

PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

GABINETE DO PREFEITO

MENSAGEM Nº 016, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2021.

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição c/c art. 66, § 2º da Constituição do Estado do Espírito Santo c/c art. 34, § 1º da Lei Orgânica do Município de Linhares, decidi vetar totalmente, por **INCONSTITUCIONALIDADE**, o **Autógrafo n.º 051/2021**, que determina que as empresas de médio e grande porte instaladas na circunscrição do Município de Linhares realizem palestras de conscientização sobre direitos e violência contra mulheres, crianças, idosos e portadores de necessidades especiais, e dá outras providências.

Atenciosamente,


GUERINO LUIZ ZANON
Prefeito do Município de Linhares

CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Processo Nº 008747/2021

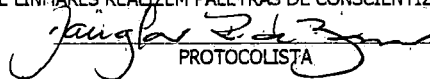
ABERTURA: 16/12/2021 - 09:38:01

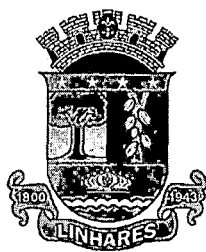
REQUERENTE: PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

DESTINO: PLENARIO

ASSUNTO: VETO

DESCRIÇÃO: VETA TOTALMENTE, POR INCONSTITUCIONALIDADE, O
AUTÓGRAFO N.º 051/2021, QUE DETERMINA QUE AS EMPRESAS DE
MÉDIO E GRANDE PORTE INSTALADAS NA CIRCUNSCRIÇÃO DO
MUNICÍPIO DE LINHARES REALIZEM PALETRAS DE CONSCIENTIZAÇÃO


PROTOCOLISTA



PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

VETO

O PREFEITO MUNICIPAL DE LINHARES, ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, no uso de suas atribuições constitucionais (§ 1º, do artigo 34, da Lei Orgânica de Linhares), decide **VETAR TOTALMENTE**, por inconstitucionalidade, o Projeto de Lei enviado como Autógrafo n.º 051/2021, que determina que as empresas de médio e grande porte instaladas na circunscrição do Município de Linhares realizem palestras de conscientização sobre direitos e violência contra mulheres, crianças, idosos e portadores de necessidades especiais, e dá outras providências, acolhendo o parecer da procuradoria Geral do Município como razões de decidir, a seguir transcritas:

RAZÕES DO VETO

Realizando o controle preventivo de constitucionalidade e legalidade do ato normativo em formação, verifico que o texto do Projeto de Lei, de iniciativa da Câmara Municipal de Linhares, tem como objeto determinar que as empresas de médio e grande porte instaladas na circunscrição do Município de Linhares realizem palestras de conscientização sobre direitos e violência contra mulheres, crianças, idosos e portadores de necessidades especiais.

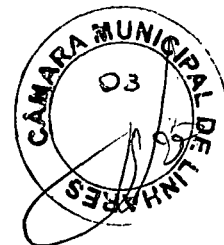
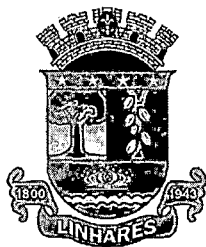
Por oportuno, cabe esclarecer que nos termos do art. 30, I, da Constituição Federal compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local.

Em que pese o município possuir competência para legislar sobre assuntos de interesse local, analisando os artigos do Autógrafo 051/2021, nota-se que o nobre vereador, criador da propositura, pretende determinar que as empresas de médio e grande porte instaladas na circunscrição do Município de Linhares realizem palestras de conscientização sobre direitos e violência contra mulheres, crianças, idosos e portadores de necessidades especiais.

Para tanto, estabelece no caput do artigo 1º “Fica determinado que as empresas de médio e grande porte instaladas no Município de Linhares devem realizar palestras de conscientização sobre os direitos e sobre violência contra mulheres, crianças, idosos e portadores de necessidades especiais”.

Na sequência, o artigo 2º define as empresas abarcadas pela lei, disciplinando que são aquelas que possuem no mínimo 50 (cinquenta) empregados e o artigo 3º estabelece o número mínimo anual de palestra a ser realizado.

?



PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

Além do mais, prevê em seu artigo 4º a aplicação de penalidade em caso de descumprimento da Lei, elencando as penalidades a serem aplicadas e definindo os critérios para a fixação do valor das multas.

Dando sequência à análise, nota-se que os artigos 5º e 6º definem o procedimento para interposição de recurso e indica o órgão competente para o seu processamento e julgamento.

Todavia, em que pese o justo propósito que norteou a iniciativa parlamentar, nota-se que o comando normativo é inconstitucional, dada a patente violação aos princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência.

Com efeito, o art. 1º, inc. IV da Constituição Federal erigiu como fundamento da República os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa. Outrossim, o art. 170, caput e incisos da Carta Maior delinea a ordem econômica nos seguintes termos:

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:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - **livre concorrência**;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

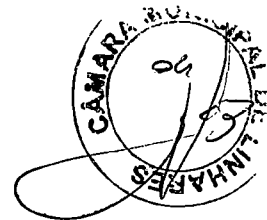
VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Parágrafo único. É assegurado a todos o **livre exercício de qualquer atividade econômica**, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Denota-se, que a República Federativa do Brasil adotou como sistema econômico, uma economia de livre mercado, modelo em que a iniciativa privada atua com pouca interferência governamental.

?



PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

Assim, embora seja cabível a intervenção estatal na atividade econômica, o autógrafo em destaque extrapolou os limites da proporcionalidade/razoabilidade ao restringir de forma indevida os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência, conforme igualmente se extrai do artigo 207 da Constituição Estadual do Espírito Santo:

Art. 207. O Estado exercerá, no âmbito de sua atuação e na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento da atividade econômica, livre à iniciativa privada, desde que não contrarie o interesse público.

§ 1º A exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando motivada por relevante interesse coletivo.

Em atenção ao princípio da simetria, o artigo 127 da Lei Orgânica do Município assim dispôs:

Art. 127 O Município, na sua circunscrição territorial e dentro de sua competência constitucional, assegura a todos, dentro dos princípios da ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, existência dignos, observados os seguintes princípios:

- I - autonomia municipal;
- II - propriedade privada;
- III - função social da propriedade;
- IV - livre concorrência;
- V - defesa do consumidor;
- VI - defesa do meio ambiente;
- VII - redução das desigualdades regionais e sociais;
- VIII - busca do pleno emprego;
- IX - tratamento favorecido para as cooperativas e empresas brasileiras de pequeno porte e micro empresas.

§ 1º É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização dos órgãos públicos municipais, salvo nos casos previstos em lei.

Sobre o tema, o nobre doutrinador José dos Santos Carvalho Filho (Manual de Direito Administrativo, 21. ed. ver., ampl. e atual., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 865) assim disserta:

}



PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

Este fundamento indica que todas as pessoas têm o direito de ingressar no mercado de produção de bens e serviços por sua conta e risco. Trata-se, na verdade, da liberdade de exploração das atividades econômicas sem que o Estado as execute sozinho ou concorra com a iniciativa privada. A livre iniciativa é realmente o postulado maior do regime capitalista. O fundamento em foco se completa, aliás, com a regra do art. 170, parágrafo único, da CF, segundo o qual a todos é assegurado o livre exercício de qualquer atividade econômica, sem necessidade de autorização de órgãos públicos, à exceção dos casos previstos em lei.

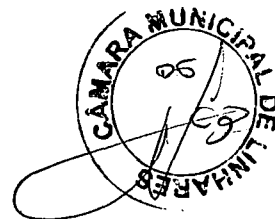
A liberdade de iniciativa não é apenas um dos fundamentos da ordem econômica, mas da própria República, tal como sucede com os valores sociais do trabalho (art. 1º, IV, da CF).

Diante do exposto, verifica-se que o autógrafo em análise, não se mostra razoável/proporcional, ao imiscuir-se na autogestão das empresas de médio e grande porte, atribuindo-lhes ônus incompatível com a livre iniciativa e a livre concorrência que regem o mercado, espaço que, como visto, somente excepcionalmente o Estado (lato sensu) é legitimado a ditar regras.

