

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

CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA  
PROTÓCOLO  
Nº 685/2020  
DATA: 08/07/2020  
Ass: Oiana Fluz

**MENSAGEM Nº 34/2020.**

Serra, 02 de julho de 2020.

A Sua Excelência o Senhor  
**RODRIGO MARCIO CALDEIRA**  
Presidente da Câmara Municipal da Serra  
SERRA/ES

Senhor Presidente,

Cientifiquei-me do Autógrafo de Lei nº 5.183, de autoria de diversos Vereadores, com a seguinte ementa: “DISPÕE SOBRE A ADOÇÃO DE MEDIDAS EXCEPCIONAIS DE PROTEÇÃO SOCIAL, A SEREM ADOTADAS DURANTE O PERÍODO DE ENFRENTAMENTO DA EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA DE IMPORTÂNCIA INTERNACIONAL DECORRENTE DO CORONAVÍRUS (COVID-19)”.

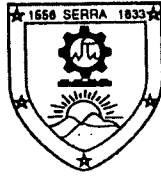
Contudo, em que pese à nobre iniciativa do Ilustre Vereador proponente, comunico Vossa Excelência que, usando da competência que me é delegada, com fulcro no artigo 145, § 2º da Lei Orgânica Municipal (LOM), decidi opor VETO TOTAL ao referido Autógrafo de Lei, em conformidade com o parecer da Procuradoria Geral do Município (PROGER), o qual ora submeto à apreciação dos Senhores Membros da Câmara de Vereadores.

Renovando meus protestos de consideração para com os postulantes dessa Egrégia Casa de Leis, espero o apoio para manutenção do veto apostado.

Palácio Municipal em Serra, em 02 de julho de 2020.

**AUDIFAX CHARLES PIMENTEL BARCELOS**  
Prefeito Municipal

Proc. nº 25.022/2020  
gmss



P/2.022/2020  
Pd Oulo

PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

## PARECER

Processo nº. 2.022/2020

Órgão de origem: GP (Gabinete do Prefeito)

Assuntos: projeto de lei e atribuições do poder executivo

Senhor Diretor,

A Câmara de Vereadores encaminhou ao Chefe deste Poder Executivo o autógrafo de Lei nº. 5.183 de 10 de junho de 2020, para sanção.

A lei determina que o Poder Executivo pague auxílio de R\$ 500,00 (quinhentos reais), por três meses, aos trabalhadores informais com renda familiar mensal "total" até três salários mínimos ou "per capita" até meio salário mínimo, em função da pandemia.

É o breve relatório.

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

Do ponto de vista formal, então, se verifica que, na organização político-administrativa, o Município tem autonomia, nos termos da Constituição (art.18, CR) e competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, CR).

No entanto, se verifica também que a iniciativa das leis que disponham sobre estrutura, organização e funcionamento da administração pública é privativa do Chefe do Poder



PROGER - PIV.  
Fls 43

11/2.022/2020  
Kafaula

PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Executivo, 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.

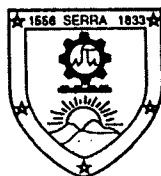
E a lei aprovada a partir de iniciativa com vício de incompetência é inconstitucional.

Sempre nesse sentido, a jurisprudência do STF (Supremo Tribunal Federal), da qual se destacam, para fins de ilustração, dois 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 do Poder Executivo leis que estruturam ou alterem órgãos ou secretarias da administração pública.



P/2.022/2020  
Ind. Ale

**PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA**  
**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

2. Agravo interno provido, a fim de negar provimento ao recurso extraordinário.

E a ADI 2810 MC:

Ação direta de **inconstitucionalidade**. Artigo 3º e seu parágrafo único da Lei 11.753/2002 do Estado do Rio Grande do Sul.

- Tratando-se de dispositivo que foi introduzido por emenda do Poder Legislativo em projeto de **iniciativa** exclusiva do Chefe do Poder Executivo, e dispositivo que aumenta a **despesa**, é, sem dúvida, relevante a arguição de sua **inconstitucionalidade** por violação do disposto no artigo 63, I, da Constituição Federal, uma vez que não se lhe aplica o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º, da mesma Carta Magna.

- No caso, além das razões de conveniência para a suspensão liminar da eficácia dessas normas para a preservação da ordem política local pela manutenção da harmonia e a independência entre os Poderes Executivo e Legislativo do Estado membro, caracteriza-se, também, o requisito do "periculum in mora" pela circunstância do ônus que esse aumento de despesa acarretará.

