



MUNICÍPIO DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
GABINETE DO PREFEITO

MENSAGEM Nº 134, DE 26 DE SETEMBRO 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 5.594 de 29 de agosto de 2022, cuja ementa é a seguinte: “Dispõe sobre o Programa de Estágio Municipal da Serra e dá outras providências”.

RAZÕES DO VETO

Ouvida, a Procuradoria-Geral do Município manifestou-se por intermédio do Parecer Divergente nº 1.057/2022, do qual se extrai os fundamentos delineados a seguir.

“Do ponto de vista formal, o Município tem autonomia, nos termos da Constituição (art.18), e competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, Constituição).

No entanto, a iniciativa das leis que disponham sobre os cargos públicos da administração do Poder Executivo do Município é privativa do Prefeito, nos termos do art. 143, p.ú., I, 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:
I - criação de cargos, funções, ou empregos públicos na administração direta, autárquica e Fundacional do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;
[...]

Assim, quando tomada por vereador, a iniciativa da lei que disponha sobre cargos, funções, empregos públicos da administração direta tem o vício da incompetência.

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

Depois de apresentar Ação Direta de Inconstitucionalidade, conclui “Portanto, para fins de sanção, o projeto da Lei nº 5.594 de 29 de agosto é inconstitucional”.

Já o Parecer Complementar nº 1.076/2022 registra que, “ao determinar a realização de atividades pelo Executivo, a propositura acaba por interferir em competência privativa do Executivo, na medida em que determina seu modo de agir, o que, segundo o parecerista, vai de encontro ao parágrafo único, inciso I do art. 143 da Lei Orgânica do Município da Serra.





MUNICÍPIO DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
GABINETE DO PREFEITO

Há de se ressaltar, ainda, que a pretensão legislativa encontra óbices também nos incisos II e V do parágrafo único do art. 143 da LOM, na medida em que fixa atribuições para a Secretária Municipal de Administração (§ 1º do art. 2º da minuta), e acaba por interferir na organização administrativa e pessoal da administração deste Ente Municipal, na medida em que o Legislativo pretende regulamentar o programa de estágio do próprio Executivo. Vejamos:

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.

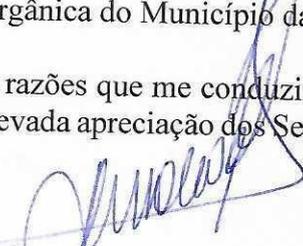
Ademais, outro ponto relevante a ser destacado em relação ao presente autógrafo de lei se trata da natureza simplesmente autorizativa da proposta, a qual, tal como preleciona a doutrina, padece de falta de juridicidade. Para melhor esclarecer a questão, registra-se a lição de Miguel Reale (Lições Preliminares 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.

Ocorre que, a falta de juridicidade das propostas autorizativas em nada modificam a falta de competência dos Edis para legislar acerca da matéria inserta dentre as hipóteses de competência exclusiva da Chefia do Executivo, esse, inclusive, é o posicionamento dos Tribunais”.

Depois de apresentar Ação Direta de Inconstitucionalidade, finaliza “Assim, na forma acima exposta, assim como pelas razões aduzidas pelo Ilmo. Procurador Municipal em seu Parecer nº 1057/2022, concluímos pela **inconstitucionalidade formal do autógrafo de lei em tela em razão do vício de iniciativa** e, por conseguinte, **opinamos pela possibilidade de 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.


ANTÔNIO SERGIO ALVES VIDIGAL
Prefeito Municipal

Processo PMS nº 51665/2022
Processo CMS nº 7941/2021
Projeto de Lei 436/2021

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 380035003900350038003A005000, Documento assinado digitalmente
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira -
ICP - Brasil.





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

PROGER/PMS
FLS.: 25
PROC.: 51665/2022
RUBRICA: [assinatura]

PARECER Nº. 1.057/2022

Processo nº. 51.665/2022

Órgão de origem: 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. 5.594 de 29 de agosto de 2022, para sanção.

A lei institui programa de estágio nos órgãos da administração direta e indireta.

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 (art.18), e competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, Constituição).

