Câmara de Vereadores de Pelotas

VETO TOTAL

Doc Nº:0001/2019
Protocolo2435/2019
Data: 12/04/2019

PREFEITURA MUNICIPAL
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PREFEITA

Ofício n.º 0141/2019. DAO

Exmo. Sr.
Fabrício Tavares
Presidente da Câmara Municipal
Pelotas – RS

Sr. Presidente,

Na oportunidade em que o cumprimento, apresento Veto Integral ao Projeto de Lei encaminhado a este Executivo, através do Ofício Legislativo n.º 0105/19 (protocolo n.º 1292/19), de autoria da Vereadora Fernanda Miranda, o qual *"Dispõe sobre reserva de no mínimo cinco por cento de vagas de emprego no setor público para mulheres, em empresas que prestam serviço junto à Prefeitura"*.

Seguem apensas, dez páginas.

Atenciosamente,

Gabinete da Prefeita de Pelotas, em 10 de abril de 2019.

Paula Schild Mascarenhas
Prefeita

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE PELOTAS
GABINETE DA PREFEITA

Ex.mo Sr. Presidente da Câmara Municipal de Pelotas/RS.

Projeto de Lei n.º 0009/2019 - Of. Leg. n.º 0105/2019.

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do parágrafo 1º do artigo 86 da Lei Orgânica Municipal, decidi opor **VETO INTEGRAL** ao Projeto de Lei supracitado, cuja ementa passa-se a reproduzir, *in verbis*: "Dispõe sobre a reserva de no mínimo cinco por cento de vagas de emprego no setor público para as mulheres, em empresas que prestam serviços junto à prefeitura".

01 - Do Projeto de Lei.

Em que pese a louvável iniciativa da vereadora autora do Projeto em análise, ao pretender legislar sobre a reserva de vagas para mulheres no setor público e em empresas vinculadas à Administração Pública, o instrumento normativo incorreu em vícios de inconstitucionalidade formal e material, ao adentrar na esfera organizacional da Administração e invadir competência que não lhe é afeta, como resta evidente no conteúdo proposto, conforme se passa a transcrever na íntegra:

> "Art. 1º Fica disponibilizada a reserva de no mínimo cinco por cento das vagas de empregos para as mulheres, em empresas que prestam serviços junto a Prefeitura Municipal de Pelotas, seja mediante consórcio, contratação, parceria público privada ou concessões.
>
> § Único. Dar-se-á especial atenção a áreas que historicamente as mulheres são minoria, como construção civil, áreas da tecnologia da informação, segurança e transporte coletivo.
>
> Art. 2º No âmbito da administração pública municipal será reservada o percentual de no mínimo cinco por cento de mulheres para os cargos considerados de chefia de setor, em cada secretaria municipal.
>
> Art. 3º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação."

02 - Independência e Harmonia entre os Poderes.

Cabe destacar que, dentre os princípios constitucionais, um dos que vêm apresentando constante previsão nas Constituições Republicanas é o da Independência e Harmonia dos Poderes constituídos, sendo estabelecido no art. 2º da atual Constituição Federal.

Do princípio supracitado deflui a sistemática de distribuição de competências dos entes federativos, bem como a iniciativa legislativa reservada expressamente ao Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º), a qual, por simetria, foi reproduzida nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, sendo que a ofensa a esse sistema determina a nulidade do ato legislativo, por vício de inconstitucionalidade.

Conforme vem se manifestando a doutrina, a função legislativa da Câmara de Vereadores é, notadamente, típica e ampla; todavia, não pode adentrar no âmbito das matérias que foram reservadas expressa e privativamente à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, sob pena de ferir o sistema de harmonia e independência entre os Poderes, conforme lição de José Afonso da Silva[1], a qual se passa a transcrever:

> "São esses apenas alguns exemplos do mecanismo dos freios e contrapesos caracterizador da harmonia entre os Poderes. Tudo isso demonstra que os trabalhos do Legislativo e do Executivo especialmente, mas também do Judiciário, só se desenvolverão a bom termo se esses órgãos se subordinarem ao princípio da harmonia, que não significa nem o domínio de um pelo outro, nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que entre eles há de haver consciente colaboração e controle recíproco que, aliás, integra o mecanismo, para evitar distorções e desmandos. A desarmonia, porém, se dá sempre que se acrescem atribuições, faculdades e prerrogativas de um em detrimento de outro".

03 - Inconstitucionalidade Formal e Material.

De plano, é importante referir que a inconstitucionalidade pode ser de ordem

[1] Silva, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. 4ª edição. São Paulo: Editores Malheiros, 2007, pág. 45.

formal ou material, de acordo com o que refere o Ministro Gilmar Ferreira Mendes[2], cuja citação doutrinária segue:

> "Costuma-se proceder à distinção entre inconstitucionalidade material e formal, tendo em vista a origem do defeito que macula o ato questionado. Os vícios formais afetam o ato normativo singularmente considerado, independentemente de seu conteúdo, referindo-se, fundamentalmente, aos pressupostos e procedimentos relativos à sua formação. Os vícios materiais dizem respeito ao próprio conteúdo do ato, originando-se de um conflito com princípios estabelecidos na Constituição".

