



MENSAGEM DE VETO Nº 030, DE 08 DE AGOSTO DE 2019.

O **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CASTELO/ES**, no uso de suas atribuições previstas na Lei Orgânica Municipal (Artigos 38, §1º e 53, V¹), decide VETAR o Autógrafo de Lei nº 87/2019, que "*Autoriza o Poder Público a dispor sobre a obrigatoriedade na contratação de mão de obra local pelas empresas instaladas em Castelo, e dá outras providências*"; 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 Parlamentar, que "*Autoriza o Poder Público a dispor sobre a obrigatoriedade na contratação de mão de obra local pelas empresas instaladas em Castelo, e dá outras providências*".

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.

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;*

Prefeitura Municipal de Castelo



2) FUNDAMENTAÇÃO:

O Autógrafo de Lei impugnado é verticalmente incompatível com nosso ordenamento constitucional por violar de um lado o **princípio federativo e a competência normativa da União**, o da **separação de poderes**, e de outro os **princípios da razoabilidade, igualdade, livre concorrência e livre iniciativa**, previstos nos seguintes dispositivos da Constituição da República (aplicáveis aos municípios por força do Princípio da Simetria²):

"Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

*IV - os valores sociais do trabalho e da **livre iniciativa**;*

(...)

*Art. 22 - Compete privativamente à **União legislar** sobre:*

*I - **direito** civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e **do trabalho**;*

(...)

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

(...)

*Art. 170 - A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na **livre iniciativa**, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:*

(...)

*IV - **livre concorrência**;" (g.n.)*

2.1) Da Violação ao Princípio do Pacto Federativo:

De proêmio, verifica-se a existência de vício material, na medida em que a lei trata de questões afetas à competência do legislador federal.

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 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:



Isto porque **a lei local cuida de norma de direito do trabalho**, a qual se insere na **competência privativa do legislador federal**, nos termos do **art. 22, inciso I, da Constituição Federal**.

Um dos princípios constitucionais estabelecidos é o denominado **princípio federativo**, que está assentado nos arts. 1º e 18 da Constituição da República, bem como no art. 1º da Constituição Capixaba.

Como é cediço, a Constituição da República estabelece a repartição constitucional de competências entre as diversas esferas da federação brasileira. E a repartição de competências entre os entes federados é o corolário mais evidente do princípio federativo.

Referindo-se aos princípios fundamentais da Constituição, que revelam as opções políticas essenciais do Estado, José Afonso da Silva aponta que entre eles podem ser inseridos, entre outros, "os princípios relativos à existência, forma, estrutura e tipo de Estado: **República Federativa do Brasil**, soberania, Estado Democrático de Direito (art. 1º)" (Curso de direito constitucional positivo, 13. ed., São Paulo, Málheiros, 1997, p. 96, g.n.).

Um dos aspectos de maior relevo, e que representa a dimensão e alcance do princípio do pacto federativo, adotado pelo Constituinte em 1988, é justamente o que se assenta nos critérios adotados pela Constituição Federal para a repartição de competências entre os entes federativos, bem como a fixação da autonomia e dos respectivos limites, dos Estados, Distrito Federal, e Municípios, em relação à União.

Anota a propósito Fernanda Dias Menezes de Almeida que "avulta, portanto, sob esse ângulo, a importância da repartição de competências, já que a decisão tomada a respeito é que condiciona a feição do Estado Federal, determinando maior ou menor grau de descentralização." Daí a afirmação de doutrinadores no sentido de que a repartição de competências é "a chave da estrutura do poder federal", "o elemento essencial da construção federal", "a grande questão do federalismo", "o problema típico do Estado Federal"

Prefeitura Municipal de Castelo

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



(*Competências na Constituição Federal de 1988*, 4. ed., São Paulo, Atlas, 2007, p. 19/20).