Rua Maestro Antônio Cícero, 111, Caçaroca, Prefeitura, Serra/ES, CEP 29176-439
Telefone: (27) 3291-2067



Autenticar documento em <http://www3.camaraserra.es.gov.br/spl/autenticidade>
com o identificador 380035003900350038003A005000, Documento assinado digitalmente
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira -
ICP - Brasil.





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

PROGER/PMS
FLS.: 26
PROC.: 516656033
RUBRICA: 00

No entanto, a iniciativa das leis que disponham sobre os cargos públicos da administração do Poder Executivo do Município é privativa do Prefeito, nos termos do art. 143, p.º, I, 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:

I - criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;

[...]

Assim, quando tomada por vereador, a iniciativa da lei que disponha sobre cargos, funções, empregos públicos da administração direta tem o vício da incompetência.

E a lei aprovada a partir de iniciativa 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.

A ADI 5211:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA. INICIATIVA PARLAMENTAR. REQUISITOS PARA INVESTIDURA NO CARGO DE PROCURADOR-GERAL DO ESTADO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. RESERVA DE INICIATIVA. PRECEDENTES. MEDIDA CAUTELAR CONFIRMADA. ACÇÃO PROCEDENTE.

Rua Maestro Antônio Cícero, 111, Caçaroca, Prefeitura, Serra/ES, CEP 29176-439
Telefone: (27) 3291-2067



Autenticar documento em <http://www3.camaraserra.es.gov.br/spl/autenticidade> com o identificador 380035003900350038003A005000, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.





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

PROGER/PMS
FLS.: 27
PROC.: 51665/2003
RUBRICA: 10

1. A jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL considera de observância obrigatória pelos Estados-Membros a disciplina constante do art. 61, § 1º, II, "c", da Constituição Federal, que determina serem de **iniciativa** privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre servidores **públicos** da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de **cargos**, estabilidade e aposentadoria, regra que também se aplica ao processo de reforma das constituições estaduais. Precedentes.
2. Padece de inconstitucionalidade formal a Emenda à Constituição estadual, de **iniciativa** parlamentar, que limita a nomeação do Procurador-Geral do Estado aos integrantes estáveis da carreira.
3. Medida Cautelar confirmada e ação direta julgada procedente.

A ADI 2856:

Ação Direta de Inconstitucionalidade.

2. Lei Estadual n. 7.341/2002 do Espírito Santo que exige nível superior de ensino como **requisito** para inscrição em concurso **público** para o cargo de Agente de Polícia.
3. Lei de **iniciativa** parlamentar.
4. Inconstitucionalidade formal: matéria de **iniciativa** privativa do Chefe do Poder Executivo.
5. Precedentes.
6. Ação julgada procedente.

E a ADI 2834:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 7.385/2002 do Estado do Espírito Santo. Alteração da nomenclatura do **cargo** de perito em fotografia criminal e dos **requisitos** de escolaridade exigidos para o ingresso na função. Aumento de remuneração. Projeto de origem parlamentar. Vício de **iniciativa**. Inconstitucionalidade formal.

1. Lei estadual que trata do regime jurídico, da remuneração e dos critérios de provimento de **cargo público** componente dos quadros de polícia civil estadual. Inconstitucionalidade formal da norma, tendo em vista a usurpação da competência privativa do chefe do Poder

Rua Maestro Antônio Cícero, 111, Caçaroca, Prefeitura, Serra/ES, CEP 29176-439
Telefone: (27) 3291-2067



Autenticar documento em <http://www3.camaraserra.es.gov.br/spl/autenticidade>
com o identificador 380035003900350038003A005000, Documento assinado digitalmente
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira -
ICP - Brasil.





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

PROGER/PMS
FLS.: 28
PROC.: 51665/2022
RUBRICA: (1)

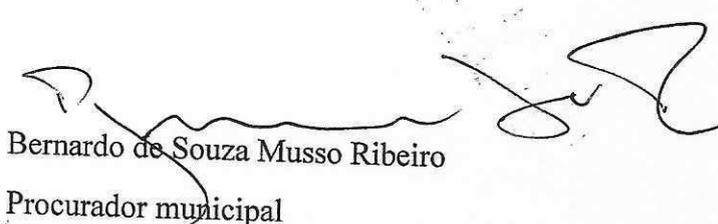
Executivo - consagrada no art. 61, § 1º, inciso I, alíneas a e c, da Constituição Federal – para iniciar processo legislativo que disponha sobre critérios de provimento de cargos, regime jurídico e aumento de remuneração de servidores públicos. Precedentes.

