



## MENSAGEM DE VETO Nº 012, DE 28 DE SETEMBRO DE 2018.

O **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CASTELO/ES**, no uso de suas atribuições previstas na Lei Orgânica Municipal (art. 53, V), decide VETAR o Autógrafo de Lei nº 64/2018, que "*Institui a "Semana Municipal de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual Contra Crianças e Adolescentes" no Município de Castelo*", em virtude de vícios de inconstitucionalidade, conforme explicitado nas razões que se seguem.

### RAZÕES DE VETO

#### 1) RELATÓRIO:

Colenda Casa,

Ilustres Vereadores,

Trata-se de Projeto de Lei de iniciativa do Poder Executivo, que "*Institui a "Semana Municipal de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual Contra Crianças e Adolescentes" no Município de Castelo*".

Remetido o Autógrafo de Lei ao Poder Executivo para sanção verificamos que, embora elogiável a preocupação do legislativo local com o tema, a iniciativa não tem como prosperar na ordem constitucional vigente, senão é o que veremos adiante.

#### 2) FUNDAMENTAÇÃO:



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTELO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
GABINETE DO PREFEITO**



Verifica-se no Autógrafo de Lei que entre as atividades previstas para a "Semana Municipal de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual Contra Crianças e Adolescentes", algumas atribuições foram direcionadas a órgãos do Poder Executivo: "o Poder público Municipal promoverá palestras, eventos e atividades de cunho educacional e cultural, que terão por tema o combate à violência sexual contra Crianças e Adolescentes" (Art. 2º), "fica o Poder Público Municipal autorizado a celebrar parcerias com a iniciativa privada a fim de organizar as atividades relacionadas ao disposto nesta lei" (Art. 3º).

Fixar por lei a promoção de evento com gestão do Poder Executivo trata-se de atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos Direitos Fundamentais. Assim, privativa do Poder Executivo e inserida na esfera do poder discricionário da administração.

Não se trata, evidentemente, de atividade sujeita à disciplina legislativa. Assim, o Poder Legislativo não pode, através de lei, ocupar-se da administração, sob pena de se permitir que o legislador administre invadindo área privativa do Poder Executivo.

Quando o Poder Legislativo do município edita lei disciplinando atuação administrativa, como ocorre, no caso em exame, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do Administrador Público, violando o Princípio da Separação de Poderes.

Cabe essencialmente à Administração Pública, e não ao legislador, deliberar a respeito da conveniência e da oportunidade da promoção e realização de atividades em benefício dos munícipes. Trata-se de atuação administrativa fundada em escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro Poder.

Nessa senda é que dispõe o Art. 84, I, da Constituição Federal, reproduzida pelo Art. 91, I, da Constituição Estadual e aplicável aos Municípios



PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTELO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
GABINETE DO PREFEITO



por força do Princípio da Simetria, disposto nos Arts. 29 da CRFB e 20 da CEES.  
Confira-se:

Constituição Federal:

*Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:*

[...]

*II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;*

[...]

*Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:*

Constituição Estadual:

*Art. 91. Compete privativamente ao Governador do Estado:*

*I - exercer, com auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;*

[...]

*Art. 20. O Município rege-se por sua lei orgânica e leis que adotar, observados os princípios da Constituição Federal e os desta Constituição.*

A inconstitucionalidade, portanto, decorre da violação da regra da separação de poderes, prevista no Art. 2º da Constituição Federal, reproduzido no Art. 17 da Constituição Estadual e aplicável aos Municípios por força do já citado Princípio da Simetria. Confira-se:

CRFB

*Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

CONSTITUIÇÃO ESTADUAL

*Art. 17. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

*Parágrafo único. É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições de sua competência exclusiva. Quem for investido na função de um deles não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.*

 É pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao



PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTELO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
GABINETE DO PREFEITO



Poder Público. De outra banda, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

Cumprе recordar aqui o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que *"a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) 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"*.

Sintetiza, ademais, que *"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 (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário"* (Direito municipal brasileiro, 15. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).

Deste modo, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis que equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que devem existir entre os poderes estatais.

