



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

PARECER N° 089 / 2021

PROCESSO N° 1426717/2021

REQUERENTE: CAMARA MUNICIPAL DE VITORIA

ASSUNTO: AUTÓGRAFO DE LEI

À SEGOV/SUB-RI,

Sr. Subsecretário,

A SEGOV solicita desta Procuradoria a análise jurídica do Autógrafo de Lei n° 11.382/2021, referente ao Projeto de Lei n° 09/2021, de autoria do vereador Armandinho Fontoura, aprovado em sessão realizada no dia 20 de janeiro de 2021, cuja ementa assim dispõe: **"PERMITE QUE EMPRESAS DE GRANDE PORTE CONVERTAM MULTAS AMBIENTAIS EM AQUISIÇÃO DE LOTES DE VACINAS DESTINADAS A IMUNIZAÇÃO CONTRA A COVID-19"**.

A proposta legislativa tramitou perante à Secretaria Municipal de Saúde e de Meio Ambiente.

É o breve relatório.

FUNDAMENTAÇÃO e CONCLUSÃO

Trata-se de proposta legislativa que pretende permitir que empresas de grande porte possam converter a multa ambiental em aquisição de vacinas destinadas à imunização contra COVID-19.





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

Em que pese a boa intenção do Legislador para perfazer bons e nobres objetivos com a propositura do presente projeto de lei, o mesmo não reúne condições de ser convertida em Lei, impondo-se o veto integral, ex vi do §2º do art. 83 da Lei Orgânica do Município.

Art. 83: Art. 83 Concluída a votação de um projeto, a Câmara Municipal o enviará ao Prefeito Municipal que, aquiescendo, o sancionará.

§ 2º Se o Prefeito Municipal considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional, ilegal ou contrário a esta Lei Orgânica ou, ainda, contrário ao interesse público ou à lei de diretrizes orçamentárias, vetá-lo-á, total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará os motivos do veto, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente da Câmara Municipal.

Para os fins do direito municipal, é relevante a observância das normas previstas na Constituição Estadual no que diz respeito à iniciativa para o processo legislativo, já que, em caso de eventual controle de constitucionalidade, o parâmetro para a análise da conformidade vertical se dá em relação ao disposto na Constituição Estadual, conforme preveem o artigo 125, § 2º, da CF/88.

Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

(...)

§ 2º Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.

Sendo assim, verifica-se que o caso em apreço fere o artigo 63, parágrafo único, VI da Constituição Estadual:





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

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.

Dessa forma, verifica-se que ao legislador municipal não é concedida liberdade absoluta ou plenitude legislativa, devendo acatar às limitações impostas pela Ordem Constitucional já citada.

Assim, resta claro que, no caso em análise, por força do citado artigo, a iniciativa para o processo legislativo é do Prefeito Municipal. Sendo a observância da iniciativa uma condição de validade do próprio processo legislativo, do que resulta, uma vez não observada, a ocorrência de inconstitucionalidade formal.

Trata-se de questão relativa ao processo legislativo, cujos princípios são de observância obrigatória pelos Municípios, tal como tem decidido o C. Supremo Tribunal Federal:

"O modelo estruturador do processo legislativo, tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Constituição da República - inclusive no que se refere às hipóteses de iniciativa do processo de formação das leis - impõe-se, enquanto padrão normativo de compulsório atendimento, à incondicional observância dos Estados-Membros. Precedentes: RTJ 146/388 - RTJ 150/482" (ADIn n. 1434-0, medida liminar, relator Ministro Celso de Mello, DJU n. 227, p. 45684).





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

E, se a regra é impositiva para os Estados-membros, resta indubitado que também o é para os Municípios.

As normas de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo derivam do princípio da separação dos poderes, que nada mais é que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos.

Se essas normas não são atendidas, como no caso em exame, fica patente a inconstitucionalidade, em face do vício de iniciativa.

Segue jurisprudência quanto à inconstitucionalidade por vício de iniciativa parlamentar nesses casos:

ADI. LEI DE INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES QUE DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DE POMBOS NOS LIMITES DO MUNICÍPIO DE VILA VELHA. ATRIBUIÇÃO DE NOVAS OBRIGAÇÕES A ÓRGÃO DO PODER EXECUTIVO. COMPETÊNCIA RESERVADA AO PREFEITO. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. 1) Na hipótese sub examine, a pretexto de legislar visando a proteção à saúde, a Câmara de Vereadores, em verdade, promulgou norma de efeitos concretos, atribuindo novel competência ao Centro Municipal de Zoonoses, vinculado à Secretaria de Saúde de Vila Velha. É bem verdade que a Lei nº 3.500/98 - que regulamentou as atividades do Centro de Zoonoses - já incumbia tal órgão de conceder licenças em determinadas circunstâncias, quais sejam, para a realização de exposições de animais, pássaros, aves, etc (art. 27); para a criação, manutenção e alojamento de animais selvagens da fauna exótica (art. 28); para a exibição artística ou circense de animais (art. 29); para o funcionamento de canis de propriedade privada (art. 31, §2º) e para o funcionamento de estabelecimentos de comercialização de animais vivos para fins não alimentícios (art. 35). De se ver que dentre as competências do Centro de Zoonoses não havia nenhuma correlata à análise e concessão de licenças





