



MUNICÍPIO DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
GABINETE DO PREFEITO



MENSAGEM Nº 170, DE 9 DE NOVEMBRO 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 5.646 de 26 de outubro de 2022, cuja ementa é a seguinte: “Autoriza instituir no Calendário Oficial de Eventos do Município da Serra, o Dia Municipal do Planejamento Familiar”.

RAZÕES DO VETO

Ouvida, a Procuradoria-Geral do Município manifestou-se por intermédio do Parecer nº 1208/2022, do qual se extrai os fundamentos delineados a seguir.

“Os autos tratam de proposta de autoria do Legislativo Municipal, que tem como objetivo autorizar a instituição do Dia Municipal do Planejamento Familiar no Calendário Oficial de Eventos do Município, ao que se depreende da leitura do art. 1º da propositura.

Pois bem, este Ente Municipal não dispõe de legislação voltada à fixação de critérios para a instituição de datas ou eventos no calendário da Municipalidade, sendo a matéria tratada como ‘assunto de interesse local’, que o Município tem competência para dispor nos termos do art. 30, I, da LOM.

Ou seja, a fixação de datas ou eventos no calendário municipal vem sendo reservada à lei (art. 99, XIV, LOM); lei cuja iniciativa compete ao prefeito ou a qualquer vereador (art. 143, LOM), não havendo óbices à instituição do dia de mobilização pelo Legislativo Municipal.

Ocorre que, a propositura em si, trata-se de verdadeiro projeto de lei autorizativo, na medida em que não visa instituir, propriamente, a data comemorativa, mas apenas autorizar que o Executivo a institua, assim como que realize ‘campanhas, ações e outros eventos’ por intermédio de ‘dotações orçamentárias próprias’, conforme dispõem os artigos 2º e 3º do autógrafo.

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 ao adentrar 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.

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



Autenticar documento em <http://serra.camaraes.serra.es.gov.br/apl/autenticidade>
com o identificador 380036003800370031003A005000. Documento assinado digitalmente conforme
confirmação nº 29022002/2009, inscrita no Livro de Registro de Assinaturas Públicas Brasileiras nº 146
ICP - Brasil.





MUNICÍPIO DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
GABINETE DO PREFEITO

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:

[...]

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;

[...]

Logo, quando tomada por vereador, a iniciativa da lei que disponha sobre estrutura, organização e funcionamento da administração municipal, e, em especial, acerca de programa de governo, padece de vício da iniciativa”.

Depois de apresentar arestos a título ilustrativo acerca da inconstitucionalidade, anota que “A jurisprudência do E. Tribunal de Justiça do Espírito Santo é uníssona ao tratar sobre essa matéria, tendo, inclusive, sumulado seu entendimento, pois vejamos:

Súmula 09 TJES – É inconstitucional lei municipal de iniciativa do Poder Legislativo que disponha sobre matéria de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo

Entendemos, portanto, que o autógrafo de lei em apreço contém vício de iniciativa, haja vista que, por mais nobre, a propositura não poderia se originar no Poder Legislativo, por constituir atribuição exclusiva do Chefe do 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):

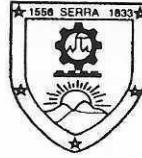
Rua Maestro Antônio Cícero, nº 111, Centro - Serra/ES – CEP: 29176-100
e-mail: gab.prefeito@serra.es.gov.br



Autenticar documento em <http://serra.camara.es.gov.br/br/pt/autenticidade>
com o identificador 380036003800370031003A005000. Documento assinado digitalmente conforme
conf. MP nº 2.202-2/2004, instituído na estrutura de Governo Federal, e Lei nº 11.343/2006 - Brasil.

ICP - Brasil.





MUNICÍPIO DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
GABINETE DO PREFEITO

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 “Ante o exposto, **concluimos pelo veto total ao autógrafa de lei nº 5. 646/2022, vez que padece de inconstitucionalidade formal em razão do vício de iniciativa**, 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 66049/2022
Processo CMS nº 2750/2022
Projeto de Lei 174/2022

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



Autenticar documento em <http://serra.camaraesepel.com.br/apl/autenticidade>
com o identificador 3800360038003700310034005000. Documento assinado digitalmente com o
confirmação de 2022/001/2022, inscricao em Livro de Registro de Cheques Públicos Brasileiros - ICP-Brasil.

ICP - Brasil.





PROGER/PMS
FLS.: 28
PROC.: 66049/2022
RUBRICA: Jap

PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

DESPACHO

Processo nº. 66049/2022

Procedência: Gabinete do Prefeito

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

Serra/ES, 04 de novembro de 2022.


Julia Teixeira Ramos

Assessora de Gabinete da Procuradoria-Geral

PARECER Nº. 1208/2022

Ao Gabinete do Prefeito,

Os autos vieram a esta Procuradoria para análise e manifestação jurídica em face do Autógrafo de Lei nº 5.646/2022, de autoria do vereador Wellington Batista Guizolfe, cuja ementa é a seguinte: "Autoriza instituir no calendário oficial de eventos do Município da Serra, o dia municipal do planejamento familiar".

Este é o breve relato dos fatos.

Os autos tratam de proposta de autoria do Legislativo Municipal, que tem como objetivo autorizar a instituição do Dia Municipal do Planejamento Familiar no Calendário Oficial de Eventos do Município, ao que se depreende da leitura do art. 1º da propositura.