A matéria disciplinada pelo Autógrafo encontra-se na órbita das competências próprias de administração e gestão, imunes a interferência de outro poder, pois privativa do Chefe do Poder Executivo.

Em síntese, cabe nitidamente ao administrador público, e não ao legislador, deliberar a respeito do tema.

Nem se alegue que a lei contém mera autorização. A natureza de lei autorizativa não desabona a conclusão de sua inconstitucionalidade.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTELO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
GABINETE DO PREFEITO



A autorização legislativa não se confunde com lei autorizativa, devendo aquela primar pela observância da reserva de iniciativa. Ainda que a lei contenha autorização (lei autorizativa) ou permissão (norma permissiva), padece de inconstitucionalidade. Em essência, houve invasão manifesta da gestão pública, assunto da alçada exclusiva do Chefe do Poder Executivo, violando sua prerrogativa de análise da conveniência e da oportunidade das providências previstas na lei.

Lição doutrinária abalizada, analisando a natureza das intrigantes leis autorizativas, especialmente quando votadas contra a vontade de quem poderia solicitar a autorização, ensina que:

*"(...) insistente na prática legislativa brasileira, a 'lei' autorizativa constitui um expediente, usado por parlamentares, para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas. Mediante esse tipo de 'leis', passam eles, de autores do projeto de lei, a co-autores da obra ou serviço autorizado. Os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis. Para compensar essa perda, realmente exagerada, surgiu 'lei' autorizativa, praticada cada vez mais exageradamente autorizativa é a 'lei' que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da 'lei' começa por uma expressão que se tornou padrão: 'Fica o Poder Executivo autorizado a...' O objeto da autorização - por já ser de competência constitucional do Executivo - não poderia ser 'determinado', mas é apenas 'autorizado' pelo Legislativo, tais 'leis', óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente" (Sérgio Resende de Barros. "Leis Autorizativas", in Revista da Instituição Toledo de Ensino, Bauru, ago/nov 2000, p. 262).*

A lei que autoriza o Poder Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privada implica, em verdade, uma determinação, sendo, portanto, inconstitucional.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTELO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
GABINETE DO PREFEITO



Neste sentido, vem julgando o Tribunal de Justiça de São Paulo, afirmando a inconstitucionalidade das leis autorizativas, forte no entendimento de que essas "autorizações" são mero eufemismo de "determinações", e, por isso, usurpam a competência material do Poder Executivo:

*"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.*

*VÍCIO DE INICIATIVA QUE NÃO MAIS PODE SER CONSIDERADO SANADO PELA SANÇÃO DO PREFEITO - Cancelamento da Súmula 5, do Colendo Supremo Tribunal Federal.*

*LEI MUNICIPAL QUE, DEMAIS IMPÕE INDEVIDO AUMENTO DE DESPESA PÚBLICA SEM A INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS, PRÓPRIOS PARA ATENDER AOS NOVOS ENCARGOS (CE, ART 25). COMPROMETENDO A ATUAÇÃO DO EXECUTIVO NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO - ARTIGO 176, INCISO I, DA REFERIDA CONSTITUIÇÃO, QUE VEDA O INÍCIO DE PROGRAMAS, PROJETOS E ATIVIDADES NÃO INCLUÍDOS NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (TJSP, ADI 142.519-0/5-00, Rel. Des. Mohamed Amaro, 15-08-2007).*

*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 2.057/09, DO MUNICÍPIO DE LOUVEIRA - AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A COMUNICAR O CONTRIBUINTE DEVEDOR DAS CONTAS VENCIDAS E NÃO PAGAS DE ÁGUA, IPTU, ALVARÁ A ISS, NO PRAZO MÁXIMO DE 60 DIAS APÓS O VENCIMENTO - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL - VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - INVASÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO - AÇÃO PROCEDENTE.*

*A lei inquinada originou-se de projeto de autoria de vereador e procura criar, a pretexto de ser meramente autorizativa, obrigações e deveres para a Administração Municipal, o que redundava em vício de iniciativa e usurpação de competência do Poder Executivo. Ademais, a Administração Pública não necessita de autorização para desempenhar funções das quais já está imbuída por força de mandamentos constitucionais" (TJSP, ADI 994.09.223993-1, Rel. Des. Artur Marques, v.u., 19-05-2010).*



PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTELO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
GABINETE DO PREFEITO



*"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).*

De outro lado, e não menos importante, a Proposta cria, evidentemente, novas despesas por parte da Municipalidade, sem que tenha havido a indicação das fontes específicas de receita para tanto e a inclusão do programa na lei orçamentária anual.

