



Prefeitura Municipal de Vitória
Estado do Espírito Santo

GAB/338

Vitória, 17 de março de 2021

Senhor

Vereador Davi Esmael Menezes de Almeida
Presidente da Câmara Municipal de Vitória
Nesta

Assunto: Veto total

Senhor Presidente,

Encaminhado através do Ofício nº 617/2021, dessa Presidência, cientifiquei-me do Autógrafo de Lei nº 11.397/2021, referente ao Projeto de Lei nº 015/2021, de autoria do Vereador Gilvan Aguiar Costa, que dispõe sobre "Infância sem Pornografia" e o respeito dos serviços públicos municipais à dignidade especial de crianças e adolescentes, pessoas em desenvolvimento e em condição de especial fragilidade psicológica, em conformidade com a CFR/1988, Lei nº 8.069/1990 (ECA) e Leis Federais, no âmbito do Município de Vitória.

Em conformidade com o Parecer nº 078/2021, da Procuradoria Geral do Município, anexo, voto a matéria em sua totalidade, usando da competência que me é delegada no Art. 113, inciso IV, e na forma do que dispõe o §2º, do Art. 83, da Lei Orgânica do Município de Vitória.

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

Atenciosamente,

Lorenzo Pazolini
Prefeito Municipal

Ref. Proc. nº 1103084/2021



Autenticar documento em <http://camarasempapel.cmv.es.gov.br/autenticidade>
com o identificador 3100350037003600340030003A00540052004100, Documento assinado
digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira
- ICP - Brasil.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

PARECER Nº 078 / 2021

Processo nº 1103084/2021

Requerente: Câmara Municipal de Vitória

Assunto: Autógrafo de Lei

À SEGOV/GAB

RELATÓRIO

A SEGOV solicita desta Procuradoria análise jurídica do Autógrafo de Lei constante da sequência nº 0, cuja ementa é a seguinte: “*DISPÕE SOBRE ‘INFÂNCIA SEM PORNOGRAFIA’ E O RESPEITO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS MUNICIPAIS À DIGNIDADE ESPECIAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES, PESSOAS EM DESENVOLVIMENTO E EM CONDIÇÃO DE ESPECIAL FRAGILIDADE PSICOLÓGICA, EM CONFORMIDADE COM A CFR/1988, LEI Nº8.069/1990 (ECA) E LEIS FEDERAIS, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA*”.

Consta dos autos a manifestação da SEME opinando contrariamente quanto ao mérito da proposta.

É o breve relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

Embora entenda louvável a proposta do legislador, o fato é que a iniciativa do projeto de lei não pode ser originária do Poder Legislativo, pois evidencia-se a criação de novas atribuições a diversas Secretarias Municipais e





PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Administração Indireta, o que apenas por lei de iniciativa do Poder Executivo poderia ocorrer.

Sobre a inconstitucionalidade da proposta legislativa quando criar atribuição para determinada Secretaria, o E. Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo já se pronunciou da seguinte forma:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.982/2018. VILA VELHA. INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA DE ENVELHECIMENTO ATIVO E SAÚDE DA PESSOA IDOSA. PROJETO DE LEI DE AUTORIA DE VEREADORA. MATÉRIA DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL CARACTERIZADO. OFENSA À SEPARAÇÃO DE PODERES. AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. OFENSA AO ARTIGO 152, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PEDIDO PROCEDENTE, COM EFICÁCIA EX TUNC. I - Embora o Diploma Legal supracitado trate da criação de um programa - isto é, de um projeto governamental destinado à implantação de uma política pública de saúde destinada aos idosos - observa-se que sua iniciativa partira da Vereadora Tia Nilma, circunstância que deflagra importantes consequências jurídicas, porque cabe privativamente ao Executivo a iniciativa de Lei sobre gestão da administração municipal, que comprehende a criação, alteração ou extinção de serviço, programa ou atividade. II - Levando-se em consideração que o processo legislativo da Lei nº. 5.982/2018 tivera início na Câmara Municipal, é possível vislumbrar a usurpação de atribuição conferida ao Chefe do Executivo, com subsequente ofensa à independência e harmonia entre os Poderes prevista no art. 17 da Constituição Estadual. III - Malgrado a intenção legislativa seja louvável, é preciso ter em mente que a criação de programas, serviços ou atividades exigem a alocação de recursos humanos e financeiros, dando margem a despesas e também a alterações de rotina nos órgãos públicos. IV - A implementação da política pública consubstanciada no Programa de Envelhecimento Ativo gerará aumento de despesa sem prévia dotação orçamentária, contrapondo-se, portanto, ao art. 152, inc. I,





PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

da Constituição Estadual. V - Pedido procedente, com eficácia ex tunc.
(TJES; ADI 0024280-12.2018.8.08.0000; Tribunal Pleno; Rel. Des. Jorge
do Nascimento Viana; Julg. 05/09/2019; DJES 13/09/2019) (Grifamos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE VILA VELHA. INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA CASA LAR ACOLHEDORA "CASA MULHERES GUERREIRAS", PARA ACOLHIMENTO DE MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA. REGULAMENTAÇÃO, ORGANIZAÇÃO, REALOCAÇÃO DE PESSOAL, CRIAÇÃO DE DESPESA E DESTINAÇÃO DE RECURSO. MATÉRIAS DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I - A Lei nº 6.078/2018 de iniciativa da Câmara Municipal de Vila Velha determinou ao Poder Executivo o dever de implementar o programa, regulamentar critérios de organização, designar local de funcionamento, realocação de pessoal, criação de despesa e destinação de recursos para instituição do programa para acolhimento de mulheres vítimas de violência, o que incorre em flagrante inconstitucionalidade por violação ao art. 34, parágrafo único, incisos I e II, da Lei Orgânica de Vila Velha; art. 20 e 63, § único, inciso III da Constituição Estadual, reprisado por simetria do art. 61, § 1º, inciso II, alínea b, da Carta Republicana, eis que a organização administrativa é de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo municipal. II - Soa latente a invasão indevida da Câmara Municipal ao legislar sobre matéria de iniciativa exclusiva do Executivo, em clara afronta a divisão funcional dos poderes, razão pela qual a inconstitucionalidade da norma é manifesta e clarividente. III - Ação julgada procedente, declarando, por conseguinte, a inconstitucionalidade formal da Lei no 6.078/2018, do Município de Vila Velha-ES atribuindo-lhe efeito ex tunc. (TJES; ADI 0012631-16.2019.8.08.0000; Tribunal Pleno; Rel. Des. Robson Luiz Albanez; Julg. 28/11/2019; DJES 04/12/2019) (Grifamos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL. LEI DO MUNICÍPIO DA SERRA Nº 4.839/2018. CRIAÇÃO DE FARMÁCIA NAS UNIDADES DE SAÚDE DE PRONTO ANTENDIMENTO. MATÉRIA DE LEI DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO.





PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROCEDEDÊNCIA DO PEDIDO DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEI. 1. - É inconstitucional Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que disponha sobre matéria de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. (Súmula nº 09/TJES). 2. - A Lei Municipal da Serra nº 4.839/2018, que, além de criar, no âmbito do Município, o projeto Farmácia Ativa, a ser realizado por meio da implementação de farmácia dentro das Unidades de Pronto Atendimento do Município da Serra - UPAS, determinou que a Secretaria Municipal de Saúde seja responsável pela manutenção e funcionamento das farmácias ativas nas unidades de saúde, constitui matéria atinente aos serviços públicos, com reflexo direto em atribuições de órgãos do Poder Executivo Municipal e importa em aumento de despesa, para a qual detém iniciativa privativa o Chefe do Poder Executivo, violando, portanto, os arts. 63, Parágrafo único, Inc. VI e 91, Inc. II, da Constituição do Estado do Espírito Santo de 1989, bem como os artigos 63, Parágrafo único, Inc. VI e 84, Inc. III e VI, da alínea a, da Constituição Federal de 1988. 3. - Pedido julgado procedente. Declaração de inconstitucionalidade formal da Lei Municipal da Serra nº 4.839/2018, com efeitos ex tunc. (TJES; ADI 0025618-21.2018.8.08.0000; Rel. Des. Fabio Clem de Oliveira; Julg. 26/03/2019; DJES 01/04/2019) (Grifamos)

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.070/2016. MUNICÍPIO DE GUARAPARI/ES. CRIAÇÃO DE PROGRAMA "MÉDICO NAS CRECHES". NORMA EMANADA DA CÂMARA MUNICIPAL. IMPOSSIBILIDADE. INICIATIVA EXCLUSIVA DO PREFEITO (CHEFE DO PODER EXECUTIVO). INCONSTITUCIONALIDADES FORMAL E MATERIAL IDENTIFICADAS. OFENSA AO ARTIGO 152, INCISOS I E II, CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INTERESSE PÚBLICO MANIFESTO. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. EFEITOS EX TUNC. 1 - Existência de inconstitucionalidade formal do referido ato normativo (Lei Municipal nº 4.070/2016), em razão de vício de iniciativa, na medida que caberia ao Prefeito apresentar projeto de Lei que verse sobre atribuições das Secretarias do Poder Executivo, a teor do artigo 63, inciso VI, da Constituição Estadual, aplicado por





PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

simetria aos entes municipais (Precedentes do STF e do TJ/ES), cuja reprodução resta consagrada na própria Lei Orgânica Municipal (art. 58). 2 - A norma em análise também está maculada por vício nomoestático, haja vista a incompatibilidade material com o artigo 152, incisos I e II, da Constituição Estadual, pelo fato de a Lei Municipal não ter realizado qualquer estudo de impacto orçamentário-financeiro e tampouco ter demonstrado a adequação à Lei de diretrizes orçamentárias do município de Guarapari. 3 - A Lei guerreada limitou-se em mencionar que as despesas com a execução dos serviços seriam custeados por conta de renda orçamentária própria, conforme se depreende da leitura de seu artigo 4º. Insta frisar que o constituinte estadual vedou o início de programas ou projetos não incluídos na Lei orçamentária estadual, independentemente do programa ter sido instituído por regulamentação legal, porquanto é obrigatória a observância do orçamento anual para a realização de despesa prévia. O orçamento público é essencial para a sistematização da atividade financeira do ente público, pois discrimina as receitas e despesas da Administração Pública previstas para determinado exercício financeiro. 4 - [...] também se faz presente o requisito da probabilidade do direito afirmado (*fumus boni iuris*), já que a promulgação pelo Poder Legislativo de ato normativo que interfere diretamente na organização administrativa e em serviços públicos, denota evidente usurpação de competência do Chefe do Poder Executivo, acarretando ofensa ao preceito constitucional previsto no artigo 61, §1º, II, b, da CF/88, norma de reprodução obrigatória pelos demais entes federativos. [...] (TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100150044392, Relator: JANETE Vargas SIMÕES, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 05/05/2016, Data da Publicação no Diário: 17/05/2016) 3 - Procedência da presente representação de inconstitucionalidade para fins de declarar a inconstitucionalidade *in toto* da Lei nº 4.070/2016 do Município de Guarapari (E. S.), com efeitos *ex tunc* (art. 27, da Lei nº 9.868/99), deflagrada pelo Prefeito do respectivo ente. (TJES; ADI 0016103-93.2017.8.08.0000; Tribunal Pleno; Rel^a Des^a Janete Vargas Simões; Julg. 16/11/2017; DJES 29/11/2017) (Grifamos)





PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Nesse mesmo sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 12.257/2006, DO ESTADO DE SÃO PAULO. POLÍTICA DE REESTRUTURAÇÃO DAS SANTAS CASAS E HOSPITAIS FILANTRÓPICOS. INICIATIVA PARLAMENTAR. INOBSERVÂNCIA DA EXCLUSIVIDADE DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DESTINAÇÃO DE RECEITAS PÚBLICAS. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. PEDIDO PROCEDENTE. 1. A Lei Estadual 12.257/2006, de iniciativa parlamentar, dispõe sobre política pública a ser executada pela Secretaria de Estado da Saúde, com repercussão direta nas atribuições desse órgão, que passa a assumir a responsabilidade pela qualificação técnica de hospitais filantrópicos, e com previsão de repasse de recursos do Fundo Estadual de Saúde (art. 2º). 2. Inconstitucionalidade formal. Processo legislativo iniciado por parlamentar, quando a Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, c e e) reserva ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de Leis que tratem do regime jurídico de servidores desse Poder ou que modifiquem a competência e o funcionamento de órgãos administrativos. 3. Ação Direta julgada procedente. (STF; ADI 4.288; SP; Tribunal Pleno; Red. Desig. Min. Alexandre de Moraes; DJE 25/08/2020; Pág. 142) (Grifamos)

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





PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

competências. 3. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. Precedentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. Secretaria judiciária vigésima segunda ata de publicação de acórdãos, realizada nos termos do art. 95 do RISTF. (STF; ADI 2.329; AL; Tribunal Pleno; Rel^a Min. Carmen Lúcia; Julg. 14/04/2010; DJE 06/08/2010; Pág. 42) (Grifamos)

Como se vê, a jurisprudência pátria aponta para a inconstitucionalidade por incompatibilidade formal à Constituição Federal e reprimido por simetria com o artigo 63, Parágrafo único, inciso VI¹ da Constituição Estadual [vídeo de iniciativa por criar atribuição para Secretaria].

Outrossim, ainda na perspectiva formal, entendemos que o projeto viola a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional e usurpa competência da União para estabelecer normas gerais sobre o tema.

O STF e o E. TJES assim já se manifestaram sobre a matéria:

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROGRAMA ESCOLA LIVRE. LEI ESTADUAL. VÍCIOS FORMAIS (DE COMPETÊNCIA E DE INICIATIVA) E AFRONTA AO PLURALISMO DE IDEIAS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. I. VÍCIOS FORMAIS DA LEI Nº 7.800/2016 DO ESTADO DE ALAGOAS. 1. Violação

¹ Art. 63. A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, 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:

(...)

VI - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo.





PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

à competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (CF, art. 22, XXIV); A liberdade de ensinar e o pluralismo de ideias são princípios e diretrizes do sistema (CF, art. 206, II e III); 2. Afronta a dispositivos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação: Usurpação da competência da União para estabelecer normas gerais sobre o tema (CF, art. 24, IX e § 1º); 3.
Violação à competência privativa da União para legislar sobre direito civil (CF, art. 22, I): A Lei impugnada prevê normas contratuais a serem observadas pelas escolas confessionais; 4. Violação à iniciativa privativa do Chefe do Executivo para deflagrar o processo legislativo (CF, art. 61, § 1º, "c" e "e", ao art. 63, I): Não é possível, mediante projeto de Lei de iniciativa parlamentar, promover a alteração do regime jurídico aplicável aos professores da rede escolar pública, a alteração de atribuições de órgão do Poder Executivo e prever obrigação de oferta de curso que implica aumento de gastos. II. Inconstitucionalidades materiais da Lei nº 7.800/2016 do Estado de Alagoas: 5. Violação do direito à educação com o alcance pleno e emancipatório que lhe confere a Constituição. Supressão de domínios inteiros do saber do universo escolar. Incompatibilidade entre o suposto dever de neutralidade, previsto na Lei, e os princípios constitucionais da liberdade de ensinar, de aprender e do pluralismo de ideias (CF/1988, arts. 205, 206 e 214). 6. Vedações genéricas de conduta que, a pretexto de evitarem a doutrinação de alunos, podem gerar a perseguição de professores que não compartilhem das visões dominantes. Risco de aplicação seletiva da Lei, para fins persecutórios. Violação ao princípio da proporcionalidade (CF/1988, art. 5º, LIV, c/c art. 1º). 7. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (STF; ADI 5.580; AL; Tribunal Pleno; Rel. Min. Roberto Barroso; DJE 10/12/2020; Pág. 80) (Grifamos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL, INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA ESCOLA SEM PARTIDO, DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO, COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO, INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, LIBERDADE DE ENSINAR, PLURALISMO DE IDEIAS, INOBSEERVÂNCIA DOS PRECEITOS





PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

CONSTITUCIONAIS. AÇÃO PROCEDENTE. I - É flagrante a inconstitucionalidade formal da Lei Municipal a qual visa estabelecer balizas à prática do magistério, na medida em que impõe aos professores obrigações positivas e, na maioria dos casos, negativas, limitando assim o campo de exploração intelectual assegurado ao profissional da educação no exercício de sua função em sala de aula, na medida em que a Constituição Federal prescreve ser privativa da União a competência para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional, consoante art. 22, XXIV, CRFB/88. II - Assim como a Carta Magna protege a liberdade de aprender, há de se falar também na consagração expressa da liberdade de ensinar e do pluralismo de ideias no texto constitucional (art. 206, II, III, CRFB/88), valores os quais devem ser estritamente observados pelo legislador infraconstitucional. III - Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 5.753/17 do Município de Cariacica. (TJES; ADI 0020590-72.2018.8.08.0000; Rel. Des. Robson Luiz Albanez; Julg. 25/04/2019; DJES 09/05/2019) (Grifamos)

Por fim, releva trazer à colação o ensinamento do Prof. José Joaquim Gomes Canotilho acerca de tal espécie de inconstitucionalidade:

"A desconformidade dos atos normativos com o parâmetro constitucional dá origem ao vício de inconstitucionalidade. Esse vício será formal quando incidir sobre o *ato normativo enquanto tal*, independentemente do seu conteúdo e tendo em conta apenas a forma de sua exteriorização. Na hipótese de *inconstitucionalidade formal*, viciado é o *ato*, nos seus pressupostos, no seu procedimento de formação, na sua forma final. Os vícios formais são, consequentemente, *vícios do ato*, enquanto os vícios materiais são *vícios das disposições*, constantes do ato. Daqui se conclui que, havendo um vício formal, em regra fica afetado o texto em sua integralidade, pois o ato é considerado





PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
formalmente como uma unidade" (*in Direito Constitucional*, 5^a edição - Coimbra: Almedina, 1992, p. 1024).

Desse modo, a proposta de lei por estabelecer obrigações a diversas Secretarias Municipais e Administração Indireta, bem como por invadir competência da União, apresenta vício de constitucionalidade formal.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, opinamos pelo voto total com fulcro no art. 83, § 2º, da LOMV.

É o parecer.

Vitória-ES, 15 de março de 2021.

TAREK MOYES
MOUSSALLEM:02273460767
Assinado digitalmente por
TAREK MOYES
MOUSSALLEM:02273460767
Data: 2021.03.15 10:18:47 -
0300

TAREK MOYES MOUSSALLEM

Procurador Geral do Município

Matrícula nº 628573 – OAB-ES nº 8.132

