



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS  
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DA PREFEITA**

**OFÍCIO N° 208/2021/DAO/SGAE**

A Sua Excelência o Senhor  
**Cristiano Silva**  
Presidente da Câmara Municipal  
Pelotas – RS

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Na oportunidade em que o cumprimento, apresento **VETO INTEGRAL** ao Projeto de Lei n.º 5137/2021 (Of. Leg. n.º 0284/2021), cuja ementa dispõe, *in verbis*: “Dispõe sobre a garantia de que pessoas que incorram no crime de racismo injúria racial, sejam impossibilitadas de assumir cargos públicos no município de Pelotas”.

**01 - Do Projeto de Lei.**

Em que pese a louvável iniciativa do vereador autor do Projeto em análise, ao pretender legislar sobre a vedação ao acesso de cargo público por pessoas que incidam na prática de racismo e injúria racial, o instrumento normativo incorreu em vícios de constitucionalidade 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 observa logo no primeiro dispositivo:

“Art. 1º Fica vedado o acesso a cargos públicos no Município de Pelotas, no âmbito da administração direta e indireta, para praticantes de racismo e injúria racial.”

Nesse sentido, desde logo, independentemente da discussão de mérito do Projeto, percebe-se haver um vício de iniciativa no dispositivo legal acima

colacionado, uma vez que, dispõe acerca da organização e funcionamento da administração pública local.

## **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<sup>1</sup>, 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 formal ou material, de acordo com o que refere o Ministro Gilmar Ferreira Mendes<sup>2</sup>, cuja citação doutrinária segue:

---

<sup>1</sup> Silva, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. 4ª edição. São Paulo: Editores Malheiros, 2007, pág. 45.

<sup>2</sup> Controle de Constitucionalidade: aspectos jurídicos e políticos. Saraiva, São Paulo, 1990, p. 28



“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.

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 doutrinador Hely Lopes Meirelles<sup>3</sup>, 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

---

<sup>3</sup> Direito Municipal Brasileiro –Malheiros, décima quinta edição, pág. 733.



Administração Pública 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".

Nesse sentido, João Jampaulo Júnior<sup>4</sup>, 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 competência material da Chefe do Poder Executivo, acarretando ações que obrigam este Poder a se estruturar administrativamente para adequar-se aos parâmetros estabelecidos no projeto.

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 constitucionalidade, 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

---

<sup>4</sup> O Processo Legislativo Municipal", Editora de Direito, 1997, pág. 77.



são de 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. 22º, IV. - Ação direta de constitucionalidade julgada procedente" (ADI 2.731, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 25.4.2003).

Com efeito, não se permite, assim, interpretação ampliativa dos supracitados dispositivos constitucionais, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente a servidores e órgãos do Poder Executivo.

#### **04 – Especificamente sobre o Projeto de Lei.**

Há inconstitucionalidade formal do diploma, porque derivado de proposição de iniciativa parlamentar, a qual configura usurpação da prerrogativa da chefe do Poder Executivo em deflagrar processo legislativo que disponha sobre a gerência superior da Administração Pública ou trate de matéria afeta aos servidores públicos do Poder Executivo.

Tanto a Constituição Federal (art. 61, §1º, II, letra 'a'), como a Estadual (art. 82, VII), estabelecem competência privativa do Chefe do Poder Executivo para a iniciativa de lei que trate de criação de cargos, funções, empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como dos requisitos para seu provimento.

Quando se fala em requisitos é indiferente se são positivos ou negativos, pois seu cumprimento é condição legal para o provimento. Importante também esclarecer que não se trata de uma inconformidade com o conteúdo da norma proposta, mas sim com a necessária manutenção do Princípio da Legalidade, o qual determina aos agentes públicos um agir dentro da legalidade.

Outrossim, a redação proposta viola o princípio constitucional da presunção da inocência, previsto no art. 5º, LVII, da Constituição Federal, a partir da exclusão de candidato de concurso público que responde a inquérito ou ação penal sem trânsito em julgado da sentença condenatória.

O disposto no §2º do Art.1º do projeto refere que o atestado de antecedentes criminais é documento que caracterizará ou não a idoneidade do candidato. Ocorre que esse instrumento não é suficiente e sequer tecnicamente adequado para



comprovar a condenação e o trânsito em julgado de uma ação judicial.

§2º O Atestado de Antecedentes Criminais, documento que descarta a ausência de idoneidade deve estar previsto em edital, em caso de concursos públicos e em lista oficial de documentos a serem entregues em caso de posse em cargos de livre nomeação e exoneração.

Dessa forma, há lacunas e incongruências no projeto que não permitem comprovar a culpabilidade do indivíduo, que é constitucionalmente presumido inocente, sob pena de voltarmos ao total arbítrio estatal, permitindo-se o odioso afastamento de direitos e garantias individuais e a imposição de sanções sem o devido processo legal e a decisão definitiva do órgão competente.

Ademais é compreensível a administração pública exigir uma conduta idônea e inatacável, cabível à Administração Pública estabelecer critérios e regras, visando selecionar os candidatos melhor preparados, bem como com comprovada idoneidade moral e social para o exercício do cargo. Entretanto, trata-se de matéria afeta ao Poder Executivo.

Verifica-se também inconsistência na etapa de exigência do requisito proposto, conforme se depreende do texto trazido no §1º:

§1º Inicia essa vedação com a condenação em decisão transitada em julgado, até o comprovado cumprimento total da pena, devendo ser atestada a idoneidade moral no ato da inscrição do concurso ou entrega de documentos para posse de cargos em comissão de livre nomeação e exoneração.

As inscrições de um certame são abertas de forma indistinta e todos os candidatos concorrem de forma igualitária até que etapas específicas no decorrer do processo sejam aplicadas.

Defende-se a aplicação da idoneidade moral num processo de concurso público, porém isso exige fase específica para a devida investigação social, voltada ao zelo da moralidade administrativa ou, ainda, a exigência de outros documentos no ato da posse (não elidindo a inscrição).

Tanto que o Município já implementou etapas próprias para investigação de vida pregressa, histórico-social ou avaliação psicossocial, de acordo com a natureza do cargo. E, de forma indistinta, já exige atestado de antecedentes criminais e alvará de folha-corrida no ato da admissão.

A partir do que fora constatado, entende-se que o Projeto de Lei, ora

A handwritten signature consisting of stylized letters, likely 'M' and 'h', positioned below the text.

analisado, além de contrariar todo entendimento de hierarquia de normas e de garantias individuais trazidos pela Constituição, também viola o princípio da separação e harmonia entre os Poderes trazido no art. 10 da Constituição Estadual, bem como, invade competência privativa da prefeita, ao dispor sobre matéria tipicamente administrativa, violando o disposto no art. 61, inciso II, alínea "b" da Constituição Federal e art. 62, incisos II e IV da Lei Orgânica Municipal.

#### **06 - Da Conclusão.**

Diante do exposto, em razão de padecer de vício de constitucionalidade 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 no Ordenamento Jurídico.

Gabinete da Prefeita de Pelotas, 28 de julho de 2021.



**Paula Shild Mascarenhas**  
Prefeita