



## MENSAGEM DE VETO Nº 003, DE 23 DE SETEMBRO DE 2020.

O **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CASTELO/ES**, no uso de suas atribuições previstas nos Artigos 38, §1º e 53, V, da Lei Orgânica Municipal<sup>1</sup>, decide VETAR o Autógrafo de Lei nº 48/2020, que "*Estabelece o dever de o Poder Executivo Municipal destinar a Santa Casa de Misericórdia de Cachoeiro de Itapemirim – Filial Castelo – Santa Casa Castelense, 20% do valor devolvido pela Câmara Municipal*", 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 Legislativo, que "*Estabelece o dever de o Poder Executivo Municipal destinar a Santa Casa de Misericórdia de Cachoeiro de Itapemirim – Filial Castelo – Santa Casa Castelense, 20% do valor devolvido pela Câmara Municipal*".

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:

Como se vê, a matéria ora tratada está realmente inserida dentre aquelas sujeitas à competência reservada ao Prefeito, em relação às quais não é dado ao Poder Legislativo local imiscuir-se.

Segundo o sempre irreprochável escólio de Hely Lopes Meirelles:

*"No sistema brasileiro o governo municipal é de funções divididas, cabendo as executivas à Prefeitura e as legislativas à Câmara 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.*

Art. 53 - *Compete, privativamente, ao Prefeito:*

[...]

V - *vetar projetos de lei, nos termos desta lei;*



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

*Vereadores. Esses dois Poderes, entrosando suas atividades específicas, realizam com independência e harmonia o governo local, nas condições expressas na lei orgânica do Município. O sistema de separação de funções - executivas e legislativas - impede que o órgão de um Poder exerça atribuições do outro. Assim sendo, a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a Administração; a Prefeitura as 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 da Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante" (v. "Direito Municipal Brasileiro", 15ª edição, São Paulo, Malheiros Editores, 2006, p. 708).*

Nesse contexto, o exercício da função legislativa pela Câmara dos Vereadores deve ser de caráter genérico e abstrato, não podendo inserir-se pela prática de atos concretos da administração, de competência exclusiva do Prefeito.

Ora, o planejamento, a organização, a direção e a execução dos serviços públicos são evidentemente atribuições do Chefe do Poder Executivo, haja vista que a ele compete o exercício da direção superior da administração e a prática dos atos necessários a esse fim, na forma do artigo Art. 84, I, da Constituição Federal, reproduzido pelo Art. 91, I, da Constituição Estadual e aplicável aos Municípios por força do Princípio da Simetria <sup>(2)</sup>.

Oportuno, ainda uma vez, citar o escólio de Hely Lopes Meirelles, segundo o qual:

*"As atribuições do prefeito são de natureza governamental e administrativa: governamentais são todas aquelas de condução dos negócios públicos, de opções políticas de conveniência e oportunidade na sua realização - e, por isso mesmo, insuscetíveis de controle por qualquer outro agente, órgão ou Poder; administrativas são as que visam à concretização das atividades executivas do Município, por meio de atos jurídicos sempre controláveis pelo Poder Judiciário e, em certos casos, pelo Legislativo local" (obra citada, p. 711).*

<sup>2</sup>

*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;*

*Constituição Estadual:*

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

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



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

A iniciativa de leis que invadam essa esfera privativa de competência afronta o disposto no Art. 2º da Constituição Federal, e reproduzido no Art. 17 da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força do 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.*

Segundo o Art. 61, § 1º, II, "b", da Constituição Federal, reproduzida pelo Art. 63, p.ú., III e VI, da Constituição Estadual, e aplicado aos municípios por força do Princípio da Simetria<sup>3</sup>, e, por conta disso, transcrito no Art. 33, p.ú., III e VI, da Lei Orgânica do Município de Castelo/ES, Lei que disponha sobre a organização administrativa e as atribuições das Secretarias Executivas é matéria de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Confira-se:

Constituição Federal:

*Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

*§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:*

*[...]*

*II - disponham sobre:*

*[...]*

*b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;*

Constituição Estadual:

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

<sup>3</sup>

Constituição do Estado do Espírito Santo:

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

Constituição Federal:

*Art. 29. O Município rege-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:*



PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTELO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
GABINETE DO PREFEITO

*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:*

[...]

*III - organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo;*

[...]

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

*Lei Orgânica do Município de Castelo:*

*Art. 33 - A iniciativa de Lei cabe a qualquer Vereador, às Comissões da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos.*

*Parágrafo único. São de iniciativa do Prefeito Municipal, as leis que disponham sobre:*

[...]

*III - organização administrativa do Poder Executivo e matéria tributária e Orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;*

[...]

*VI - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos do Poder Executivo.*

Sobre o tema localizamos o Parecer/Consulta TC 004/2017 (TCEES), que esclarece que a possibilidade da Câmara repassar recursos financeiros de suas dotações para entidades sem fins lucrativos, como a Santa Casa, e que tais repasses constituem as chamadas subvenções, disciplinadas no artigo 16 da Lei 4320/1964.

Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras a concessão de subvenções sociais visará a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos, revelar-se mais econômica. [grifo nosso]

Entende que esta Corte de Contas, em seu Parecer Consulta nº 72/99, bem se posicionou sobre esse assunto, e assim transcreveu o Parecer, em parte:

[...] Com relação ao segundo questionamento se 'é permitido a Câmara Municipal patrocinar eventos festivos e conceder subvenções a entidades situadas no município?' **Não se pode deixar de considerar que a Câmara Municipal, não possui receita própria, sobrevivendo dos duodécimos que são repassados pelo Município**, que destinam-se à manutenção da atividade legislativa e ao pagamento dos servidores, de forma que não pode a mesma pretender patrocinar qualquer que seja o evento festivo, uma vez que patrocínio de eventos não se inclui entre as funções típicas, tampouco nas funções atípicas do poder legislativo. O entendimento do Plenário deste Tribunal de Contas ao apreciar e



PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTELO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
GABINETE DO PREFEITO

decidiu o processo TC.1035/99, por unanimidade acolheu o voto do Relator Conselheiro Djalma Monteiro da Silva, originando o parecer/consulta 018/99, cuja ementa possui o seguinte teor: 'Impossibilidade jurídica de patrocínio, por parte do legislativo municipal, de eventos de qualquer natureza.' No que se refere a concessão de subvenções sociais a entidades municipais pela Câmara, utilizaremos do Art. 16 da Lei nº 4.320/64, pelo fato de que uma simples interpretação do mesmo, servirá de base para solucionar a inquirição proposta. 'Art. 16. Fundamentalmente, e nos limites das possibilidades financeiras, a concessão de subvenções sociais visará a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada, aplicados a esses objetivos revelar-se mais econômica.' Depreende-se do dispositivo acima mencionado que as subvenções sociais visam suplementar os recursos de origem privada, com o fim de prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, e como estes serviços essenciais enumerados no Art. 16, não são da competência do poder legislativo, uma vez que não fazem parte das atividades incluídas como funções típicas ou atípicas do legislativo, não pode a Câmara Municipal conceder subvenções sociais, sob pena de afrontar o princípio da legalidade. [...] **(grifo nosso)**

Quanto ao segundo item da presente consulta, a indagação para sobre a possibilidade da Câmara de repassar recursos financeiros de suas dotações para entidades sem fins lucrativos.

Esclarece o subscritor da OT-C 35/2013, que tais repasses constituem as chamadas subvenções, disciplinadas no art. 16 da Lei 4.320/64. Explica, ainda, que subvenção social é uma forma de transferência de recursos financeiros públicos para organizações governamentais e não governamentais, de caráter assistencial e sem fins lucrativos, com o objetivo de cobrir despesas de custeio.

Entretanto, a resposta é no sentido negativo, que a Câmara Municipal não pode repassar recursos financeiros de suas dotações orçamentárias a entidades sem fins lucrativos, tendo em vista que tais repasses, que se constituem em subvenções sociais, não são da competência do Poder Legislativo, não podendo a Câmara concedê-los sob pena de afrontar o princípio da legalidade, conforme Parecer Consulta TC nº 72/99.

Portanto, ao que nos parece, a Câmara não pode destinar recursos financeiros de suas dotações orçamentárias a entidades sem fins lucrativos como a Santa Casa de Misericórdia, pois tais repasses não são da competência do Poder Legislativo.

Assim, caso haja previsão da Lei Orçamentária para devolução pela Câmara Municipal dos valores que lhe foram repassados ao Poder Executivo a nosso ver, não há que se falar em obrigação do Poder Executivo destinar



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

qualquer percentual à Santa Casa de Misericórdia ou outra vinculação destes valores, nos termos do parecer consulta do TCEES supra mencionado.

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

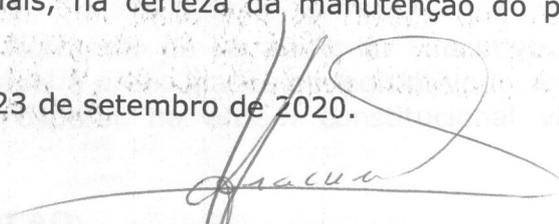
Essas, Exmos. Srs. Edis, são as razões que me permitem considerar inconstitucional o Autógrafo nº 48/2020, as quais possuem, nos termos dos Artigos 38, §1º e 53, V, da Lei Orgânica Municipal, força suficiente para dar alicerçar o Veto ao Projeto.

**3) CONCLUSÃO:**

Diante do exposto, verificando a inconstitucionalidade da norma, por ruptura do Princípio da Reserva da Administração ou 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 48/2020, que "*Estabelece o dever de o Poder Executivo Municipal destinar a Santa Casa de Misericórdia de Cachoeiro de Itapemirim – Filial Castelo – Santa Casa Castelense, 20% do valor devolvido pela Câmara Municipal*", o que faço com fulcro nos Artigos 38, §1º e 53, V, da Lei Orgânica do Município de Castelo/ES.

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, 23 de setembro de 2020.

  
**DOMINGOS FRACAROLI**  
Prefeito de Castelo