A preservação do princípio federativo tem contado com a anuência do C. Supremo Tribunal Federal, como destacado em julgado relatado pelo Min. Celso de Mello:

"(...) a idéia de Federação — que tem, na autonomia dos Estados-membros, um de seus *cornerstones* — revela-se elemento cujo sentido de fundamentalidade a torna imune, em sede de revisão constitucional, à própria ação reformadora do Congresso Nacional, por representar categoria política inalcançável, até mesmo, pelo exercício do poder constituinte derivado (CF, art. 60, § 4º, I)." (HC 80.511, voto do Min. Celso de Mello, julgamento em 21-8-01, DJ de 14-9-01).

Por essa linha de raciocínio, pode-se também afirmar que **lei municipal** que **regula matéria** cuja **competência é do legislador federal** e do estadual está, ao desrespeitar a repartição constitucional de competências, a **violar o princípio federativo**.

A prescrição de que os Municípios devem observar os princípios constitucionais estabelecidos não se encontra apenas no art. 20 da Constituição Capixaba. O art. 29, *caput*, da Constituição Federal prevê que "O Município *reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com 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 (g.n.).*"

Relevante anotar que quando do julgamento da ADI 130.227.0/0-00 em 21.08.07, rel. des. Renato Nalini, o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo acolheu a tese no sentido da possibilidade de declaração de **inconstitucionalidade de lei municipal por violação do princípio da repartição de competências** estabelecido pela Constituição Federal. É relevante trazer excerto de voto do i. Desembargador Walter de Almeida Guilherme, imprescindível para a elucidação da questão:

Prefeitura Municipal de Castelo

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



"(...)

Ora, um dos princípios da Constituição Federal – e de capital importância – é o princípio federativo, que se expressa, no Título I, denominado 'Dos Princípios Fundamentais', logo no art.1º: 'A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito...'

Sendo a organização federativa do Estado brasileiro um princípio fundamental da República do Brasil, e constituindo elemento essencial dessa forma de estado a distribuição de competência legislativa dos entes federados, inescapável a conclusão de ser essa discriminação de competência um princípio estabelecido na Constituição Federal.

Assim, quando o referido art. 144 ordena que os Municípios, ao se organizarem, devem atender os princípios da Constituição Federal, fica claro que se estes editam lei municipal fora dos parâmetros de sua competência legislativa, invadindo a esfera de competência legislativa da União, não estão obedecendo ao princípio federativo, e, pois, afrontando estão o art. 144 da Constituição do Estado (...) (trecho do voto do i. des. Walter de Almeida Guilherme, no julgamento da ADI 130.227.0/0-00).

(...)"

Não pode o legislador municipal, a pretexto de legislar concorrentemente ou suplementar a legislação federal, invadir a competência legislativa deste ente federativo superior (RE 313.060, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 29-11-2005, Segunda Turma, DJ de 24-2-2006).

E nem cabe alegar que a lei municipal ora tratada encontra fundamento na competência prevista no art. 30, I e II, da Constituição Federal, pois a matéria foi elencada pela Carta Magna como de competência exclusiva da União.

Neste sentido, o Supremo já explicitou que:

"(...) 2. A competência constitucional dos Municípios de legislar sobre interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição das competências, atribui à União ou aos Estados. (...)" (RE 313060/SP - Relatora: Min. Ellen Gracie – J. 29/11/2005 - Órgão Julgador: Segunda Turma)

Analisando tal argumento jurídico, o ilustre desembargador Sousa Lima, do E. Tribunal de Justiça do estado de São Paulo, decidiu que:

Prefeitura Municipal de Castelo

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



"(...) salienta-se que a Constituição Federal, em seu artigo 22, incisos I, atribuiu competência à União para legislar, dentre outros temas, sobre direito comercial e trabalhista. Pela técnica de repartição de competências adotada na Lei Maior, aos Municípios somente cumpre regular tais matérias de modo específico, atendendo às suas particularidades locais, através da competência suplementar. Assim, quando definiu as competências dos entes municipais houve por deferir-lhes de modo suplementar relativamente a legislação federal e estadual, sempre para a disciplina de assuntos de interesse meramente local, ou seja, que se circunscrevam aos limites do território." (Incidente de inconstitucionalidade nº 990.10.329220-0, j. em 17.11.2010)

Em suma, mostra-se flagrante a inconstitucionalidade por invasão da competência exclusiva da União.

