



MUNICÍPIO DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
GABINETE DO PREFEITO

CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
PROTOCOLO
Nº 7481/2022
DATA: 29 / 08 / 2022
Ass: *Jardim*

MENSAGEM Nº 121, DE 29 DE AGOSTO DE 2022

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 5.567 de 1º de agosto de 2022, cuja ementa é a seguinte: “Autoriza a instituição do programa de incentivo à inclusão de pessoas idosas no mercado de trabalho no âmbito do Município da Serra e dá outras providências”.

RAZÕES DO VETO

Ouvida, a Procuradoria-Geral do Município manifestou-se por intermédio do Parecer Divergente nº 962/2022, do qual se extrai os fundamentos delineados a seguir.

“Como relatado, trata-se de proposta legislativa que visa instituir regras específicas destinadas à contratação de pessoas idosas, por meio de sua inserção no mercado de trabalho, como se vê do art. 1º 2º do autógrafo em análise.

Embora seja louvável em seu objetivo, a nosso ver a proposta possui vício de iniciativa por adentrar nas atribuições exclusivas do Poder Executivo e violar o princípio constitucional da separação e independência de poderes. Vejamos.

Como se vê da leitura do Autógrafo de Lei nº 5.567/2022, para implementação das medidas de incentivo de contratação de idosos, a proposta invade o campo da estrutura administrativa do Poder Executivo, uma vez que o legislativo pretende, com a proposta em comento, estabelecer normas para políticas públicas municipais.

A administração municipal incumbe ao Prefeito, que é quem define as prioridades da sua gestão, as políticas públicas a serem implementadas e os serviços públicos que serão prestados à população.

Nosso entendimento 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 políticas públicas.

Em face dos argumentos acima apontados, entendemos que o projeto encontra vedação na disposição contida no art. 143, parágrafo único, incisos II e V da Lei Orgânica do Município, eis que são de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre a organização administrativa e acerca das atribuições das Secretarias Municipais:

Rua Maestro Antônio Cícero, nº 111, Centro - Serra/ES – CEP: 29176-100
e-mail: gab.prefeito@serra.es.gov.br



Autenticar documento em <http://www3.camaraserra.es.gov.br/spl/autenticidade>
com o identificador 380035003700310038003A005000, Documento assinado digitalmente
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira -
ICP - Brasil.





MUNICÍPIO DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
GABINETE DO PREFEITO

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;
[...]

V - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos do Poder Executivo.

Assim, embora louvável em seu objetivo, contém vício de iniciativa, não podendo ser originada no Poder Legislativo, por constituir atribuição exclusiva do Chefe do Executivo. Com a invasão de competência o ato normativo apresenta vício de inconstitucionalidade formal, por ofensa ao princípio constitucional da separação e independência dos poderes (insculpido no art. 2º da Constituição Federal e reproduzido no art. 17 da Constituição do Estado do Espírito Santo), e viola a Lei Orgânica do Município.

Além do mais, é preciso destacar a falta de juridicidade dos autógrafos de lei simplesmente autorizativos. Para melhor esclarecer a questão, registra-se a lição de Miguel Reale (Lições Preliminares de Direito, 27. ed., São Paulo: Saraiva, 2022, 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”.

Depois de apresentar Ação Direta de Inconstitucionalidade e trazer à colação o ensinamento de José Afonso da Silva, registra, ainda, “Nesse contexto, deixamos de homologar o r. parecer de fls. 23/25, por divergirmos na forma das razões acima aduzidas, e **concluimos que o o autógrafo de lei em tela possui vício de iniciativa por adentrar nas atribuições exclusivas do Poder Executivo e opinamos pelo seu veto total**, 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.

ANTONIO SERGIO
ALVES

VIDIGAL:52549810759

ANTÔNIO SERGIO ALVES VIDIGAL

Prefeito Municipal

Assinado de forma digital por

ANTONIO SERGIO ALVES

VIDIGAL:52549810759

Dados: 2022.08.29 16:05:15 -03'00'

Processo PMS nº 46387/2022
Processo CMS nº 7481/2021
Projeto de Lei 395/2021

Rua Maestro Antônio Cícero, nº 111, Centro - Serra/ES – CEP: 29176-100
e-mail: gab.prefeito@serra.es.gov.br



Autenticar documento em <http://www3.camaraserra.es.gov.br/spl/autenticidade> com o identificador 380035003700310038003A005000, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.





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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Complementar nº 199/11 do Município de Suzano - Instituição do "Programa Lixo Consciente Uma Ideia 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: 33030320128260000 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, 2ª ed., pp 134/143).

Nesse contexto, deixamos de homologar o r. parecer de fls. 23/25, por divergirmos na forma das razões acima aduzidas, e **concluimos que o autógrafa de lei em tela possui vício de iniciativa por adentrar nas atribuições exclusivas do Poder Executivo e opinamos pelo seu veto total**, na forma do artigo 72, III da Lei Orgânica do Município da Serra.