Com relação à inconstitucionalidade material, a mesma caracteriza-se quando o conteúdo de um ato jurídico é contrário à Constituição, ou invade esfera de competência que não lhe é própria, de acordo com o que ocorre no presente caso.

Com relação à forma, cabe ressaltar que o STF - Supremo Tribunal Federal, firmou o entendimento no sentido de que as **hipóteses de limitação** da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Lei Maior, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo, o qual pede-se vênia para transcrever:

> "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:
>
> I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;
>
> II - disponham sobre:
>
> a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na

[2] Controle de Constitucionalidade: aspectos jurídicos e políticos. Saraiva, São Paulo, 1990, p. 28

> administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
>
> b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
>
> c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)
>
> d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
>
> e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
>
> f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)
>
> § 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles."

Com efeito, não se permite, assim, interpretação ampliativa do supracitado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente a servidores e órgãos do Poder Executivo; nesse sentido, o julgamento da ADI 2.672, Rel. Min. Ellen Gracie, Redator p/ acórdão Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJ 10.11.2006; da ADI 2.072, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 2.3.2015; e da ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, DJe 215.8.2008.

04 – Especificamente sobre o Projeto de Lei.

4.1 - Da reserva de vagas em empresas terceirizadas.

O projeto de lei ora em análise determina a reserva de vagas de empregos para as mulheres em empresas que prestam serviço (sic) junto à Prefeitura Municipal de Pelotas; nesse ponto também a norma afasta-se da melhor técnica, visto que prefeitura constitui a sede física do Poder Executivo e não pode ser confundida com a Administração Pública.

No entanto, o equívoco supracitado não é o principal problema do artigo, visto que o mesmo invade claramente matéria de competência da União, sendo vedada à Câmara de Vereadores tal iniciativa, visto que é cristalina a Constituição Federal em seu artigo 22, XVII, ao determinar que é competência privativa da União legislar sobre "normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1°, III".

Não é novidade projeto de lei que tenta reservar vagas em empresas que prestam serviços mediante concessões *lato sensu* para Administração Pública, tendo inclusive o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul – TJRS já se manifestado em caso análogo, específico do Município de Pelotas, sendo o precedente ementado da seguinte forma:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N.º 6.098/2014 DO MUNICÍPIO DE PELOTAS. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. 1. **Descabe a Câmara Municipal de Vereadores legislar sobre matéria que é de competência privativa da União** (grifo nosso). 2. **Tratando-se de matéria relativa a direito do trabalho, bem como relativa a contratos e licitações, não poderia a Câmara de Vereadores tomar a iniciativa de legislar determinando que as empresas que contratarem, a título de limpeza urbana, recolhimento de lixo e construção civil, com o Município de Pelotas, deverão manter em seus quadros mão de obra constituída por, no mínimo, 5% (cinco por cento) de ex-apenados** ou apenados em cumprimento de

penas em regimes aberto ou semi-aberto, por se tratar de matéria privativa da União. 3. Existência de vícios formal e material, com afronta aos art. 2, inc, I e XXVII, da Constituição Federal, e art. 1º e 8º, "caput", da Constituição Estadual. Ação declaratória de inconstitucionalidade julgada procedente. UNÂNIME.

Cabe ressaltar que a atual gestão examinou a possibilidade de encaminhar à Câmara Municipal um Projeto de Lei que reservasse determinado percentual de vagas, em empresas que prestam serviços para o Município, para serem providas por apenados e ex-apenados, objetivando auxiliar na ressocialização; entretanto, não o fez em função da manifesta inconstitucionalidade do projeto, em função da invasão de competência da União.

Assim, imperioso reconhecer a existência de vícios de natureza formal e material, com inequívoca afronta ao disposto no art. 22, inc. I e XXVII, da Constituição Federal, e nos art. 1º e 8º, *caput*, da Constituição Estadual, portanto é de rigor a retirada integral do instrumento normativo *sub examine* ordenamento jurídico pátrio.

05 - Da reserva de vagas em cargos públicos.

Em seu art. 2º, o ato normativo determina que, no âmbito da Administração Pública Municipal, será reservado o percentual de no mínimo cinco por cento de (sic) mulheres para os cargos considerados de chefia de setor, em cada secretaria municipal.

Com efeito, pode-se observar uma inversão lógica no artigo supracitado, pois a lei determina a criação de uma reserva de mulheres para ocupar cargos e não uma reserva de cargos para serem ocupados pelas mulheres; ainda deixa de especificar quais cargos, limitando-se informar que serão cargos de chefia de setor, de forma que tal amplitude e indeterminação atingem diretamente a norma no plano da eficácia.

