



MUNICÍPIO DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
GABINETE DO PREFEITO

CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
PROTOCOLO
Nº 3532/17
DATA: 05/04/17
Ass: Samuel Vaz Jr

MENSAGEM Nº 07/2017.

Serra, 04 de abril de 2017.

A Sua Excelência a Senhora
NEIDIA MAURA PIMENTEL
Presidente da Câmara Municipal da Serra
SERRA/ES

Senhora Presidente,

Cientifiquei-me do Autógrafo de Lei nº 4.615/2016, de autoria da Vereadora Neidia Maura Pimentel, contido no Projeto de Lei nº 168/2016, com a seguinte ementa: “ALTERAÇÃO DISPOSITIVOS NA LEI Nº 1.950 DE 30 DE DEZEMBRO DE 1996, (LEI DE DESPORTO ROBERTO SIQUEIRA COSTA)”.

Contudo, em que pese a nobre iniciativa da nobre Vereadora proponente, comunico Vossa Excelência que, usando da competência que me é delegada, com fulcro no artigo 145, § 2º da Lei Orgânica Municipal (LOM), decidi opor VETO TOTAL ao Autógrafo de Lei em questão, em conformidade com o parecer da Procuradoria Geral do Município (PROGER), que ora submeto à apreciação dos Senhores Membros da Câmara de Vereadores.

Renovando meus protestos de consideração para com os postulantes dessa Egrégia Casa de Leis, espero o apoio para manutenção do veto apostado.

Palácio Municipal em Serra, aos 04 de abril de 2017.

AUDIFAX CHARLES PIMENTEL BARCELOS
Prefeito Municipal

Proc. nº 12.453/2017
gmss



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

PROGER

Folha nº: 11

Proc. nº:

Rubrica:

PARECER

Processo nº 12.453/2017

Procedência: CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA

Assunto: AUTOGRÁFO DE LEI

À CG/DCA,

O presente processo administrativo posto sob análise e parecer acosta solicitação quanto à legalidade e constitucionalidade do Autógrafo de Lei nº. 4.615/2016, de autoria da Vereadora Neidia Maura Pimentel, contido no Projeto de Lei nº 168/2016, com a seguinte ementa: "ALTERAÇÃO DISPOSITIVOS NA LEI Nº 1.950 DE 30 DE DEZEMBRO DE 1996, (LEI DE DESPORTO ROBERTO SIQUEIRA COSTA)".

É o relatório. Passamos à manifestação.

Segundo o artigo 145 da LOM "concluída a votação de um projeto, a Câmara Municipal o enviará ao Prefeito, que, aquiescendo, o sancionará". Assim, neste parecer se analisa a constitucionalidade do Autógrafo de Lei, dos pontos de vista formal e material.

Pois bem, o artigo 143, do referenciado Diploma legal, preconiza que "A iniciativa das leis compete a qualquer Vereador ou [...] ao Prefeito Municipal [...]", contudo, existem matérias de iniciativa exclusiva do Prefeito, nas quais os Vereadores não poderão legislar, conforme orientação do artigo 95, inciso XVII, da LOM, *in verbis*:

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.

Art. 95 - À Câmara Municipal, com autonomia administrativa e financeira e com as suas normas de funcionamento fixadas através de Regimento Interno, compete privativamente:

[...]

XVII - elaborar leis, respeitada, no que couber, a iniciativa do Prefeito;
(grifo nosso)

No mesmo contexto, insta salientar que o parágrafo único do artigo 143, da LOM, assegura que compete **privativamente** ao Prefeito a iniciativa de leis no diz que respeita a organização administrativa, além de matérias que versam sobre atribuições das Secretarias Municipais e órgãos municipais, vejamos:

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.



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

PROGER

Folha nº: 12

Proc. nº:

Rubrica:

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.

(grifo nosso)

Com isso, em que pese à respeitável iniciativa da ilustre Vereadora proponente, restou claro que o Autógrafo de Lei não pode ser originado no Poder Legislativo, vez que interfere diretamente no funcionamento da Administração Municipal, invadindo atribuição própria do Poder Executivo. Com a invasão de competência, o ato normativo atacado apresenta vício de inconstitucionalidade formal.

