



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

OFÍCIO Nº 258/2021/DAO/SMG

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

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do parágrafo 1º do artigo 86 da Lei Orgânica Municipal, decido opor **VETO INTEGRAL** ao Projeto de Lei n.º 5833/2021 (Of. Leg. n.º 0352/2021), cuja ementa dispõe, in verbis: “Institui no âmbito do Município de Pelotas o programa “Emprego Cidadão” para a população em situação de rua, cria o selo “Empresa Cidadã” e dá outras providências”.

01 – Do Projeto de Lei.

Em que pese a louvável iniciativa do Vereador autor do Projeto em análise, ao pretender legislar sobre a reserva de vagas às pessoas em situação de rua em empresas vinculadas à Administração Pública, o instrumento normativo incorreu em vícios de inconstitucionalidade formal e material por invadir competência que não lhe é afeta, como resta evidente no conteúdo proposto.

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 Silva¹, 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 Mendes², 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

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

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

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 vênha 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 Meirelles³, 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 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”.

Nesse sentido, João Jampaulo Júnior⁴, por sua vez, especifica as

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

4 O Processo Legislativo Municipal”, Editora de Direito, 1997, pág. 77.



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".

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.

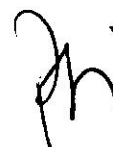
04 – Especificamente sobre o Projeto de Lei.

4.1 – Da reserva de vagas em empresas terceirizadas.

O projeto de lei ora em análise determina no seu §1º a reserva de vagas de empregos para as pessoas em situação de rua que prestam serviço (sic) junto à Prefeitura do Município de Pelotas; nesse ponto também a norma se afasta da melhor técnica, visto que prefeitura constitui a sede física do Poder Executivo e não pode ser confundida com a Administração Pública.

“§1º As Empresas prestadoras de serviços para prefeitura do Município de Pelotas deverão reservar 5% das vagas de emprego às pessoas em situação de rua, a ser inserida em Contrato.

No entanto, o equívoco supracitado não é o principal problema do parágrafo, visto que o mesmo invade claramente matéria de competência da União, sendo vedada à Câmara de Vereadores tal iniciativa, uma vez 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, § 1º, 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.

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 dispositivo normativo sub examine ordenamento jurídico pátrio.

4.2 – Dos benefícios tributários.

Passamos a transcrever na íntegra a redação do §2º do art.3º do projeto em comento:

“§2º As demais empresas instaladas no Município de Pelotas, que desejarem aderir ao programa e captar esse tipo de mão de obra, poderão ser assegurados, mediante lei específica, benefícios tributários, a critério do Executivo Municipal”.

O disposto acima não pode prosperar. Ocorre que a Lei de Responsabilidade Fiscal traz em seu art.14 a exigência de apresentação da estimativa de impacto financeiro e orçamentário para viabilizar a concessão ou ampliação de quaisquer benefícios de caráter tributário, o que não foi observada na presente situação.

Além disso, a Emenda Constitucional 95/2006, pela nova redação do art.133, também determinou como requisito adicional obrigatório para a validade formal



de proposições que crie ou altere despesa, a apresentação da estimativa de impacto financeiro e orçamentário.

No caso em tela, não há indicativo da origem dos recursos que possibilitarão a concessão do benefício ou tampouco elucida como serão compensados ou aplicados e, ainda, qual tipo tributário estamos tratando. Ademais, obrigação tributária exige lei específica que disponha sobre requisitos, tipos e abrangência do tributo. Logo, a norma aqui proposta não é válida para a concessão pretendida.

Por fim, ressaltando novamente a intenção da lei ao tentar potencializar a inserção das pessoas em situação de rua, 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 nos dispositivos acima referidos.

4.3 – Obrigações para secretaria

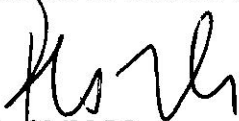
O artigo 2º prevê que caberá à Secretaria de Assistência Social atestar a condição de situação de rua das pessoas assim cadastradas. O §1º do art.4º impõe obrigação à Administração e o §2º regulamenta esta obrigação.

Vislumbra-se inconstitucionalidade desse conteúdo ao passo que determina obrigações para secretaria municipal, usurpando competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor dessas atribuições e de matéria afeta à organização administrativa e de planejamento dos serviços públicos.

05 – Da Conclusão.

Diante do exposto, em razão de padecer de vício de inconstitucionalidade material e formal, decorrente de inobservância do princípio da separação dos poderes; dos requisitos de validade, da ausência de qualquer grau de eficácia da medida pela inexistência de especificação do tributo e condições de concessão do benefício, bem como por adentrar competência privativa da União, decido **VETAR INTEGRALMENTE** o Projeto de Lei em epígrafe.

Gabinete da Prefeita de Pelotas, 1º de setembro de 2021


Paula Schild Mascarenhas
Prefeita de Pelotas