



## MENSAGEM DE VETO N.º 026, DE 19 DE JULHO DE 2019.

O **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CASTELO/ES**, no uso de suas atribuições previstas na Lei Orgânica Municipal (artigos 38, §1º e 53, V)<sup>1</sup>, decide VETAR o Autógrafo de Lei nº 66/2019, que "*Institui no Município de Castelo o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados*"; em virtude de vícios de inconstitucionalidade, conforme explicitado nas razões que se seguem.

### RAZÕES DE VETO

Colenda Casa,  
Ilustres Vereadores,

Trata-se de Projeto de Lei de iniciativa Parlamentar, que "*Institui no Município de Castelo o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados*".

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.

#### **DO AFRONTO AO PRINCÍPIO DA NECESSIDADE:**

Preliminarmente, cumpre registrar que referido Cadastro (CAGED) já existe, eis que instituído pela União através da Lei Federal nº 4.923, de 23 de dezembro de 1965.

---

1 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;*



Dito isso, salienta-se que o exercício da atividade legislativa está submetido fundamentalmente ao princípio da necessidade. Por conseguinte, havendo norma federal já disposta acerca de determinada matéria, torna-se supérflua e rebarbativa eventual lei municipal que trate do tema em caráter concorrente.

Assim, sob o prisma do Princípio da Necessidade, verifica-se que o Projeto de Lei em comento configura medida inócua, por repetir comandos expressos em norma já existente no ordenamento jurídico, pelo que representa atividade legiferante desnecessária.

Neste toar, pertinentes são as seguintes lições de Gilmar Mendes acerca do denominado abuso do poder de legislar:

*"Embora a competência para editar normas, no tocante à matéria, quase não conheça limites (universalidade da atividade legislativa), a atividade legislativa é, e deve continuar sendo, uma atividade subsidiária. Significa dizer que o exercício da atividade legislativa está submetido ao princípio da necessidade, isto é, que a promulgação de leis supérfluas ou iterativas configura abuso do poder de legislar.*

*É que a presunção de liberdade, que lastreia o Estado de Direito democrático, pressupõe um regime legal mínimo, que não reduza ou restrinja, imotivada ou desnecessariamente, a liberdade de ação no âmbito social. As leis hão de ter, pois, um fundamento objetivo, devendo mesmo ser reconhecida a inconstitucionalidade das normas que estabelecem restrições dispensáveis." (in MENDES, Gilmar Ferreira. Teoria da Legislação e Controle de Constitucionalidade: Algumas Notas. Revista Jurídica Virtual da Presidência da República. Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/PastasMinistros/GilmarMendes/ArtigosJornais/331829.pdf>).*

Em suma, essa mera análise inicial já aponta que o Projeto de Lei sob comento padece de vício de inconstitucionalidade por malferir o Princípio da Necessidade, razão pela qual não reúne condições de validamente prosperar.

Outrossim, havendo a necessidade de o Poder Público Municipal se valer das informações citadas no texto do Autógrafo, é crível que o CAGED Federal poderá prestá-las.

Prefeitura Municipal de Castelo

Av. Nossa Senhora da Penha, 103 - Centro | Cep: 29360-000 - Castelo/ES | Tel.: +55 28 3542-2124 | 8526



## **DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES:**

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>2</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 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.*

## 2 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 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:*

Prefeitura Municipal de Castelo

Av. Nossa Senhora da Penha, 103 - Centro | Cep: 29360-000 - Castelo/ES | Tel.: +55 28 3542-2124 | 8526



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.

Dessa forma, verifica-se que as Cartas Maiores reservaram a missão de iniciar leis que disponham sobre a organização administrativa e as atribuições das Secretarias Executivas, ao Chefe deste Poder.

Ora! É inegável que o teor da Proposta está produzindo normas de organização administrativa, e criando atribuições para as secretarias e órgãos do Poder Executivo.