2. Ação julgada procedente.

Portanto, para fins de sanção, o projeto da Lei nº. 5.594 de 29 de agosto de 2022 é inconstitucional.

É o parecer.

Serra, 20 de setembro de 2022.

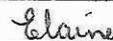

Bernardo de Souza Musso Ribeiro

Procurador municipal

OAB/ES nº. 9.566

RECEBEMOS EM:

22/09/2022



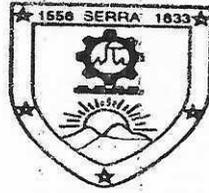
PROGER - PMS

Rua Maestro Antônio Cícero, 111, Caçaroça, Prefeitura, Serra/ES, CEP 29176-439
Telefone: (27) 3291-2067



Autenticar documento em <http://www3.camaraserra.es.gov.br/spl/autenticidade> com o identificador 380035003900350038003A005000, 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

PROGER/PMS
FLS.: 29
PROC.: 51665/2022
RUBRICA: [assinatura]

DESPACHO

Processo nº. 51665/2022

Procedência: Gabinete do Prefeito

Encaminho os presentes autos à **Subprocuradora-Geral**, para análise.

Serra/ES, 23 de setembro de 2022.


Julia Teixeira Ramos
Assessora de Gabinete da Procuradoria-Geral

PARECER COMPLEMENTAR Nº. 1076/2022

Ao Gabinete do Prefeito,

Os autos vieram a esta Procuradoria para análise e manifestação jurídica em face do Autógrafo de Lei nº 5.594/2022, de autoria da vereadora Raphaela Maria de Oliveira Moraes Vasques, cuja ementa é a seguinte: "Dispõe sobre o programa de estágio municipal da Serra e dá outras providências".

Às fls. 25/28, tem-se o Parecer nº. 1057/2022, de lavra do Procurador Municipal, Dr. Bernardo de Souza Musso Ribeiro, que conclui pela inconstitucionalidade do projeto.

Este é o breve relato dos fatos.

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

Assim como bem pontua o Ilmo. Procurador Municipal, ao determinar a realização de atividades pelo Executivo, a propositura acaba por interferir em competência privativa do Executivo, na medida em que determina seu modo de





PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

agir, o que, segundo o parecerista, vai de encontro ao parágrafo único, inciso I do art. 143 da Lei Orgânica do Município de Serra.

Há de se ressaltar, ainda, que a pretensão legislativa encontra óbices também nos incisos II e V do parágrafo único do art. 143 da LOM, na medida em que fixa atribuições para a Secretaria Municipal de Administração (§1º do art. 2º da minuta), e acaba por interferir na organização administrativa e pessoal da administração deste Ente Municipal, na medida em que o Legislativo pretende regulamentar o programa de estágio do próprio Executivo. Vejamos:

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.**

Ademais, outro ponto relevante a ser destacado em relação ao presente autógrafo de lei se trata da natureza simplesmente autorizativa da proposta, a qual, tal como preleciona a doutrina, padece de falta de juridicidade. 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.

Ocorre que, a falta de juridicidade das propostas autorizativas em nada modificam a falta de competência dos Edis para legislar acerca da matéria





PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

PROGER/PMS
FLS.: 30
PROC.: 51605/2009
RUBRICA: 10

inserta dentre as hipóteses de competência exclusiva da Chefia do Executivo, esse, inclusive, é o posicionamento dos Tribunais, vejamos:

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).

"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. Mauricio 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 vale-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).





PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

CONCLUSÃO

Assim, na forma acima exposta, assim como pelas razões aduzidas pelo Ilmo. Procurador Municipal em seu parecer n.º 1057/2022, concluímos pela **inconstitucionalidade formal do autógrafo de lei em tela em razão do vício de iniciativa** e, por conseguinte, **opinamos pela possibilidade de seu veto total**, na forma do artigo 72, III da Lei Orgânica do Município da Serra.

Serra/ES, 23 de setembro de 2022.


ALESSANDRA COSTA FERREIRA NUNES
Subprocuradora-Geral
OAB/ES N° 11.483