Pois bem, este Ente Municipal não dispõe de legislação voltada à fixação de critérios para a instituição de datas ou eventos no calendário da





PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

Municipalidade, sendo a matéria tratada como “assunto de interesse local”, que o Município tem competência para dispor nos termos do art. 30, I, da LOM.

Ou seja, a fixação de datas ou eventos no calendário municipal vem sendo reservada à lei (art. 99, XIV, LOM); lei cuja iniciativa compete ao prefeito ou a qualquer vereador (art. 143, LOM), não havendo óbices à instituição do dia de mobilização pelo Legislativo Municipal.

Ocorre que, a propositura em si, trata-se de verdadeiro projeto de lei autorizativo, na medida em que não visa instituir, propriamente, a data comemorativa, mas apenas autorizar que o Executivo a institua, assim como que realize “campanhas, ações e outros eventos” por intermédio de “dotações orçamentárias próprias”, conforme dispõem os artigos 2º e 3º do autógrafo.

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 ao adentrar 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 de sua organização e funcionamento, assim como determina o parágrafo único, 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





PROGER/PMS	
FLS.:	209
PROC.:	66044/2022
RUBRICA:	Leopoldo

PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

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:

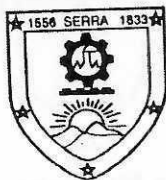
a) **organização e funcionamento da administração federal**, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

Logo, quando tomada por vereador, a iniciativa da lei que disponha sobre estrutura, organização e funcionamento da administração municipal, e, em especial, acerca de programa de governo, padece de vício da iniciativa, vejamos a título ilustrativo os seguintes arestos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE CRIA PROGRAMA MUNICIPAL DE QUALIFICAÇÃO E ELEVAÇÃO DE ESCOLARIDADE DOS SERVIDORES DO MUNICÍPIO DE CANGUÇU. Compete privativamente ao Prefeito Municipal dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal (art. 82, VII da CE). São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal leis que disponham sobre aumento de remuneração de cargos, funções e empregos públicos, bem como, seu regime jurídico (art. 60, II, letras a e b da Constituição Estadual). **Tem-se invasão direta na competência privativa do Prefeito, lei de iniciativa do Poder Legislativo, que crie programa de qualificação e elevação de escolaridade dos servidores municipais, estabelecendo ainda, diretrizes e políticas de qualificação profissional, com o estabelecimento de gratificação adicional à remuneração dos servidores. Ofende, também, a denominada reserva de administração, decorrência do conteúdo nuclear do princípio da separação dos poderes (CF, art. 2º). Precedentes do STF e desta Corte. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.UNÂNIME. (ADI: 70055649461 RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Data de Julgamento: 25/11/2013, Tribunal Pleno, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 09/12/2013).**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 4.121/08. PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO. INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL. I - A LEI Nº 4.121/2008, QUE INSTITUIU PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO, CRIA ATRIBUIÇÕES E DESPESAS PARA A ADMINISTRAÇÃO, MATÉRIAS DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO GOVERNADOR DO DISTRITO





PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

FEDERAL. PORTANTO, A CÂMARA DISTRITAL NÃO TEM INICIATIVA, COMPETINDO-LHE APENAS VOTAR PROJETO DE LEI QUE SEJA APRESENTADO PELO PODER EXECUTIVO. II - DECLARADA A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI DISTRITAL 4.121/08, EM FACE DOS ARTS. 71, INCS. IV E V DO § 1º, E 100, INCS. IV, VI E X, DA LODF, COM EFEITOS EX TUNC E EFICÁCIA ERGA OMNES.(TJ-DF - ADI: 163346020118070000 DF 0016334-60.2011.807.0000, Relator: VERA ANDRIGHI, Data de Julgamento: 24/04/2012, Conselho Especial, Data de Publicação: 14/05/12, DJ-e).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE -Lei Complementar nº 199/11 do Município de Suzano -**Instituição do "Programa Lixo Consciente Uma Idéia 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 t 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)

A jurisprudência do E. TJES é uníssona ao tratar sobre essa matéria, tendo, inclusive, sumulado seu entendimento, pois vejamos:

Súmula 09 TJES - **É inconstitucional lei municipal de iniciativa do Poder Legislativo que disponha sobre matéria de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo.**

Entendemos, portanto, que o autógrafo em apreço contém vício de iniciativa, haja vista que, por mais que nobre, a propositura não poderia se originar no Poder Legislativo, por constituir atribuição exclusiva do Chefe do 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





PROGER/PMS
FLS.: 30
PROC.: 66049/2023
RUBRICA: [assinatura]

PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

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.

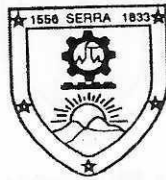
Ocorre que, a falta de juridicidade das propostas autorizativas em nada modificam a falta de competência dos Edis para legislar acerca da matéria inserta dentre as hipóteses de competência exclusiva da Chefia do Executivo, esse, inclusive, é o posicionamento dos Tribunais, vejamos:

ACÇÃO 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, 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





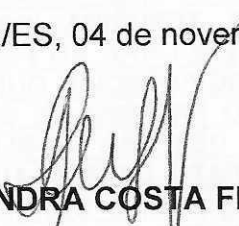
PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

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

Ante o exposto, **concluimos pela possibilidade de veto total ao autógrafo de lei nº 5.646/2022, vez que padece de inconstitucionalidade formal em razão do vício de iniciativa, na forma do artigo 72, III da Lei Orgânica do Município da Serra.**

Serra/ES, 04 de novembro de 2022.


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