2.3) Violação da Regra da Separação de Poderes:

No caso em exame houve violação do princípio da separação de poderes.

É ponto 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 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.

O legislador municipal, na hipótese analisada, acolheu iniciativa parlamentar, impondo ao Poder Executivo a reserva de percentual de vagas para estagiários na administração local para pessoas portadoras de necessidades especiais.

Em que pese a relevante intenção do parlamentar que apresentou originariamente referida propositura, o fato é que ela interfere no âmbito da gestão administrativa, e como tal, é inconstitucional.

Prefeitura Municipal de Castelo

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



Referido diploma, na prática, criou obrigação para a administração local, *invadindo a esfera da gestão administrativa*, que cabe ao Poder Executivo, e envolve o *planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo*. Isso equivale à prática de ato de administração, de sorte a malferir a separação dos poderes.

Cumprе recordar aqui o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que *"a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a 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 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, 15ªed., 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 deve existir entre os poderes estatais.

A exemplo, o E. Tribunal de Justiça Paulista tem declarado a inconstitucionalidade de leis municipais de iniciativa parlamentar que interferem na gestão administrativa, com amparo na violação da regra da separação de poderes, conforme ementas de julgados recentes, transcritas a seguir:

"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 9882, de 20 de abril de 2007, do Município de São José do Rio Preto. Obrigatoriedade de

Prefeitura Municipal de Castelo

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



ascensoristas nos elevadores dos edifícios comerciais. Violação ao princípio constitucional da independência entre os poderes. Inconstitucionalidade declarada. Pedido julgado procedente.” (TJSP, ADI 149.044-0/8-00, rel. des. Armando Toledo, j.20.02.2008, v.u.).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal de Itapetininga nº 4.979, de 28 de setembro de 2.005, do Município de Itapetininga, que “dispõe sobre a obrigatoriedade de confecção distribuição de material explicativo dos efeitos das radiações emitidas pelos aparelhos celulares e sobre sua correta utilização, e dá outras providências Decorrente de projeto de iniciativa parlamentar, promulgada pela Câmara Municipal depois de rejeitado o veto do Prefeito - Realmente, há que se reconhecer que a Câmara Municipal exorbitou no exercício da função legislativa, interferindo em atividade concreta do Poder Executivo - Afronta aos artigos 5º, 25, e 144 e da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO.” (TJSP, ADI 134.410-0/4, rel. des. Viana Santos, j. 05.03.2008).

2.3) Do afronto aos Princípios da Livre Concorrência e da Livre Iniciativa:

Baseado nessa premissa, o ato normativo impugnado contrasta, por fim, com os **princípios da livre concorrência e da livre iniciativa** (previstos nos arts. 1º, IV, e 170, *caput* e IV, da CF/88). O fomento da atividade econômica incumbe ao Poder Público, na forma da Constituição, mas sob esse pretexto não é possível a edição de normas arbitrárias, desarrazoadas, como a presente Proposta pretende.

A legislação em comento, dessa forma, ofende a ordem constitucional estadual vigente (art. 20, da Constituição Espírito santense), especialmente **o princípio federativo e a competência normativa da União, os princípios da razoabilidade, igualdade, livre concorrência e livre iniciativa**, impondo-se o Veto a Proposta.

3) CONCLUSÃO:

Prefeitura Municipal de Castelo



Diante do exposto, verificando a inconstitucionalidade do Autógrafo de Lei, 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** integralmente o Autógrafo de Lei nº 87/2019, que "*Autoriza o Poder Público a dispor sobre a obrigatoriedade na contratação de mão de obra local pelas empresas instaladas em Castelo, e dá outras providências*", 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, 08 de agosto de 2019.

LUIZ CARLOS PIASSI
Prefeito