MUNICÍPIO DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
GABINETE DO PREFEITO

MENSAGEM Nº 56, DE 4 DE JUNHO DE 2024

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 6.007 de 13 de maio de 2024, cuja ementa é a seguinte: "Dispõe sobre o estímulo ao apadrinhamento afetivo de idosos que estão em acolhimento de instituições de longa permanência".

RAZÕES DO VETO

Conforme se extrai do Parecer nº 334/2024, "Do ponto de vista formal, o Município não tem competência para legislar sobre direito civil.

Essa competência é privativa da União, nos termos do art. 22, I, da CR (Constituição da República de 5 de outubro de 1988):

> Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
> I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

Com efeito, o Município não tem competência para dispor sobre 'adoção' de idosos.

Depois de apresentar precedentes da jurisprudência do STF (Supremo Tribunal Federal), assevera que, "Portanto, para fins de sanção, o projeto da Lei nº. 6.007 de 13 de maio de 2024 é inconstitucional".

Já o Despacho de fls. 44 e 45 registra, que, "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, não sendo aos Nobres Edis possível interferir na organização administrativa do Executivo Municipal e, por conseguinte, na consecução das políticas públicas do Município.

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 Municipalexercer 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:

Autenticar documento em https://serra.camarasempapel.com.br/autenticidade
com o identificador 3900340035003100320030003000, 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: 07/06/2024 12:05:40

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 o funcionamento da administração municipal, e, em especial, acerca de programa de governo, padece de vício da iniciativa, vejamos a título ilustrativo os seguintes arestos:

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,

Autenticar documento em https://serra.camarasempapel.com.br/autenticidade com o identificador 3900340035003100320030003000, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

COM EFEITOS EX TUNC E EFICÁCIA ERGA OMNES.(TJ-DF - ADI: 163346020118070000 DF 0016334-60.2011.807.0000, Relator: VERAANDRIGHI, 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 mencionada.** Procedência da ação para declarar inconstitucional a Lei Complementar nº 199/11 do Município de Suzano.(TJSP - ADI: 33030820128260000 SP 0003303-08.2012.8.26.0000, Relator: Luiz Antonio de Godoy, Julgamento: 13/06/2012, Órgão Especial, Data de Publicação: 25/06/2012)

A jurisprudência do E. TJES 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 para além da inconstitucionalidade apontada pelo Procurador Municipal em seu parecer, o autógrafo de lei em apreço contém vício de iniciativa, haja vista que a propositura não poderia se originar no Poder Legislativo, por constituir atribuição exclusiva do Chefe do Executivo".

Assim, embora se reconheça a boa intenção da legisladora, 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.

ANTONIO SERGIO ALVES VIDIGAL:52549810759
Assinado de forma digital por ANTONIO SERGIO ALVES VIDIGAL:52549810759
Dados: 2024.06.07 10:50:01 -03'00'

ANTÔNIO SERGIO ALVES VIDIGAL
Prefeito Municipal

Processo PMS nº 41822/2024
Processo CMS nº 1364/2023
Projeto de Lei nº 110/2023

Autenticar documento em https://serra.camarasempapel.com.br/autenticidade com o identificador 3900340035003100032003A005000, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

PARECER Nº. 334/2024

Processo nº. 41.822/2024

Órgão de origem: Gabinete do Prefeito

Assuntos: projeto de lei, direito civl e “adoção" de idoso

Senhor Diretor,

A Câmara de Vereadores encaminhou ao Chefe deste Poder Executivo o autógrafo da Lei nº. 6.007 de 13 de maio de 2024, para sanção.

A lei dispõe sobre o “apadrinhamento" de idoso, mediante compromisso jurídico, após avaliação social e psicológica, e autorização da família.

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 não tem competência para legislar sobre direito civil.

Assinado digitalmente por ANDERSON DE SOUZA VASCONCELLOS em 28/05/2024 às 20:50
Documento com autenticidade conforme MP nº 2.200-2/2001 e que pode ser conferido em https://prefeituradoserra.papeldigital.com.br/validar/ informando o código de validação 3B0034B0B5D0B1B0B2B0B3A005000. Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 e que pode ser conferido em https://prefeituradoserra.papeldigital.com.br/validar/ informando o código de validação 3B0034B0B5D0B1B0B2B0B3A005000. Documento assinado digitalmente conforme ICP-Brasil. Lei 14.063/2020, Art. 4º, II. Documento assinado digitalmente conforme ICP-Brasil. Lei 14.063/2020, Art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

Essa competência é privativa da União, nos termos do art. 22, I, da CR (Constituição da República de 5 de outubro de 1988):

> **Art. 22**. Compete privativamente à União legislar sobre:
> **I** - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

Com efeito, o Município não tem competência para dispor sobre "adoção" de idosos.

Nessa linha, a jurisprudência do STF (Supremo Tribunal Federal), da qual se destacam os seguintes precedentes.

O ARE 1301507 AgR:

> AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 7.705/2017, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. USURPAÇÃO DE **COMPETÊNCIA** DA UNIÃO EM MATÉRIA DE **DIREITO CIVIL**. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.
> I – O ato normativo questionado, o qual cria para os estabelecimentos comerciais a obrigação de disponibilizar outras formas de pagamento, como assinatura de nota promissória ou outro documento de reconhecimento de dívida, transferência bancária ou outra forma de garantia de pagamento, adentra na **competência** privativa da União, prevista no art. 22, I, da Constituição Federal, para **legislar** sobre **direito civil**. Precedentes.
> II – Agravo regimental a que se nega provimento.