É o parecer.

Serra/ES, 25 de agosto de 2022.


ALESSANDRA COSTA FERREIRA NUNES
Procuradora Geral Adjunta do Município
OAB/ES 11.483





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

PROGER/PMS
FLS.: 27
PROC.: 46387/2008
RUBRICA: [assinatura]

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.

Acerca da inconstitucionalidade contida no autógrafo de Lei, vejamos a título ilustrativo os seguintes arestos:

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).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE HERVAL. LEI AUTORIZATIVA. MATÉRIA QUE VERSA SOBRE ORGANIZAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO. INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER LEGISLATIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. 1. Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, a Lei Municipal nº 1.101/2013, do Município de Herval, que dispõe sobre o transporte para locomoção de alunos de Herval para Arroio Grande/RS, por tratar de matéria cuja competência privativa para legislar é do Chefe do Executivo. 2. A expressão "fica o Poder Executivo Municipal autorizado a viabilizar transporte...", em que pese a louvável intenção do legislador, não significa mera concessão de faculdade ao Prefeito para que assim proceda, possuindo evidente caráter impositivo. 3. Violação ao disposto nos artigos 8º, 10, 60, inciso II, e 82, inciso VII, todos da Constituição Estadual. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70055716161, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Isabel Dias Almeida, Julgado em 28/10/2013)





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

Como se vê da leitura do Autógrafo de Lei nº. 5.567/2022, para implementação das medidas de incentivo à contratação de idosos, a proposta invade o campo da estrutura administrativa do Poder Executivo, uma vez que o legislativo pretende, com a proposta em comento, estabelecer normas para políticas públicas municipais.

A administração municipal incumbe ao Prefeito, que é quem define as prioridades da sua gestão, as políticas públicas a serem implementadas e os serviços públicos que serão prestados à população.

Nosso entendimento 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 políticas públicas.

Em face dos argumentos acima apontados, entendemos que o projeto encontra vedação na disposição contida no art. 143, parágrafo único, incisos II e V da Lei Orgânica do Município, eis que são de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre a organização administrativa e acerca das atribuições das Secretarias Municipais:

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;

[...]

V - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos do Poder Executivo.

Assim, embora louvável em seu objetivo, contém vício de iniciativa, não podendo ser originada no Poder Legislativo, por constituir atribuição exclusiva do Chefe do Executivo. Com a invasão de competência o ato normativo apresenta vício de inconstitucionalidade formal, por ofensa ao princípio constitucional da separação e independência de poderes (insculpido no art. 2º da Constituição Federal e reproduzido no art. 17 da Constituição do Estado do Espírito Santo), e viola a Lei Orgânica do Município.

Além do mais, é preciso destacar a falta de juridicidade dos autógrafos de lei simplesmente autorizativos. Para melhor esclarecer essa questão, registra-se a lição de Miguel Reale (Lições Preliminares de Direito, 27. ed., São Paulo: Saraiva, 2002, p. 163):

Lei, no sentido técnico desta palavra, só existe quando a norma escrita é



Autenticar documento em <http://www3.camaraserra.es.gov.br/spl/autenticidade>
com o identificador 380035003700310038003A005000, Documento assinado digitalmente
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira -
ICP - Brasil.





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

PROGER/PMS
FLS.: 26
PROC. 46387/2022
RUBRICA

DESPACHO

Processo nº 46387/2022

Procedência: Gabinete do Prefeito

Encaminho os presentes autos à **Procuradora Geral Adjunta**, para análise.

Serra/ES, 25 de agosto de 2022.

Elisa Marques Fonseca
Elisa Marques Fonseca
Assessora de Gabinete da Procuradoria Geral

PARECER DIVERGENTE nº 962/2022

RELATÓRIO

Os autos vieram a esta Procuradoria para análise e manifestação jurídica em face do Autógrafo de Lei nº 5.567/2022, de autoria dos vereadores Raphaela Maria de Oliveira Moraes Vasques e Alexisandro Pessimilio Bulhões, cuja ementa é a seguinte: "Autoriza a instituição do Programa de Incentivo à Inclusão de Pessoas Idosas no mercado de trabalho no âmbito do Município da Serra e dá outras providências."

Às fls. 23/25, tem-se o parecer de lavra do Procurador Municipal, Dr. Bernardo de Souza Musso Ribeiro, que conclui pela constitucionalidade do projeto.

É o breve relatório.

FUNDAMENTAÇÃO E CONCLUSÃO

Como relatado, trata-se de proposta legislativa que visa instituir regras específicas destinadas à contratação pessoas idosas, por meio de sua inserção no mercado de trabalho, como se vê do art. 1º 2º do autógrafo em análise.

Embora seja louvável em seu objetivo, a nosso ver a proposta possui vício de iniciativa por adentrar nas atribuições exclusivas do Poder Executivo e violar o princípio constitucional da separação e independência de poderes. Vejamos.