Todavia, a construção do artigo não é o principal problema, pois o ato normativo ora vetado viola o princípio da Separação e Harmonia entre os poderes determinado no art. 10 da Constituição Estadual, bem como invade competência privativa, ao dispor sobre organização interna da Administração Pública, violando o disposto no art. 60, inciso II, alíneas "a"," b" e "d" da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul.

A Constituição do Estado do Rio Grande Sul estabelece o rol de iniciativas e competências privativas do Governador do Estado, as quais se pede vênia para transcrever:

> "Art. 60 São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:
>
> II- disponham sobre:
>
> a. - criação e aumento da remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica;
>
> b. - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, e reforma ou transferência de militares para a inatividade;
>
> d. - criação, estruturação e atribuição das Secretarias e órgãos da administração pública.
>
> Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:
>
> VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual".

Por simetria, o regramento supracitado aplica-se expressamente aos Municípios, conforme disposto no artigo 8º da Constituição Estadual, *verbis*:

> "Art. 8º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição".

Ao examinar a questão da iniciativa acerca dos projetos de lei, o festejado doutrinador Hely Lopes Meirelles[3], em lição basilar, assim se manifesta:

> "Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública

[3] Direito Municipal Brasileiro –Malheiros, décima quinta edição, pág. 733.

> Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais".

Ainda, não se pode olvidar a contrariedade à Constituição Estadual e à Lei Orgânica do Município de Pelotas, que assim dispõe:

> "Art. 62. Compete privativamente ao Prefeito:
>
> II - prover os cargos, empregos e funções do Poder Executivo na forma da lei;
>
> IV - **dispor sobre a estruturação, atribuição e funcionamento dos órgãos da administração municipal** (grifo nosso)".

Nesse sentido, João Jampaulo Júnior[4], por sua vez, especifica as matérias que competem ao Prefeito:

> "As Leis Orgânicas Municipais elencam como matérias de iniciativa privativa do Chefe do Executivo as que tratam da criação, extinção ou transformações de cargos, funções ou empregos públicos municipais na administração direta, autárquica ou fundacional; fixação ou aumento de remuneração dos servidores públicos municipais; regime jurídico, provimento de cargos e empregos, estabilidade e aposentadoria dos servidores; organização administrativa, matéria orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração; criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal; plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, orçamento anual, dentre outros casos previstos na Lei Maior do Município".

Dessa forma, há vício de iniciativa no projeto de lei em análise, porque interfere na organização e funcionamento da administração pública municipal, pois invade a

[4] O Processo Legislativo Municipal", Editora de Direito, 1997, pág. 77.

competência material da Chefe do Poder Executivo, acarretando em ações que obrigam este Poder a se estruturar administrativamente para adequar-se aos parâmetros estabelecidos no projeto, cumprindo recordar o ensinamento do renomado Hely Lopes Meirelles[5]:

> "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 (...) 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."

Destarte, quando o Poder Legislativo, ao editar leis de efeitos concretos que interferem na esfera administrativa, gera efetiva invasão de competência por vício de iniciativa, devendo o ato normativo não vir à lume no mundo jurídico, em face da manifesta inconstitucionalidade, conforme vem se manifestando o Supremo Tribunal Federal – STF, nos precedentes, cujas ementas passa-se a transcrever:

> "EMENTA: CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO LEGISLATIVO: INICIATIVA LEGISLATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. C.F., art. 61, § 1º, II, c. INICIATIVA LEGISLATIVA RESERVADA A OUTRO PODER: PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. C.F., art. 2º. I. - As regras básicas do processo legislativo federal são de

[5] Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros, 2006, 15ª Ed., pp. 708, 712, atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva.

observância obrigatória pelos Estados-membros e Municípios. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. **II. - Leis que disponham sobre servidores públicos são de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo (C.F., art. 61, § 1º, II, a, c, f)** (grifo nosso), à Câmara dos Deputados (C.F., art. 51, IV), ao Senado Federal (C.F., art. 52, XIII), ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça (C.F., art. 96, II, b). III. - Lei de iniciativa reservada a outro poder: não- observância: ofensa ao princípio da separação dos poderes (C.F., art. 2º). IV. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente" (ADI 2.731, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 25.4.2003).

Por fim, ressalvando novamente a intenção da lei ao tentar potencializar a inserção da mulher no mercado de trabalho, combatendo a desigualdade de gênero, a matéria tratada e a forma utilizada violam o disposto na Lei Maior; portanto, em nome da integridade do sistema jurídico, a mesma deve ser vetada.

06 - Da Conclusão.

Diante do exposto, em razão de padecer de vício de inconstitucionalidade material e formal, decidi **VETAR INTEGRALMENTE** o Projeto de Lei ora em exame, com fundamento nas razões supracitadas, de forma a evitar o desequilíbrio e a quebra da harmonia do sistema normativo.

Pelotas, 10 de abril de 2019

Paula Shild Mascarenhas
Prefeita de Pelotas