Ao impor ao Município a promoção do evento, a Proposição não indicou os recursos orçamentários necessários para a cobertura dos gastos advindos que, no caso, são evidentes porquanto ordenam atividades novas na Administração Pública, cuja instalação e desenvolvimento demandam meios financeiros que não foram previstos.

Isso implica contrariedade ao disposto na própria Lei Orgânica do Município de Castelo/ES, além da Constituição Federal e da Constituição do Estado do Espírito Santo, todos em simetria, confira-se:

Lei Orgânica do Município de Castelo/ES

*Art. 36 - Não será admitido aumento de despesa prevista:*

*I - nos projetos de iniciativa privativa do Prefeito Municipal, ressalvado o Processo Legislativo Orçamentário;*

*[...]*

*Art. 135 - São vedados:*

*I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;*

*II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações, que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;*

*[...]*

Constituição Federal

*Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:*



PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTELO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
GABINETE DO PREFEITO



*I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;*

*[...]*

*Art. 167. São vedados:*

*I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;*

*II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;*

*Constituição do Estado do Espírito Santo*

*Art. 64. Não será admitido aumento da despesa prevista:*

*I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Governador do Estado, ressalvado o disposto no art. 151, §§ 2º e 3º;*

*[...]*

*Art. 152. São vedados:*

*I - o início de programas ou projetos não-incluídos na lei orçamentária anual;*

*II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;*

*[...]*

*Art. 156. Aplica-se aos Municípios, no que couber, o disposto neste capítulo.*

Essas, Exmos. Srs. Edis, são as razões que me permitem considerar inconstitucional o Autógrafo nº 64/2018, as quais possuem, nos termos do Art. 38, §1º, da LOM<sup>1</sup>, força suficiente a dar sustentáculo a um Veto ao Projeto.

### **3) CONCLUSÃO:**

Diante do exposto, verificando a inconstitucionalidade da norma, por ruptura do Princípio da Separação de Poderes, contrariando-se as disposições da Lei Orgânica do Município de Castelo/ES, a Constituição do Estado do Espírito Santo e a Constituição da República Federativa do Brasil, decido por **VETAR** o Autógrafo de Lei nº 64/2018, que "Institui a "Semana Municipal de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual Contra Crianças e Adolescentes" no Município de

<sup>1</sup> Art. 38 - Aprovado o Projeto de Lei, na forma regimental, será ele enviado ao Prefeito que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º - Se o Prefeito julgar o Projeto no todo ou em parte inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á no prazo de quinze (15) dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito (48) horas, ao Presidente da Câmara, os motivos do veto.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTELO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
GABINETE DO PREFEITO**



Castelo", o que faço com fulcro no Art. 38, §1º, da Lei Orgânica do Município de Castelo/ES<sup>2</sup>.

Ante os motivos de ordem técnico-jurídica acima expostos, e sendo somente o que se apresenta para o momento, aproveito a oportunidade para enviar saudações cordiais, na certeza da manutenção do presente VETO por esta Casa Legislativa.

Castelo/ES, 28 de setembro de 2018.

**LUIZ CARLOS PIASSI**  
Prefeito de Castelo/ES

<sup>2</sup> Art. 38 - *Aprovado o Projeto de Lei, na forma regimental, será ele enviado ao Prefeito que, aquiescendo, o sancionará.*

§ 1º - *Se o Prefeito julgar o Projeto no todo ou em parte inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á no prazo de quinze (15) dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito (48) horas, ao Presidente da Câmara, os motivos do veto.*