Neste sentido cumpre trazer à baila as jurisprudências abaixo:

90317410 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. REALIZAÇÃO DE FEIRAS EVENTUAIS E ITINERANTES DE VENDA DE PRODUTOS E SERVIÇOS. MUNICÍPIO DE RIO PARDO. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE, DA LIVRE CONCORRÊNCIA E DA LIVRE INICIATIVA. 1. Os Municípios dispõem de competência constitucionalmente conferida para fins de editar e promover legislação atinente a assuntos de interesse local (artigo 30, I e II, da Constituição Federal). 2. A legislação atinente à realização de feiras eventuais ou itinerantes pode ser diferenciada em relação àquela destinada ao comércio ordinário estaticamente estabelecido, havendo evidentes especificidades que os diferenciam, contudo, esta diferenciação não pode desbordar dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, bem como dos preceitos da livre concorrência e da livre iniciativa (art. 170, IV e parágrafo único da CF e art. 19 da Constituição Estadual). 3. Hipótese concreta em que normativas que exigem a existência de domicílio fiscal e de escritório por longo período em Rio Pardo, bem como que limitam de forma desarrazoada os períodos de funcionamento de feiras eventuais e itinerantes ferem as normativas constitucionais aplicáveis, justificando-se a declaração de inconstitucionalidade. Justificada a cobrança de taxa para a realização dos eventos, ante o exercício do poder de polícia a disponibilização de serviços públicos (art. 145, II, da CF). Razoabilidade da exigência de participação apenas por pessoas jurídicas e ausência de apontamento de inconstitucionalidade específica quanto à previsão de responsabilização solidária entre organizadores das feiras e os feirantes. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME. (TJRS; DirInc 0006747-24.2021.8.21.7000; Proc 70084931948; Tribunal Pleno; Relª Desª Iris Helena Medeiros Nogueira; Julg. 09/07/2021; DJERS 09/08/2021) **Grifos Nossos.**

?



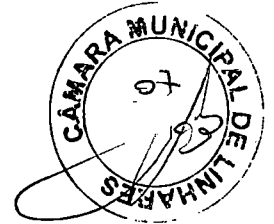
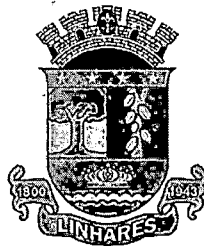
PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

53620858 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 4.395/2013. PREENCHIMENTO OBRIGATÓRIO COM FUNCIONÁRIOS DOS CAIXAS DE SUPERMERCADOS E HIPERMERCADOS COM SEIS OU MAIS CAIXAS EM DIAS DE PROMOÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. OFENSA À LIVRE INICIATIVA E LIVRE CONCORRÊNCIA. PRINCÍPIOS DA ORDEM ECONÔMICA PREVISTO NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INDEVIDA INTERVENÇÃO ESTATAL NA ATIVIDADE EMPRESARIAL. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE, CONTRA O PARECER. Não obstante a intenção do legislador estadual em beneficiar os consumidores de Mato Grosso do Sul, com a comodidade/facilidade determinada na Lei, referida legislação viola os princípios da ordem econômica, livre iniciativa, livre exercício da atividade econômica, livre concorrência e o princípio da razoabilidade, porquanto impõe um ônus ao empresário em verdadeira ingerência na atividade privada. Ao impor a obrigação aos supermercados e hipermercados que possuem seis ou mais caixas de atendimento, a obrigatoriedade de preencher com funcionários a totalidade dos caixas disponíveis nos dias de promoção, a Lei impugnada acaba por restringir o direito dos empresários de conduzir seu negócio (privado), influenciando de maneira irregular na gestão dos estabelecimentos, o que, por certo, terá reflexo no princípio da livre iniciativa, protegido constitucionalmente. (TJMS; DirInc 1402536-28.2019.8.12.0000; Órgão Especial; Rel. Des. Luiz Gonzaga Mendes Marques; DJMS 20/04/2021; Pág. 167) **Grifos Nossos.**