O PL sob análise ao criar o cadastro e suas várias ações, está, em outras palavras, estabelecendo "atribuições" a "órgãos da administração pública municipal", notadamente, no mínimo, a Secretaria Municipal de Assistência Social, responsável por promover ações que visem a melhoria das condições de vida da população.

Logo, à luz da Constituição Estadual e da Federal, verifica-se que a Proposição possui matéria reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, o que importa em dizer que, tendo sido iniciada pela Câmara Municipal, afrontou o Princípio da Reserva da Administração.

Não obstante a isso, verifica-se que 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, pois trata-se de atuação administrativa fundada em escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro Poder.

Prefeitura Municipal de Castelo

Av. Nossa Senhora da Penha, 103 - Centro | Cep: 29360-000 - Castelo/ES | Tel.: +55 28 3542-2124 | 8526



Nessa senda, cumpre reforçar que a matéria da Proposta é tão administrativa que o Art. 84, I, da Constituição Federal, reproduzido pelo Art. 91, I, da Constituição Estadual e aplicável aos Municípios por força do Princípio da Simetria assim dispõe:

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;*

Registra-se, ademais, que os fundamentos retro alinhavados fazem sobressair ainda, a inconstitucionalidade da Proposta, porque contraria o Princípio da Separação dos Poderes, tendo como corolário deste a iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo quanto à Lei que disponha sobre a organização administrativa e as atribuições das Secretarias Executivas.

Não há dúvida de que a iniciativa parlamentar, ainda que revestida de boas intenções, invadiu a esfera da gestão administrativa, e como tal, é inconstitucional, por violar, além daqueles já mencionados acima, 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. Confirma-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.*

Prefeitura Municipal de Castelo

Av. Nossa Senhora da Penha, 103 - Centro | Cep: 29360-000 - Castelo/ES | Tel.: +55 28 3542-2124 | 8526



Logo, é importante esclarecer que os entes políticos da federação dividem as funções do governo: O Executivo foi incumbido da tarefa de administrar, segundo a legislação vigente, por força do postulado da legalidade, enquanto que o legislativo ficou responsável pela edição das normas genéricas e abstratas, as quais compõem a base normativa para as atividades de gestão.

No Município, à Câmara Municipal incumbem as funções legislativas e ao Prefeito as executivas. Entre esses Poderes locais não existe subordinação administrativa ou política, mas simples entrosamento de funções e de atividades político-administrativas. *"Nessa sinergia de funções é que residem a independência e a harmonia dos poderes, princípio constitucional extensivo ao governo municipal."* (Cf. HELY LOPES MEIRELLES, "Direito Municipal Brasileiro", Malheiros, São Paulo, 8.ª ed., pp. 427 e 508.)

Essa repartição de funções decorre da incorporação à Constituição Brasileira do Princípio da Independência e Harmonia Entre os Poderes, conforme retro alinhavado.

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.

### **CONCLUSÃO:**

Diante do exposto, vejo por entender que o Autógrafo em questão, iniciado pelo Legislativo Municipal Castelense, possui evidentes vícios formais de inconstitucionalidade, seja por ruptura do Princípio da Necessidade Legislativa, seja por desrespeito ao Princípio da reserva de Administração, seja por violação ao Princípio da Separação dos Poderes, contrariando-se, portanto, as disposições da Constituição do Estado do Espírito Santo e a Constituição da República Federativa do Brasil, razões estas que não deixam escolha a esse Chefe do Poder Executivo do Município de Castelo/ES senão **VETAR**, nos termos dos Artigos 38, §1º e 53, V, da Lei Orgânica do Município de Castelo/ES, o Autógrafo de Lei nº

Prefeitura Municipal de Castelo

Av. Nossa Senhora da Penha, 103 - Centro | Cep: 29360-000 - Castelo/ES | Tel.: +55 28 3542-2124 | 8526



66/2019, que "Institui no Município de Castelo o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados".

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, 19 de julho de 2019.



**LUIZ CARLOS PIASSI**  
Prefeito