Inclusive, os Tribunais Superiores já se manifestaram nesse sentido, senão vejamos:

“Ao Executivo haverá de caber sempre o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara Municipal, o órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbência do Prefeito” (TJ-SP. ADI n. 53.583-0, Rel. Des. Fonseca Tavares).

(grifo nosso)

Destarte, é visível que o Poder Legislativo Municipal invadiu a esfera de atribuições do Chefe do Poder Executivo. Ao Poder Legislativo cabe a função de editar atos normativos de caráter geral e abstrato. Ao Executivo cabe o exercício da função de gestão administrativa, que envolve atos de planejamento, direção, organização e execução.

Como ensinou Hely Lopes Meirelles:

“A Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante (...) todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local



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

PROGER

Folha nº: 13

Proc. nº:

Rubrica:

(CF, art.2º c/c o art.31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário" (Direito Municipal Brasileiro, 15ª. ed., São Paulo: Malheiros, 2006, p. 708, 712).

Deste modo, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis de efeitos concretos, ou que equivalem, na prática, a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os Poderes. Essa é exatamente a hipótese verificada nos autos.

O vício de iniciativa conduz à declaração de inconstitucionalidade da lei, que não se convalida com a sanção ou a promulgação de quem deveria ter apresentado o projeto. É da jurisprudência que "o Executivo não pode renunciar prerrogativas institucionais inerentes às suas funções, como não pode delegá-las ou aquiescer em que o Legislativo as exerça" (TJ-SP. ADIn 13.798-0, rel. Des. Garrigós Vinhares, j. 11.12.1991, v.u.).

Acerca da inconstitucionalidade contida no Autógrafo de Lei, vejamos o sólido posicionamento do Supremo Tribunal Federal:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL. LEI MUNICIPAL N. 10.729/2009. INICIATIVA PARLAMENTAR CRIA O PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO DIFERENCIADA PARA CRIANÇAS DIABÉTICAS NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO. IMPOSIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES PARA AGENTES E ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO.** ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONSONÂNCIA COM O ENTENDIMENTO DESTA CORTE. ANÁLISE DA INCONSTITUCIONALIDADE DA LEGISLAÇÃO LOCAL. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 280 DO STF. 1. **Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, lei municipal que, resultante de iniciativa parlamentar, imponha políticas de prestação de serviços públicos para órgãos da Administração Pública.** (Precedentes: ADI n. 2.857, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, Pleno, DJe de 30.11.07; ADI n. 2.730, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, Pleno, DJe de 28.5.10; ADI n. 2.329, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, Pleno, DJe de 25.6.10; ADI n. 2.417, Relator o Ministro Maurício Corrêa, Pleno, DJ de 05.12.03; ADI n. 1.275, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Pleno, DJe de 08.06.10; RE n. 393.400, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, DJe de 17.12.09; RE n. 573.526, Relator o Ministro Ayres Britto, DJe de 07.12.11; RE n. 627.255, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, DJe de 23.08.10, entre outros). [...] (STF - RE: 704450 MG, Relator: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 14/05/2014, Data de Publicação: DJe-094 DIVULG 16/05/2014 PUBLIC 19/05/2014)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.835/2001 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. INCLUSÃO DOS NOMES DE PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS INADIMPLENTES NO SERASA, CADIN E SPC. ATRIBUIÇÕES DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. INICIATIVA DA MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA.