90271749 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE CAXIAS DO SUL. REGULAMENTAÇÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE REMUNERADO INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS POR APLICATIVO E OUTRAS PLATAFORMAS DE COMUNICAÇÃO EM REDE. Inocorrência de inconstitucionalidade formal. Inexistência de usurpação de competência privativa. Possibilidade de intervenção do poder público na atividade econômica. Atuação que deve, contudo, observar a razoabilidade e proporcionalidade. Inconstitucionalidade do estabelecimento de requisitos e pressupostos que não guardam pertinência com a legislação federal e os princípios constitucionais da livre iniciativa, livre concorrência, razoabilidade e proporcionalidade. Ação julgada parcialmente procedente por maioria. (TJRS; DirInc 0179696-25.2019.8.21.7000; Proc 70082077876; Tribunal Pleno; Rel. Des. Vicente Barrôco de Vasconcellos; Julg. 11/12/2020; DJERS 21/01/2021) **Grifos Nossos.**

Oportuno destacar, ademais, que a própria Procuradoria da Câmara Municipal de Linhares, quando se manifestou a respeito do presente Projeto de Lei, constatou a inconstitucionalidade apontada acima, o que foi ratificado pelas Comissões de Constituição, Justiça e Redação; Comissão de Defesa e Promoção dos Direitos das Mulheres; e Comissão

3



PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

de Educação, Cultura, Turismo, Esporte, Saúde, Assistência Social, Segurança, Obras e Meio Ambiente.

Dando sequência à análise do Autógrafo 051/2021, cumpre esclarecer, que o Poder Legislativo não pode, por expressa disposição constitucional, editar leis que confirmam atribuições à administração ou que impliquem aumento de despesas.

Contudo, a norma atacada, no momento em que disciplina o procedimento para interposição de Recurso em virtude da aplicação de penalidade em decorrência do descumprimento da lei (artigo 5º) definindo a Secretaria responsável por seu processamento e julgamento, dispõe sobre atribuições da administração municipal.

Destaca-se que o controle de constitucionalidade das leis é fundamentado pela presença, dentro do ordenamento jurídico, caracterizado pelo Estado Democrático de Direito, de uma hierarquia normativa, ou seja, uma superposição de leis. Cada norma tem como fundamento de validade, outra que lhe é superior, formando uma superposição de leis cujo ápice é ocupado pela Constituição, lei fundamental do Estado.

Pelo princípio da simetria, os entes federados seguem a mesma tripartição de poderes adotada pela Constituição Federal, composta pelo Executivo, Legislativo e Judiciário, independentes e harmônicos entre si. Logo, os poderes públicos municipais também estão vinculados ao respeito à independência e harmonia entre si, o que se materializa no resguardo às competências e prerrogativas recíprocas.

Nessa senda, pelo princípio da simetria constitucional, deve ser observado o disposto no art. 61, § 1º da CF de 88.

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:

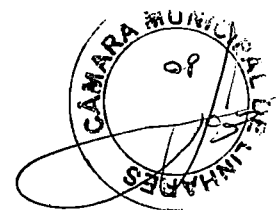
[...]

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

[...]

De forma complementar o art. 63 da Constituição Federal dispõe:

3



PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;

[...]

Em reprodução ao texto constitucional, a Lei orgânica do município em seu artigo 31, IV, dispõe que é de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre as atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da Administração Pública Municipal.

De forma complementar o artigo 32 da Lei orgânica prerroga que “*não será admitido aumento de despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do prefeito Municipal*”.

Nota-se que é vedada pela Constituição Federal e pela Lei orgânica do município a propositura pelo Legislativo Municipal de Projeto de Lei que disponha sobre a organização administrativa municipal, bem como que aumente despesas nesses projetos, por serem de iniciativa Privativa do Chefe do Executivo.

Com efeito, a ofensa ao princípio constitucional da independência dos Poderes, disposta no art. 2º da Constituição Federal/1988, inquina de nulidade o presente autógrafo, prejudicando todo o seu conteúdo. Esse é o entendimento dos Tribunais pátrios, a saber:

