tomada por vereador, a iniciativa da lei que disponha sobre as atribuições das secretarias municipais tem o vício da incompetência.

E a lei aprovada a partir de inciativa com vício de incompetência é inconstitucional.

Nesse sentido, a jurisprudência do STF (Supremo Tribunal Federal), da qual se destacam, para fins de ilustração, três precedentes.

O ARE 784594 AgR:

> Direito Constitucional. Agravo interno em recurso extraordinário com agravo. Controle de constitucionalidade. **Vício** de **iniciativa**. Instituição de programa de saúde pública. **Iniciativa** privativa do poder executivo. Acórdão do tribunal de origem que se alinha à jurisprudência do STF. Precedentes.
> 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de ser inconstitucional **lei** de **iniciativa** do Poder Legislativo que desencadeia aumento de despesas públicas em matéria de **iniciativa** do chefe do Poder Executivo, bem como assentou ser de competência

Assinado digitalmente por BERNARDO DE SOUZA MUSSO RIBEIRO - 23/10/2023 - 07:53
Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.
fls. 45

do Poder Executivo **leis** que estruturam ou alterem órgãos ou secretarias da administração pública.
2. Agravo interno provido, a fim de negar provimento ao recurso extraordinário.

O RE 722101 AgR-EDv:

EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA NO AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE **INCONSTITUCIONALIDADE**. **LEI** 15.133/2010 DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. CÂMARA **MUNICIPAL**. VÍCIO DE **INICIATIVA**. **LEI** QUE DISPÕE SOBRE O CONTROLE DE POLUIÇÃO SONORA EM LOCAIS DE REUNIÃO. DESPESAS COM EXECUÇÃO DA **LEI**. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO **PODER EXECUTIVO**. ARTIGO 332, RISTF. AUSÊNCIA DE SIMILITUDE FÁTICA ENTRE JULGADOS. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA NÃO CONHECIDOS.

E o RE 1216600 AgR

DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPRESENTAÇÃO DE **INCONSTITUCIONALIDADE**. **LEI MUNICIPAL** DE **INICIATIVA** PARLAMENTAR. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. **INICIATIVA** PRIVATIVA DO **PODER EXECUTIVO**.
1. O Tribunal de origem reconheceu que a **lei municipal** de origem parlamentar, ao dispor sobre a reserva e demarcação de vagas nos estacionamentos públicos na orla da Cidade para idosos, deficientes e motocicletas, invadiu a competência privativa do chefe do **poder executivo** prevista no art. 145, III e VI, a, da Constituição estadual.
2. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não é cabível condenação em honorários advocatícios. 3. Agravo interno a que se nega provimento.

Assinado digitalmente por BERNARDO DE SOUZA MUSSO RIBEIRO - 23/10/2023 - 07:53
Local: Assinado documento [illegible] - ICP-Brasil.

Nesse sentido, também, a jurisprudência do TJES (Tribunal de Justiça do Espírito Santo), da qual se destaca o enunciado da Súmula 09:

> É inconstitucional lei municipal de iniciativa do Poder Legislativo que disponha sobre matéria de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Além desta, vale destacar ainda a ADI 0007945-44.2020.8.08.0000:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL QUE CRIA E INTERFERE NA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E NAS ATRIBUIÇÕES DAS SECRETARIA DO GOVERNO DISPONIBILIZAÇÃO DE POLTRONAS RECLINÁVEIS PARA ACOMPANHANTES E PARTURIENTES DURANTE O PERÍODO DA INTERNAÇÃO HOSPITALAR - INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL VERIFICADA CRIAÇÃO DE DESPESA SEM PREVISÃO EM LEI ORÇAMENTÁRIA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.
>
> 1. Caso em que se cria a obrigação de disponibilizar poltronas reclináveis para os acompanhantes e parturientes, de pacientes menores de 18 (dezoito) e maiores de 60 (sessenta) anos, durante todo o período da internação hospitalar. Reconhece-se a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa de norma municipal, de iniciativa parlamentar, que interfere na organização administrativa. Violação ao parâmetro da Constituição Estadual constante do art. 63, parágrafo único, inciso III. Precedentes.
> 2. Inconstitucionalidade formal por ausência de pressuposto objetivo da norma também presente em decorrência da criação de despesas em projeto de iniciativa privativa do Chefe do Executivo Municipal, afrontando disposto na Constituição Estadual e na Constituição Federal.
> 3. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.

~~Assinado digitalmente por BERNARDO DE SOUZA MUSSO RIBEIRO - 23/10/2023 - 07:53~~
conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.
ICP Brasil

E a ADI 0024280-12.2018.8.08.0000:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.982/2018. VILA VELHA. INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA DE ENVELHECIMENTO ATIVO E SAÚDE DA PESSOA IDOSA. PROJETO DE LEI DE AUTORIA DE VEREADORA. MATÉRIA DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL CARACTERIZADO. OFENSA À SEPARAÇÃO DE PODERES. AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. OFENSA AO ARTIGO 152, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PEDIDO PROCEDENTE, COM EFICÁCIA EX TUNC.