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

PROGER

Folha nº: 34

Proc. nº:

Rubrica: [assinatura]

INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. A lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da Administração Estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, e art. 84, VI, a da Constituição federal). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada. (ADI n. 2.857, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, Pleno, DJe de 30.11.07).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ALAGONA N. 6.153, DE 11 DE MAIO DE 2000, QUE CRIA O PROGRAMA DE LEITURA DE JORNAIS E PERIÓDICOS EM SALA DE AULA, A SER CUMPRIDO PELAS ESCOLAS DA REDE OFICIAL E PARTICULAR DO ESTADO DE ALAGOAS. 1. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado. 2. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, inc. II, alínea e, da Constituição da República, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências. 3. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. Precedentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente (ADI n. 2.329, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, Pleno, DJe de 25.6.10). (grifos nossos)

No mesmo sentido, em recente decisão, o Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo (TJ-ES) se manifestou sobre o tema (vício de iniciativa), vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0019805-18.2015.8.08.0000. RELATOR: DES. SAMUEL MEIRA BRASIL JR. REQUERENTE: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GUARAPARI. PROCURADOR: ARTHUR DAHER COLODETTI. REQUERIDO: CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI. PROCURADOR: MARCELO DE ANDRADE PASSOS. ACÓRDÃO EMENTA: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 3.630/2013 DO MUNICÍPIO DE GUARAPARI. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. ORÇAMENTÁRIA. SERVIÇOS PÚBLICOS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ELABORAÇÃO DA LEI PELO PODER LEGISLATIVO COM CARÁTER AUTORIZATIVO. IMPOSSIBILIDADE. 1. Nos termos do art. 61, §1º, II, 'b', CF, norma de reprodução obrigatória pelos demais entes federativos, compete ao Chefe do Poder Executivo Federal a iniciativa de leis que disponham sobre "organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios". No mesmo sentido é o art. 63, parágrafo único, III e VI da Constituição do Estado do Espírito Santo e o art. 58, I e IV da Lei Orgânica do Município de Guarapari. Precedentes. 2. Lei de iniciativa do Poder Legislativo não pode

[assinatura]



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

PROGER

Folha nº: 15

Proc. nº:

Rubrica: 

*atribuir gestão, fiscalização e regulamentação de feira de artesanato, artes plásticas e alimentação ao Poder Executivo sob pena de inconstitucionalidade formal. 3. **O Poder Legislativo não pode elaborar lei acerca de matéria cuja competência é privativa do Chefe do Poder Executivo, ainda que a referida lei tenha caráter "autorizativo", já que isto não lhe retira a mácula da inconstitucionalidade.** Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Desembargadores do TRIBUNAL PLENO do Tribunal de Justiça do Espírito Santo, à unanimidade, JULGAR PROCEDENTE o pedido para declarar a inconstitucionalidade por vício formal da Lei Municipal nº 3.630/2013 do Município de Guarapari. Vitória(ES), 31 de maio de 2016. Presidente Desembargador SAMUEL MEIRA BRASIL JR. Relator (TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100150029559, Relator: SAMUEL MEIRA BRASIL JUNIOR, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 19/05/2016, Data da Publicação no Diário: 02/06/2016) (grifo nosso)*

Logo, no que tange à formalidade da norma, posso concluir que o Autógrafo de Lei *sub examen* é ilegal e inconstitucional.

Acrescente-se, ainda, que a efetivação das medidas sob análise demandaria gastos sem que haja a correspondente indicação da fonte de custeio, fato que, por si só, representa violação ao art. 167, I e II da Constituição Federal, deixando assim de atender também às exigências contidas nos artigos 15 e 16 da Lei Complementar nº 101/2000, incorrendo assim em mais esse vício.

Sobre a inconstitucionalidade da proposta legislativa quando ausente a indicação da fonte de custeio para fazer frente à nova despesa, os Tribunais têm se manifestado da seguinte forma:

INCONSTITUCIONALIDADE - AÇÃO DIRETA - LEI N. 7.024/08, DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ, QUE VEDA O LANÇAMENTO DE ÓLEO VEGETAL NA REDE DE ESGOTO - COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE MEIO AMBIENTE QUE NÃO ESTÁ EM DISCUSSÃO - PROJETO APROVADO QUE, TODAVIA, FOI APRESENTADO POR VEREADOR - Vício de iniciativa que se reconhece eis que apenas o prefeito poderia cuidar desse tema, típico ato de administração - Ausência, ademais, da indicação da fonte de custeio para fazer frente à nova despesa - Ofensa aos artigos 5º, 47, II, XI e XIV, 25 e 176, I, da Constituição do Estado de São Paulo - Ação procedente. (TJ-SP - ADI: 990100340816 SP, Relator: Corrêa Vianna, Data de Julgamento: 25/08/2010, Órgão Especial, Data de Publicação: 15/09/2010)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 7.187, DE 03 DE NOVEMBRO DE 2008, DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE DISPÕE SOBRE A IMPLANTAÇÃO DO CENTRO DE PREVENÇÃO E TRATAMENTO DA OBESIDADE - VÍCIO DE INICIATIVA CARACTERIZADO - MATÉRIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO -





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

PROGER

Folha nº: 16

Proc. nº:

Rubrica:

INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 61, § 10, INCISO II, LETRA B, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, APLICÁVEL AOS MUNICÍPIOS POR FORÇA DO ARTIGO 144 DA CONSTITUIÇÃO PAULISTA - USURPAÇÃO DE FUNÇÕES - VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES CONSAGRADO NO ARTIGO 50 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO - criação de despesa pública sem indicação dos recursos disponíveis - INADMISSIBILIDADE - Violação do disposto no artigo 25 da Constituição do Estado de São Paulo, bem como do artigo 63, inciso I, o qual não admite aumento de despesa pública quando a iniciativa do projeto de lei for reservada ao Chefe do Poder Executivo - Precedentes do Supremo Tribunal Federal a respeito do tema. (TJ-SP - ADI: 990100054732 SP, Relator: José Reynaldo, Data de Julgamento: 14/07/2010, Órgão Especial, Data de Publicação: 02/08/2010)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 4.941, de 04/7/2008, do Município de Botucatu - Vício de iniciativa. Caracterização. Usurpação de atribuições pertinentes a atividades próprias do Poder Executivo. Violação do princípio da independência e harmonia entre os poderes. Afrenta aos arts. 5º caput, e 47, inciso II, da Constituição Estadual. Sansão e promulgação pelo Prefeito. Fato que não supre o vício de iniciativa. Inobservância dos princípios orçamentários constitucionais. Criação de despesa pública sem indicação dos recursos disponíveis para atendê-la. Inconstitucionalidade declarada. Ação Procedente. (TJSP; ADI 994.08.013195-4; Ac 4599953; São Paulo; Órgão Especial; Rel. Des. Souza Lima; Julg 16/06/2010; DJESP 11/08/2010) (grifos nossos)

No que diz respeito à conveniência e oportunidade, embora oficiada, a Secretaria Municipal de Administração de Turismo, Cultura, Esporte e Lazer (SETUR) não se manifestou sobre o mérito do Autógrafo de Lei.

Conseqüentemente, a rigor do que dispõe o artigo 145, § 2º, da Lei Orgânica do Município, o Prefeito, ao considerar o projeto inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á. Segue dispositivo:

Art. 145 - Concluída a votação de um projeto, a Câmara Municipal o enviará ao Prefeito que, aquiescendo, o sancionará.

(...)

§ 2º. Se o Prefeito considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á, total ou parcialmente, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de 48 (quarenta e oito) horas, ao Presidente da Câmara os motivos do veto. (grifo nosso)

Diante do exposto, rogando vênias a eventual entendimento em sentido contrário, considerando a inconstitucionalidade pelo vício de iniciativa, a ausência de indicação de



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

PROGER

Foiha nº: 17

Proc. nº:

Rubrica: 

fonte de custeio e a ausência de interesse público, quer nos parecer que o referido Autógrafo de Lei deve ser **VETADO**, ressalvando-se, todavia, a possibilidade de sanção na forma do artigo 145 da LOM, cujo juízo, por dicção legal, compete ao Chefe do Poder Executivo.

É como opino.

Serra/ES, 03 de abril de 2017.

FLÁVIO NARCISO CAMPOS
Procurador Geral Adjunto