EMENTA: REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI Nº 3.375/2013 DO MUNICÍPIO DE LINHARES VÍCIOS FORMAIS E MATERIAIS DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTIPULAÇÃO DE COTAS PARA CONTRATAÇÃO DE MÃO DE OBRA LOCAL MATÉRIA DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA LIVRE INICIATIVA PRECEDENTES TJES REPRESENTAÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. O legislador municipal, ao impor uma espécie de cota de contratação de residentes na municipalidade às empresas prestadoras de serviços que atuem em Linhares, invadiu competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho. 2. A deflagração de processo legislativo por parte de vereador também denota a usurpação de competência legislativa privativa do Prefeito Municipal de Linhares, dado que a Lei Municipal nº 3.375/2013 confere novas funções à Secretaria Municipal de Indústria e Comércio, órgão do Poder Executivo. 3. A discriminação aos trabalhadores não domiciliados no município de Linhares configura ofensa aos princípios fundamentais da isonomia e da livre iniciativa, porquanto a lei confere preferência significativa e injustificada para a contratação de mão de obra local. 4. A discriminação inconstitucional há muito é coibida por este egrégio Tribunal de Justiça, mormente nas hipóteses em que a legislação utiliza a roupagem das ações afirmativas para violar o princípio da isonomia. Neste sentido: III. *Em virtude do princípio da isonomia federativa consagrado no inc. III do art. 19 da CF/88, é flagrantemente inconstitucional a norma que crie discriminações em razão da origem ou mesmo obstáculos ao trabalho de qualquer brasileiro tão-somente por sua naturalidade.* IV. *Mesmo por meio de Lei, não pode o município favorecer seus munícipes a ponto de criar privilégios pelo simples fato de haverem nascido na circunscrição municipal.* V. *Embora compita à Lei distinguir*

7



PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

situações, o princípio da igualdade tem por fim impedir distinções, discriminações ou mesmo privilégios que se revelem arbitrários, preconceituosos, odiosos ou injustificáveis. VI. Não será legítima a desequiparação arbitrária, caprichosa, aleatória, vez que o elemento de discriminação tem de ser relevante e residente nas pessoas por tal modo diferenciadas, e não em fator externo ou alheio a elas. VII. O domicílio ou mesmo a naturalidade são fatores externos e alheios aos artistas, os quais, lamentavelmente, não estariam sendo escolhidos pelo talento ou mesmo pelo mérito pessoal, mas sim por um critério meramente espacial e geográfico, totalmente divorciado do princípio da igualdade. VIII. Pretensas medidas compensatórias ou promocionais alicerçadas em ação afirmativa não podem ser alavancadas com desprezo a enunciados constitucionais com estrutura de regra, como ocorre com o inc. III do art. 19 da carta republicana (TJES; ADI 100080013152; Tribunal Pleno; Relª Desª Catharina Maria Novaes Barcellos; Julg. 18/06/2009; DJES 06/07/2009; Pág. 10). 5. Representação de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar inconstitucional a Lei n. 3.375/2013 do Município de Linhares, com efeitos *ex tunc*.

(TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100190055226, Relator : FERNANDO ESTEVAM BRAVIN RUY, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 04/02/2021, Data da Publicação no Diário: 22/02/2021) *Grifos Nossos*.

EMENTA: REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL Nº 3.709/2017 INSTITUIÇÃO DA SEMANA MUNICIPAL DE CONSCIENTIZAÇÃO DA DEPRESSÃO INFANTOJUVENIL CRIAÇÃO DE ÔNUS PARA O PODER EXECUTIVO NECESSIDADE DE INICIATIVA DE LEI DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PROJETO DE LEI ORIUNDO DO PODER LEGISLATIVO VÍCIO FORMAL RECONHECIDO REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. 1. As hipóteses previstas na Carta Magna para a deflagração do processo legislativo pelo Presidente da República são normas de reprodução obrigatória nas Constituições Estaduais, por força dos princípios da simetria e da separação dos Poderes, e devem ser observadas pelas Leis Orgânicas Distrital e Municipais, sob pena de se configurar inconstitucionalidade formal subjetiva. 2. A criação da Semana Municipal de Conscientização sobre a Depressão infanto-juvenil feriu as normas de regência (Constituições Federal e Estadual e Lei Orgânica Municipal), na medida em que impôs atribuições aos Órgãos do Poder Executivo (Secretaria Municipal de Saúde e Secretaria Municipal de Educação) sem que a Lei n. 3.709/2017 tenha sido deflagrada por iniciativa do Prefeito. 3. A propósito, nem mesmo a ausência de veto em relação aos demais artigos da Lei n. 3.709/2017 seria suficiente para convalidar o vício nomodinâmico, porquanto a *usurpação da prerrogativa de iniciar o processo legislativo qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes. Doutrina. Nem mesmo a ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Insubstância da Súmula nº 5/STF, motivada pela superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988 (STF, ADI 1809, Relator: Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 29/06/2017, Acórdão Eletrônico DJe-176 Divulg 09-08-2017 Public 10-08-2017).* 4. A manutenção dos efeitos da Lei impugnada obrigará o Município de Linhares a organizar e promover o evento criado já no mês de outubro do ano corrente, o que importará em gasto público sem orçamento previamente destinado para tanto, mormente em razão da falta de previsibilidade por parte do Executivo local. 5. Representação de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar inconstitucional a Lei n. 3.709/2017 do Município de Linhares.



PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

(TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100180007658, Relator : FERNANDO ESTEVAM BRAVIN RUY, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 01/11/2018, Data da Publicação no Diário: 14/11/2018) *Grifos Nossos.*

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.060, DE 19 DE MAIO DE 2017, QUE "CRIA O ARTESANATO NA ESCOLA, NA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SOCORRO". ALEGAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Reconhecimento. Lei impugnada, de iniciativa parlamentar, que, ao contrário de atuar em caráter meramente regulatório, genérico ou abstrato, dispõe sobre atos específicos e concretos de gestão administrativa, já que institui política pública de incentivo ao artesanato na comunidade escolar, obrigando o Poder Executivo (sem qualquer margem de discricionariedade) a executar o programa por meio de suas Secretarias Municipais. Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente. (TJSP; ADI 2201261-89.2017.8.26.0000; Ac. 11684368; São Paulo; Órgão Especial; Rel. Des. Ferreira Rodrigues; Julg. 25/07/2018; DJESP 20/08/2018; Pág. 3784) *Grifos Nossos.*

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL Nº 7.246/2014 - MUNICÍPIO DE GUARULHOS - INICIATIVA PARLAMENTAR – LEI QUE DISPÕE SOBRE A INSTITUIÇÃO DE PROGRAMA "CATA-TRECO" - INVASÃO DA COMPETÊNCIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - INGERÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO DO MUNICÍPIO - VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES - CRIAÇÃO DE DESPESAS SEM A INDICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO - VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 5º; 24, § 2º; 25; 47, XIX, 'A'; 144; 174, I, II E III; E 176, I, DA CONSTITUIÇÃO DE SÃO PAULO - CRIAÇÃO DE DESPESAS SEM A INDICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO - PRECEDENTE - INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA – AÇÃO PROCEDENTE. (TJ-SP - ADI: 20234960520158260000 SP 2023496-05.2015.8.26.0000, Relator: João Negrini Filho, Data de Julgamento: 23/09/2015, Órgão Especial, Data de Publicação: 29/09/2015).

A rigor, a existência da limitação do Poder fiscalizador, que ora interessa, deriva do princípio da independência e harmonia entre os Poderes, que, decorre do sistema constitucional brasileiro da técnica da separação dos Poderes formulada por Montesquieu, nos dizeres do Mestre José Afonso da Silva:

Consiste em conferir cada uma das funções governamentais (executiva, legislativa e jurisdicional), a órgãos diferentes, que tomam os nomes das respectivas funções, menos o Judiciário (órgão ou Poder Legislativo, órgão ou Poder Executivo e órgão ou Poder Judiciário)(...) De outro lado, cabe assinalar que a divisão de funções entre os órgãos do Poder nem sua independência são absolutas. Há interferências que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos na busca de um equilíbrio necessário à realização do bem comum e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento de outro e especialmente dos governados. Se ao Legislativo cabe editar normas gerais e impessoais, estabelece-se um processo para sua formação em que o Executivo tem a participação importante, quer pela iniciativa das leis, quer pela sanção e pelo veto. (Curso de Direito Constitucional Positivo, 700. rev. e amp. p 96 a 98).