I- Embora o Diploma Legal supracitado trate da criação de um programa isto é, de um projeto governamental destinado à implantação de uma política pública de saúde destinada aos idosos , observa-se que sua iniciativa partira da Vereadora Tia Nilma, circunstância que deflagra importantes consequências jurídicas, porque cabe privativamente ao Executivo a iniciativa de lei sobre gestão da administração municipal, que compreende a criação, alteração ou extinção de serviço, programa ou atividade.

II- Levando-se em consideração que o processo legislativo da Lei nº. 5.982/2018 tivera início na Câmara Municipal, é possível vislumbrar a usurpação de atribuição conferida ao Chefe do Executivo, com subsequente ofensa à independência e harmonia entre os Poderes prevista no art. 17 da Constituição Estadual.

III- Malgrado a intenção legislativa seja louvável, é preciso ter em mente que a criação de programas, serviços ou atividades exigem a alocação de recursos humanos e financeiros, dando margem a despesas e também a alterações de rotina nos órgãos públicos.

IV - A implementação da política pública consubstanciada no Programa de Envelhecimento Ativo gerará aumento de despesa sem prévia dotação orçamentária, contrapondo-se, portanto, ao art. 152, inc. I, da Constituição Estadual.

V - Pedido procedente, com eficácia ex tunc.

Assinado digitalmente por BERNARDO DE SOUZA MUSSO RIBEIRO - 23/10/2023 - 07:53
Localização do documento: 8EnZDzpUXgWoxAwuWAzo19c
http://www.ipa.com.br/autenticidade
Autenticado documento em http://serra.ipa.com.br/autenticidade
com data de autenticação 8EnZDzpUXgWoxAwuWAzo19c
conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira
- ICP-Brasil.

Portanto, para fins de sanção, o projeto da Lei nº. 5.839 de 20 de setembro de 2023 é inconstitucional.

É o parecer.

~~Assinado digitalmente por BERNARDO DE SOUZA MUSSO RIBEIRO - 23/10/2023 - 07:53~~

[illegible]

conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

PREFEITURA MUNICIPAL DA
SERRA

Número do processo: 66872/2023

DOCUMENTO ELETRÔNICO

Ao Gabinete do Prefeito,

Encaminho os autos, com parecer exarado pelo Dr. Bernardo de Souza Musso Ribeiro, que acompanho, entendendo pelo inconstitucionalidade do autógrafo de lei na íntegra, pelas razões e fundamentos que ora complementamos:

A proposta legislativa apresentada cria um programa no âmbito do Executivo MUnicipal.

Impende acrescer, em amparo ao fundamento legal já apontado pelo parecer de nº 702/2023, que em nosso entender,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, projetos ou campanhas.

Nesse sentido, cumpre-nos citar o seguinte aresto:

> 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, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 09/12/2013).
>
> AÇÃO 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).
>
> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE -Lei Complementar qº 199/11 do Município de Suzano -**Instituição do "Programa Lixo Consciente Uma Idéia Reciclável", de caráter ambiental e finalidade educativa à população loca!, 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**

Assinado digitalmente por ALESSANDRA COSTA FERREIRA NUNES - 23/10/2023 - 17:25
Localização do documento: Gabinete do Prefeito - Para a fim de comparecer com o autor da autenticidade
http://www.ipa.com.br/autenticidade/documento/ [illegible] Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

> **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, Data de Publicação: 25/06/2012)

Sobre tal espécie de inconstitucionalidade, releva trazer à colação o ensinamento de José Afonso da Silva :

> "O Prefeito é o chefe da Administração local, integrando as suas atribuições, dentre outras, a função organizatória, que "se reveste de características essencialmente política, no sentido alto de aparelhamento dos meios necessários à consecução dos fins coletivos, sendo, por isso, em suas diretrizes básicas, de natureza executiva" (cf. José Afonso da Silva, em "O Prefeito e o Município", Fundação Prefeito Faria Lima, 2º ed., pp 134/143).

Assim, valemo-nose dos fundamentos lançados no parecer de fls. 702/2023, complementando o entendimento na forma supra, recomendando **VETO TOTAL em razão de afronta à lei orgânica e à Constituição Federal.**

Serra/ES, 03 de março de 2022.

Alessandra Costa Ferreira Nunes
Procuradora Geral Adjunta
OABES nº 11483

PROGER, Segunda, 23 de Outubro de 2023

Alessandra Costa Ferreira Nunes

Subprocurador (a) Geral

Assinado digitalmente por ALESSANDRA COSTA FERREIRA NUNES - 23/10/2023 - 17:25
Local: assinado documento: [illegible]
http://[illegible]pa.com.br/[illegible]
Autenticado documento: [illegible]
conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.