Assinado digitalmente por BERNARDO DE SOUZA VASSOLER em 28/05/2024 às 20:50
Documento autenticado com certificado digital em https://prefeituradaserra.es.gov.br/autenticidade
conforme MP nº 2.200-2/2001 e Decreto 10.543/2020 e Decreto 8.539/2015, Lei Brasileira de ICP-Brasil.
Autenticidade do documento em https://prefeituradaserra.es.gov.br/autenticidade
Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

O RE 1453495 ED-AgR:

> AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. **DIREITO CIVIL**. LEI MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. ESTACIONAMENTO PRIVADO. **COMPETÊNCIA** PRIVATIVA DA UNIÃO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.
> I - A Lei Municipal 17.830/2022, ao prever a cobrança de multa ou aplicação de qualquer penalidade pela perda ou extravio do comprovante fornecido pelos estacionamentos de veículos de propriedade privada, violou o art. 22, I, da Constituição Federal. Verifica-se, no caso, a inconstitucionalidade formal da mencionada lei, pois a **competência** para **legislar** sobre **direito civil** é privativa da União. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.
> II – Agravo regimental a que se nega provimento.

E a ADI 7376:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 11.081, DE 12.4.2022, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL: **COMPETÊNCIA** DA UNIÃO PARA **LEGISLAR** PRIVATIVAMENTE SOBRE **DIREITO CIVIL** E POLÍTICA DE SEGUROS. VIOLAÇÃO À ISONOMIA E À LIVRE-INICIATIVA.
> 1. As regras de distribuição de **competências** legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de **Direito**. Princípio da predominância do interesse.
> 2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas **competências** para cada um dos entes federativos, União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir

Assinado digitalmente por BERNARDO DE SOUZA VASSOLER PAPPIS em 28/05/2024 às 20:50
Documento assinado com certificado digital ICP-Brasil. Autenticidade do documento em https://prefeituraserra.papeiserra.es.gov.br/autenticidade
conforme MP nº 2.200-2/2001 e Decreto 10.278/2020 e Decreto 8.539/2015. Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir maior descentralização nos Estados-membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I).
3. É formalmente inconstitucional a Lei 11.081, de 12.4.2022, do Estado do Rio Grande do Norte, pela qual se estabelecem obrigações referentes a cobertura de exames laboratoriais prescritos por nutricionistas: matéria de **direito civil** e concernente à política de seguros, de **competência** legislativa privativa da União (incisos I e VII do art. 22 da Constituição da República). Precedentes.
4. Operadoras de saúde sujeitas à Lei Federal 9.656/1998, que dispõe sobre a cobertura e estabelece exigências mínimas para a oferta de planos privados de assistência à saúde. 5. Ação Direita de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei 11.081/RN.

Portanto, para fins de sanção, o projeto da Lei nº. 6.007 de 13 de maio de 2024 é inconstitucional.

É o parecer.

Assinado digitalmente por BERNARDO DE SOUZA VASSOLER PAPPIS em 28/05/2024 às 20:50
Documento com identificação de autenticidade em https://prefeituraserra.papeldigital.com.br/autenticidade
Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.
Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DA
SERRA

Número do processo: 41822/2024

Ao Gabinete do Prefeito:

Homologamos o r. parecer, complementando-o nos termos seguintes:

Os autos tratam de proposta de autoria do Legislativo Municipal, que tem como objetivo o “apadrinhamento" de idoso, mediante compromisso jurídico, após avaliação social e psicológica, e autorização da família.

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, não sendo aos Nobres Edis possível interferir na organização administrativa do Executivo Municipal e, por conseguinte, na consecução das políticas públicas do Município.

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 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 o funcionamento da administração municipal, e, em especial, acerca de programa de governo, padece de vício da iniciativa, vejamos a título ilustrativo os seguintes arestos:

> 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

Assinado digitalmente por: ANA CLAUDIA CONSTANTINO DOS ANJOS VIEIRA ANDRADE em 02/06/2024 às 14:23
Documento autenticado com identificador 350020009001003200003A005000. Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 e Lei 11.419/2006. Para verificar a autenticidade acesse http://prefeituradigital.serra.es.gov.br/autenticidade
Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 e Lei 11.419/2006. Para verificar a autenticidade acesse http://prefeituradigital.serra.es.gov.br/autenticidade
ICP Brasil
O Brasil no seu de certificação digital
Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, Lei Brasileira ICP-Brasil.
Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

> 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 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, Julgamento: 13/06/2012, Órgão Especial, Data de Publicação: 25/06/2012)

A jurisprudência do E. TJES 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 para além da inconstitucionalidade apontada pelo Procurador Municipal em seu parecer, o autógrafo de lei em apreço contém vício de iniciativa, haja vista que a propositura não poderia se originar no Poder Legislativo, por constituir atribuição exclusiva do Chefe do Executivo.

PROGER, Segunda, 03 de Junho de 2024

Alessandra Costa Ferreira Nunes

Subprocurador (a) Geral

digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.