}



PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

A presente propositura, se sancionada, criará várias atribuições e gastos ao Poder Executivo, o que se insere na competência exclusiva do Chefe do Executivo, em afronta ao princípio da Separação dos Poderes, uma vez que o município necessitará dispor de recursos materiais e humanos para cumprir a Lei.

Em outras palavras, há criação de atribuições para o Poder Executivo e há criação de despesas sem indicação da respectiva fonte, na medida em que impõe ao Poder Executivo a criação de uma verdadeira estrutura para gerenciar, fiscalizar e implementar a determinação trazida pela lei às empresas de médio e grande porte instaladas em Linhares/ES.

Ademais, cumpre esclarecer que o artigo 5º determina o endereçamento do Recurso à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Urbano, órgão inexistente, uma vez que a Lei nº 3.909, de 27 de dezembro de 2019, desmembrou referida Secretaria em duas: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano.

Assim, além de criar atribuições para o Poder Executivo indica órgão inexistente na estrutura organizacional do Poder Executivo do Município de Linhares/ES.

Como se não bastassem os argumentos acima dispostos, ressalta-se que inexistente no orçamento municipal previsão para a despesa que essa nova demanda trará ao município.

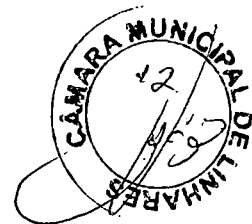
Decerto que, quando o parlamentar prevê ações governamentais que ensejam despesas públicas sem indicar a respectiva fonte de custeio, resta configurada a chamada inconstitucionalidade indireta por violação ao art. 16, caput, § 1º, e o art. 17, §§ 1º a 5º, todos da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000.

O Projeto de Lei impugnado afronta preceitos constitucionais, além de criar despesas públicas sem previsão orçamentária, traduzindo, assim, vício insanável, de gravidade inquestionável.

Dito isso, fica clara a inconstitucionalidade da norma legislativa que, em franco confronto com a Constituição Federal, vai de encontro aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência, bem como, institui, à revelia do Executivo e com a invasão da competência exclusiva deste, imposição ao Município de determinadas ações sem qualquer previsibilidade orçamentária.

Dado o exposto, este Prefeito Municipal afirma a **INCONSTITUCIONALIDADE** do Projeto de Lei enviado como autógrafo n.º **051/2021**, com arrimo no artigo 2º da CF c/c artigo

)



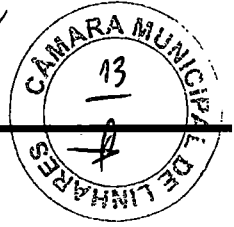
PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

1º da Constituição Estadual c/c artigos 2º e 31, parágrafo único, inciso IV, ambos da Lei Orgânica, exercendo o **VETO TOTAL**, conforme artigo 34, § 1º da Lei Orgânica Municipal.

Estas são as razões que me levam a vetar o Autógrafo em causa, as quais ora submeto à apreciação dos Senhores Membros da Câmara Municipal.

GUERINO LUIZ ZANON

Prefeito do Município de Linhares



**PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA
E REDAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES**

Processo nº 008747/2021

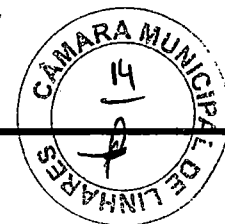
Veto nº 16/2021

Matéria Principal: Projeto de Lei Ordinária nº 774/2021, vinculado ao
Processo nº 005428/2021, de autoria do Vereador Alysson F. G. Reis

PLO. DETERMINA QUE AS EMPRESAS DE MÉDIO E GRANDE PORTE INSTALADAS NESTA MUNICIPALIDADE REALIZEM PALESTRAS DE CONSCIENTIZAÇÃO SOBRE DIREITOS E VIOLÊNCIA CONTRA MULHERES, CRIANÇAS, IDOSOS E PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS. VETO JURÍDICO POR INCONSTITUCIONALIDADE. MANUTENÇÃO DO VETO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LIVRE INICIATIVA. NOVAS ATRIBUIÇÕES CONFERIDAS AO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. CONSIDERAÇÕES.