Liminar deferida, para suspender, "ex nunc", a eficácia do artigo 3º e de seu parágrafo único da Lei 11.753/2002 do Estado do Rio Grande do Sul.

Sempre 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.

E, ainda, se destacam mais dois precedentes.

A ADI 0024280-12.2019.8.08.0000:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.982/2018. VILA VELHA. INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA DE**



PROGER - PMS  
Fls. 45

P/2.022/2020  
Rafael

PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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.

E a ADI 0009306-67.2018.8.08.0000:

ADI MEDIDA CAUTELAR - LEI AUTORIZATIVA DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO VERSANDO SOBRE MATÉRIA DE COMPETÊNCIA RESERVADA AO PODER EXECUTIVO INCONSTITUCIONALIDADE PAGAMENTO DE PENSÃO SEM RESPALDO LEGAL VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE E DA MORALIDADE



PROGER - PMS  
Fls. 46

P/2.022/2020  
Ad. Silva

PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

AUMENTO DE DESPESA SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA  
MEDIDA LIMINAR DEFERIDA.

1. - A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, mesmo que se cuide de simples autorização dada ao Prefeito Municipal de Cariacica para concessão de pensão para trigêmeos, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes do STF.
2. - Projeto de lei, de autoria de Vereador, que autoriza o Poder Executivo a tomar determinada providência, que é de sua competência exclusiva, é inconstitucional.
3. - A declaração de inconstitucionalidade de lei autorizativa se faz necessária para evitar que se consolide o entendimento no sentido de que as leis que autorizam 'aquilo que não poderia autorizar' podem existir e vigor.
4. - São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores: (L) XIV - negar execução a lei federal, estadual ou municipal, ou deixar de cumprir ordem judicial, sem dar o motivo da recusa ou da impossibilidade, por escrito, à autoridade competente; (Decreto-lei nº 201/1967, art. 1º, Inciso XIV). O não cumprimento da lei autorizativa poderia em tese motivar o ajuizamento de ação de improbidade administrativa pelo não cumprimento de lei municipal.
5. - São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores: (L) V - ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes; (Decreto-lei nº 201/1967, art. 1º, Inciso V). O cumprimento da lei municipal que criou pensão para trigêmeos sem respaldo legal e sem previsão de dotação orçamentária prévia poderia, da mesma forma, motivar o ajuizamento de ação de improbidade administrativa.
6. - Lei Municipal com nítido caráter pessoal criando pensão para trigêmeos e sem respaldo legal viola os princípios da impessoalidade e da moralidade.
7. - Medida cautelar liminar deferida.



ROGER - PMS  
Is. 47

P/25022/2020

*Rejeita*

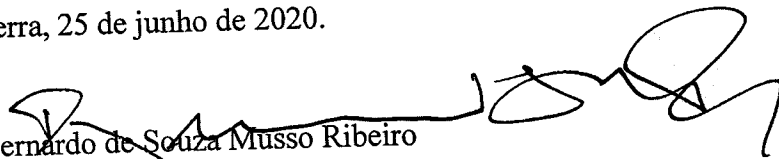
PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

---

Portanto, para fins de sanção, se conclui que o projeto da Lei nº. 5.183 de 10 de junho de 2020 é inconstitucional.

É o parecer.

Serra, 25 de junho de 2020.

  
Bernardo de Souza Musso Ribeiro

Procurador municipal

OAB/ES nº. 9.566



PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PROGER

Folha nº: 48

Proc. nº: 25022/20

Rubrica: [assinatura]

**PARECER COMPLEMENTAR**

**Processo nº 25.022/2020**

À CG/DCA,

Encaminhamos os autos com parecer de fls. 42/47, subscrito pelo Procurador Municipal, Dr. Bernardo de Souza Musso Ribeiro, que **aprovamos na íntegra** pelos seus próprios e jurídicos fundamentos.

Em suma, o ilustre procurador concluiu que o Autógrafo de Lei nº 5183/2020 é inconstitucional em razão do vício de iniciativa, uma vez que a matéria abordada refere-se estrutura, organização e funcionamento da Administração Pública, sendo este tema reservado ao Chefe do Poder Executivo, consoante artigo 143, parágrafo único, V, da Lei Orgânica Municipal.

