

MUNICÍPIO DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
GABINETE DO PREFEITO

MENSAGEM Nº 125, DE 6 DE SETEMBRO DE 2022

CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
PROTOCOLO
Nº 7992/2022
DATA: 09/09/2022
ASS: *[Assinatura]*

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 5.569, de 03 de agosto de 2022, cuja ementa é a seguinte: “Autoriza a concessão de benefícios à pessoa com deficiência (PCD) em atividade de ambulante 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 1001/2022, do qual se extrai os fundamentos delineados a seguir.

“Embora 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. 5.569/2022, para implementação das medidas de incentivo tributário em favor a pessoas com deficiência, 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 de 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.

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,

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 380035003800330032003A005000, Documento assinado digitalmente
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira -
ICP - Brasil.





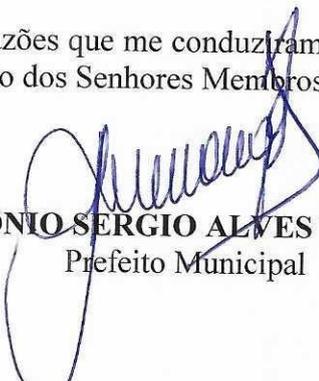
MUNICÍPIO DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
GABINETE DO PREFEITO

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, "Ademais, observa-se que não consta nos autos as medidas compensatórias previstas no art. 14 da Lei Complementar nº 101/00, com o propósito de evidenciar a estimativa do impacto orçamentário-financeiro da proposta em questão".

Finaliza "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 legalidade e constitucionalidade motivo pelo qual 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 o Projeto de Lei em causa, as quais submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros da Câmara Municipal da Serra.


ANTÔNIO SÉRGIO ALVES VIDIGAL
Prefeito Municipal

Processo PMS nº 48329/2022
Processo CMS nº 7992/2021
Projeto de Lei 446/2021

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 380035003800330032003A005000, 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.: 48329/2022
RUBRIC: [assinatura]

DESPACHO

Processo nº 48329/2022

Procedência: Gabinete do Prefeito

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

Serra/ES, 05 de setembro de 2022.

Elisa Marques Fonseca
Elisa Marques Fonseca

Assessora de Gabinete da Procuradoria Geral

PARECER DIVERGENTE nº 1001/2022

RELATÓRIO

Os autos vieram a esta Procuradoria para análise e manifestação jurídica em face do Autógrafo de Lei nº 5.569/2022, de autoria dos vereadores Raphaela Maria de Oliveira Moraes Vasques, cuja ementa é a seguinte: "Autoriza a concessão de benefícios a pessoa com deficiência (PCD) em atividade de ambulante no âmbito do Município da Serra e da Outras providências."

Às fls. 24/25, 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 concessão de benefícios a pessoas com deficiência em atividade de ambulante, como se vê do art. 1º 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. 5.569/2022, para implementação das medidas



Autenticar documento em <http://www3.camaraserra.es.gov.br/spl/autenticidade>
com o identificador 380035003800330032003A005000, 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

de incentivo tributário em favor a pessoas com deficiência, 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.

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 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,





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

PROGER/PMS
FLS.: 27
PROC.: 48309/2000
RUBRIC: 90

Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Osvaldo Stefanello, Julgado em 26/05/2008}.

"LEIS AUTORIZATIVAS – INCONSTITUCIONALIDADE - Se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. — não só inócua ou rebarbativa, — porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir. O poder de autorizar implica o de não autorizar, sendo, ambos, frente e verso da mesma competência - As leis autorizativas são inconstitucionais por vício formal de iniciativa, por usurparem a competência material do Poder Executivo e por ferirem o princípio constitucional da separação de poderes. (STF, ADI-MC 2.367-SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Corrêa, 05-04-2001, v.u., DJ 05-03-2004, p. 13).

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 2.531, de 25 de novembro de 2009, do Município de Andradina, 'autorizando' o Poder Executivo Municipal a conceder a todos os alunos das escolas municipais auxílio pecuniário para aquisição de material escolar, através de valê-educação no comércio local. Lei de iniciativa da edilidade, mas que versa sobre matéria reservada à iniciativa do Chefe do Executivo. Violação aos arts. 5º, 25 e 144 da Constituição do Estado. Não obstante com caráter apenas 'autorizativo', lei da espécie usurpa a competência material do Chefe do Executivo. Ação procedente" (TJSP, ADI 994.09.229479-7, Rel. Des. José Santana, v.u., 14-07-2010).

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: 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, 2ª ed., pp 134/143).

Ademais, observa-se que não consta nos autos as medidas compensatórias previstas no art. 14 da Lei Complementar nº 101/00, com o propósito de evidenciar a estimativa do impacto



Autenticar documento em <http://www3.camaraserra.es.gov.br/spl/autenticidade>
com o identificador 380035003800330032003A005000, 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

orçamentário-financeiro da proposta em questão.

Nesse sentido, o STF se manifestou sobre o tema:

2.A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMS, providência que, embora não viole o art. 155, § 2º, XII, "g", da CF – à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) –, **EXIGE A APRESENTAÇÃO DA ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO NO CURSO DO PROCESSO LEGISLATIVO PARA A SUA APROVAÇÃO. 3.A EMENDA CONSTITUCIONAL 95/2016, POR MEIO DA NOVA REDAÇÃO DO ART. 113 DO ADCT, ESTABELECEU REQUISITO ADICIONAL PARA A VALIDADE FORMAL DE LEIS QUE CRIEM DESPESA OU CONCEDAM BENEFÍCIOS FISCAIS, REQUISITOS ESSE QUE, POR EXPRESSAR MEDIDA INDISPENSÁVEL PARA O EQUILÍBRIO DA ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO, DIRIGE-SE A TODOS OS NÍVEIS FEDERATIVOS. 4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente**". (ADI 5816, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 05/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-257 DIVULG 25-11-2019 PUBLIC 26-11- 2019, destaquei)

Nesse contexto, deixamos de homologar o r. parecer de fls. 24/25, por divergirmos na forma das razões acima aduzidas, e **concluimos que o autógrafo de lei em tela possui vício de legalidade e constitucionalidade motivo pelo qual opinamos pelo seu veto total**, na forma do artigo 72, III da Lei Orgânica do Município da Serra.

É o parecer.

Serra/ES, 05 de setembro de 2022.


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

