



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

**MENSAGEM Nº 145, DE 21 DE OUTUBRO 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 5.605 de 14 de setembro de 2022, cuja ementa é a seguinte: “Autoriza o Poder Executivo a instituir o Concurso Cultural Serrano 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 nº 1136/2022, do qual se extrai os fundamentos delineados a seguir.

“Do ponto de vista formal, se verifica que o Município tem autonomia, nos termos da Constituição da República de 1988, para se organizar administrativamente e tem também competência para legislar sobre assuntos de interesse local.

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 quando adentra na esfera das políticas públicas.

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 da 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 Assembléia 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 privada do Governador do Estado as leis que disponham sobre:**

Rua Maestro Antônio Cícero, nº 111, Centro - Serra/ES – CEP: 29176-100



Autenticar documento em <http://www3.camaraserra.es.gov.br/spl/autenticidade>  
com o identificador 380036003100340034003A005000, 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**

[...]

**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;

[...]

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 anotando que “Assim, na forma acima exposta, 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 SÉRGIO ALVES VIDIGAL**  
Prefeito Municipal

Processo PMS nº 58536/2022  
Processo CMS nº 7990/2021  
Projeto de Lei 444/2021

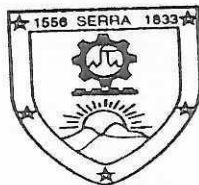
Rua Maestro Antônio Cícero, nº 111, Centro - Serra/ES – CEP: 29176-100



e-mail: [gab.prefeito@serra.es.gov.br](mailto:gab.prefeito@serra.es.gov.br)  
Autenticar documento em <http://www3.camaraserra.es.gov.br/spl/autenticidade>  
com o identificador 380036003100340034003A005000, 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

DESPACHO

Processo nº. 58536/2022

Procedência: Gabinete do Prefeito

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

Serra/ES, 17 de outubro de 2022.

Elisa Marques Fonseca  
Assessora de Gabinete da Procuradoria-Geral

PARECER Nº. 1136/2022

Ao Gabinete do Prefeito,

RELATÓRIO

Os autos vieram a esta Procuradoria para análise e manifestação jurídica em face do Autógrafo de Lei nº. 5.618, de autoria da vereadora Raphaela Maria de Oliveira Moraes Vasques, cuja ementa é a seguinte: "AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A INSTITUIR O CONCURSO CULTURAL SERRANO NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DA SERRA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".

É o breve relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cumpre ressaltar que este parecer analisa tão somente a constitucionalidade do presente autógrafo de lei para fins de sanção ou veto, sem adentrar nos juízos de conveniência e oportunidade da propositura.

Feita essa necessária observação, do ponto de vista formal, se verifica que o Município tem autonomia, nos termos da Constituição da República de 1988, para se organizar administrativamente e tem também competência para legislar sobre assunto de interesse local.

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 quando adentra na esfera das políticas públicas.





PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PROCURADORIA GERAL

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;

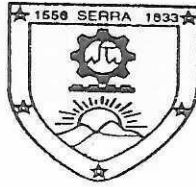
[...]

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







PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PROCURADORIA GERAL

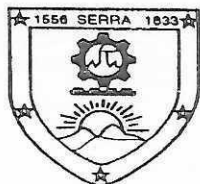
individuais ou atividades públicas. (...) Nesse quadro, somente a lei, em seu sentido próprio, é capaz de inovar no Direito já existente, isto é, de conferir, de maneira originária, pelo simples fato de sua publicação e vigência, direitos e deveres a que todos devemos respeito.

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, 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 ADOPTAR 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





PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PROCURADORIA GERAL

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 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).

CONCLUSÃO

Assim, na forma acima exposta, 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, 17 de outubro de 2022.

ALESSANDRA  
COSTA FERREIRA  
NUNES:05415472  
754

Assinado de forma digital  
por ALESSANDRA COSTA  
FERREIRA  
NUNES:05415472754  
Dados: 2022.10.24 11:32:47  
-03'00'

ALESSANDRA COSTA FERREIRA NUNES  
Subprocuradora-Geral  
OAB/ES Nº 11.483