É o relatório.

**Complementando os termos do parecer supra, faço as seguintes considerações:**

O artigo 143, da Lei Orgânica Municipal, preconiza que "A iniciativa das leis compete a qualquer Vereador ou [...] ao Prefeito Municipal [...]", contudo, existem matérias de iniciativa exclusiva do Prefeito, nas quais os Vereadores não poderão legislar, conforme orientação do artigo 95, inciso XVII, da LOM, *in verbis*:

**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.

**Art. 95** - À Câmara Municipal, com autonomia administrativa e financeira e com as suas normas de funcionamento fixadas através de Regimento Interno, compete privativamente:

[...]

**XVII** - elaborar leis, respeitada, no que couber, a iniciativa do Prefeito;  
(grifo nosso)

Nesse sentido, insta salientar que o inciso II, do parágrafo único, do artigo 143, do mesmo Diploma Legal, assegura que compete privativamente ao Prefeito também a iniciativa de leis no diz que respeito à organização administrativa do Poder Executivo, vejamos:





**PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA**  
**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

**PROGER**

Folha nº:

49

Proc. nº:

25022120

Rubrica:

*[Handwritten signature]*

**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:

[...]

**II - organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo;**  
(grifo nosso)

Com isso, em que pese à respeitável iniciativa do ilustre Vereador proponente, restou claro que o Autógrafo de Lei não pode ser originado no Poder Legislativo, vez que interfere diretamente no funcionamento da Administração Municipal, invadindo atribuição própria do Poder Executivo. Com a invasão de competência, o ato normativo atacado apresenta vício de inconstitucionalidade formal.

Deste modo, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis de efeitos concretos, ou que equivalem, na prática, a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os Poderes. Essa é exatamente a hipótese verificada nos autos.

O vício de iniciativa conduz à declaração de inconstitucionalidade da lei, que não se convalida com a sanção ou a promulgação de quem deveria ter apresentado o projeto. É da jurisprudência que "o Executivo não pode renunciar prerrogativas institucionais inerentes às suas funções, como não pode delegá-las ou aquiescer em que o Legislativo as exerça" (TJ-SP. ADIn 13.798-0, rel. Des. Garrigós Vinhares, j. 11.12.1991, v.u.).

Se não bastasse, a efetivação das medidas sob análise demandaria gastos sem que haja a correspondente indicação da fonte de custeio, fato que, por si só, representa violação ao art. 167, I e II da Constituição Federal, deixando assim de atender também às exigências contidas nos artigos 15 e 16 da Lei Complementar nº 101/2000, incorrendo assim em mais esse vício.

Sobre a inconstitucionalidade da proposta legislativa quando ausente a indicação da fonte de custeio para fazer frente à nova despesa, os Tribunais têm se manifestado da seguinte forma:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 4.941, de 04/7/2008, do Município de Botucatu - Vício de iniciativa. Caracterização. Usurpação de atribuições pertinentes a atividades próprias do Poder Executivo. Violação do princípio da independência e harmonia entre os poderes. Afronta aos arts. 5º caput, e 47, inciso II, da Constituição Estadual. Sansão e promulgação pelo Prefeito. Fato que não supre o vício de iniciativa. Inobservância dos princípios orçamentários constitucionais. Criação de despesa**



PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PROGER

Folha nº:

50

Proc. nº:

25022/20

Rubrica:

pública sem indicação dos recursos disponíveis para atendê-la.  
Inconstitucionalidade declarada. Ação Procedente. (TJSP; ADI  
994.08.013195-4; Ac 4599953; São Paulo; Órgão Especial; Rel. Des.  
Souza Lima; Julg 16/06/2010; DJESP 11/08/2010)  
(grifos nossos)

Diante do exposto, rogando vênias a eventual entendimento em sentido contrário, considerando a inconstitucionalidade pelo vício de iniciativa e ausência de indicação de fonte de custeio, **quer nos parecer que o referido Autógrafo de Lei deve ser VETADO**, ressaltando-se, todavia, a possibilidade de sanção na forma do artigo 145 da LOM, cujo juízo, por dicção legal, compete ao Chefe do Poder Executivo.

É o parecer.

Serra/ES, 30 de junho de 2020.

**FLAVIO NARCISO CAMPOS**  
Procurador Geral Adjunto

CG/DCA - PMS  
Recebemos em  
02/07/20

ASS.