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

para a criação de pombos, de sorte que as disposições da Lei ora impugnada estão a criar uma nova atribuição para o indigitado órgão. 2) Até a vigência da Lei nº 5.927/17, cuja inconstitucionalidade é agora reconhecida, vigorava no município uma proibição geral de manutenção de animais sinantrópicos, dentre os quais se inserem os pombos (CF. Art. 22, da Lei nº 3.500/98), circunstância que o novo regramento acaba por alterar, quando possibilita aos interessados criar tal espécie da fauna, com prévia autorização do Centro de Zoonoses. Sucede que tal providência importaria, necessariamente, na readequação da estrutura do referido órgão, com capacitação de servidores e quiçá de sua estrutura física, sendo vedado ao Poder Legislativo adentrar na esfera de gerenciamento das atividades da Secretaria de Saúde. 3) Nessa toada, a Lei de iniciativa dos vereadores, criando novas atribuições para a Administração Municipal, avançou sobre competência reservada ao Chefe do Poder Executivo e violou o princípio da separação dos Poderes. A Constituição Estadual - guardando simetria com o art. 61, §1º, inciso II, alíneas a e b, da Carta da República - estabelece que são de iniciativa privativa do Governador do Estado as Leis que disponham sobre as atribuições das Secretarias e órgãos do Poder Executivo. Na mesma senda, o art. 34, da Lei Orgânica do Município de Vila Velha, veda que Lei de iniciativa de vereador disponha sobre a organização administrativa do Poder Executivo. 4) Reconhecida a inconstitucionalidade da Lei nº 5.927/17, do Município de Vila Velha, com efeitos ex tunc. (TJES; ADI 0000199-96.2018.8.08.0000; Relª Desª Eliana Junqueira Munhos Ferreira; Julg. 25/04/2019; DJES 06/05/2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.990/2018 DO MUNICÍPIO DE VILA VELHA. AFRONTA À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. CRIAÇÃO E DEFINIÇÃO DO CRONOGRAMA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DO VEÍCULO SUGADOR DE RECOLHIMENTO DE DEJETOS HUMANOS E PARA COLETAS DE AGENTES CAUSADORES DE ENTUPIMENTO DAS REDES DE DRENAGEM. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. ATRIBUIÇÃO DE SECRETARIA MUNICIPAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. AUSÊNCIA.





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

INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. 1) Ao criar para a Prefeitura a obrigação de implementar cronograma de prestação de serviço do veículo sugador de recolhimento de dejetos humanos e para coletas de agentes causadores de entupimento das redes de drenagem, a Lei impugnada trata de assunto atinente à organização administrativa do ente público, mais especificamente de competência organizacional da Secretaria de Drenagem e Saneamento - SEMDRES, vinculada ao Poder Executivo. 2) Desse modo, a Lei Municipal incorre em inconstitucionalidade formal, na medida em que interfere na organização administrativa, ao impor atribuição à Secretaria Municipal, matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo Municipal, consoante incisos III e VI do parágrafo único do art. 63 da Constituição Estadual. 3) A Lei Municipal padece, ainda, de vício material, porquanto ausente estudo de impacto orçamentário-financeiro e não demonstrada a adequação à Lei orçamentária do Município de Vila Velha, nos termos dos inc. I e II do art. 152 da Constituição Estadual. 4) Inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.990/18, do Município de Vila Velha. (TJES; ADI 0024297-48.2018.8.08.0000; Rel. Des. José Paulo Calmon Nogueira da Gama; Julg. 01/11/2018; DJES 08/11/2018).

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, conseqüentemente, 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





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

texto em sua integralidade, pois o ato é considerado formalmente como uma unidade" (in *Direito Constitucional*, 5ª edição - Coimbra: Almedina, 1992, p. 1024).

Desse modo, a proposta de lei por estabelecer obrigações à Secretarias Municipais apresenta vício de inconstitucionalidade formal.

Posto isto, apesar dos relevantes motivos apresentados na justificativa da propositura, ela não deve prosperar eis que inconstitucional por vício de iniciativa, motivo pelo qual opinamos pelo **veto total** ao autógrafo de Lei em tela, na forma do artigo 83 § 2º, da LOMV.

Ressaltamos que esta Procuradoria se atém exclusivamente à análise dos aspectos técnicos e legais do projeto apresentado.

É o Parecer.

Em 26 de março de 2021.

TAREK MOYSES
MOUSSALLEM:02273460767

Assinado digitalmente por
TAREK MOYSES
MOUSSALLEM:02273460767
Data: 2021.03.26 16:47:13 -
0300

TAREK MOYSES MOUSSALLEM

Procurador Geral do Município de Vitória
Matr.: 628573 - OAB/ES nº 8.132





Prefeitura Municipal de Vitória
Estado do Espírito Santo

OF. GAB/441

Vitória, 06 de abril de 2021

Senhor

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

Assunto: Veto total

Senhor Presidente,

Encaminhado através do OF.PRE.AUT N° 602, dessa Presidência, cientifiquei-me do Autógrafo de Lei n° 11.382/2021, referente ao Projeto de Lei n° 09/2021, de autoria do Vereador Armandinho Fontoura, que "Permite que empresas de grande porte convertam multas ambientais em aquisição de lotes de vacinas destinadas a imunização contra a COVID-19".

Em conformidade com o Parecer n° 089/2021, da Procuradoria Geral do Município, anexo, veto a matéria em sua totalidade, usando da competência que me é delegada no Art. 113, inciso IV, e na forma do que dispõe o §2°, 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 veto apostado.

Atenciosamente,

Lorenzo Pazolini

Prefeito Municipal