I - RELATÓRIO

Cuida-se de Mensagem Governamental comunicando a oposição do veto total à iniciativa parlamentar que determina que as empresas que possuam cinquenta ou mais empregados - instaladas no Município de Linhares - realizem palestras de conscientização sobre os direitos e violência contra mulheres, crianças, idosos e portadores de necessidades especiais.



O Exmo. Sr. Prefeito - usando da faculdade que lhe confere o §1º do art. 66 da Constituição c/c art. 66, §2º, da Constituição do Estado do Espírito Santo c/c art. 34, §1º, da Lei Orgânica do Município de Linhares - vetou totalmente a referida proposição (Autógrafo nº 51/2021), sob o fundamento de vício de inconstitucionalidade.

Argumentou que a proposição viola os princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência, estampados no art. 170 da Constituição Federal, art. 207 da Constituição Capixaba e art. 127 da Lei Orgânica Municipal.

Aduziu, ainda, que o projeto impõe atribuições à administração municipal, no momento em que disciplina o procedimento para interposição do recurso previsto no art. 5º, dirigido à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Urbano, órgão inexistente segundo o Alcaide.

Por força do veto do Chefe do Poder Executivo e em cumprimento ao Regimento Interno desta Casa (art. 198, *caput*), a matéria foi encaminhada ao exame desta Comissão (CCJ), competindo-nos nesta oportunidade analisar a matéria vetada quanto aos aspectos constitucional, legal e jurídico.

II - FUNDAMENTAÇÃO

De largada, cumpre assentar que o exame a ser realizado sobre o presente veto cingir-se-á aos aspectos estritamente jurídicos, especialmente com suporte nas matrizes constitucionais e legais que norteiam o processo legiferante.

Câmara Municipal de Linhares
Palácio Legislativo "Antenor Elias"



Quanto ao aspecto formal, verifica-se que houve obediência ao prazo previsto no art. 34, §1º, da Lei Orgânica Municipal, bem como atendidos os requisitos previstos no parágrafo 2º do referido dispositivo, eis que o veto governamental abrangeu texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea. Constatada a *constitucionalidade formal* da Mensagem de Veto em apreço, impõe-se o exame intrínseco dos motivos que lhe servem de fundamentação.

Nesse sentido, verifica-se que a matéria foi vetada pelo Sr. Prefeito por entender que a proposição está eivada de inconstitucionalidade, pelos motivos supracitados.

Em que pese os notáveis propósitos e a relevância do PLO em análise, cumpre registrar que a ingerência por parte do Município no funcionamento das empresas de médio/grande porte é matéria tormentosa, porquanto importa interferência na livre iniciativa e à ordem econômica, tuteladas na Constituição.

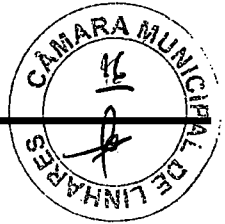
Por essa razão, proposituras que impõem obrigações a particulares em estabelecimentos privados têm sua aplicabilidade condicionada ao atendimento dos princípios constitucionais da proporcionalidade e da razoabilidade, sob pena de afronta à livre iniciativa e livre concorrência, princípios basilares da atividade econômica (art. 170 da CF).

Não por outro motivo a CORTE SUPREMA tem entendimento solidificado de que a intervenção estatal na ordem econômica se faz com respeito aos princípios e fundamentos previstos no artigo 170 da Constituição da República.



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"



Nesse sentido, vale transcrever os ensinamentos do professor MIGUEL REALE que define muito claramente o conteúdo dos supracitados princípios, destacando a complementariedade da livre iniciativa e da livre concorrência. Vejamos:

Ora, livre iniciativa e livre concorrência são conceitos complementares, mas essencialmente distintos. A primeira não é senão a projeção da liberdade individual no plano da produção, circulação e distribuição de riquezas, assegurando não apenas a livre escolha das profissões e das atividades econômicas, mas também a autônoma eleição dos processos ou meios julgados mais adequados à consecução dos fins visados. Liberdade de fins de meios informa o princípio da livre iniciativa, conferindo-lhe um valor primordial, como resulta da interpretação conjugada dos artigos 1º e 170.

Vale consignar que **não é do particular, mas sim do Poder Público o ônus da conscientização da população local (e não apenas dos empregados das empresas de médio e grande porte).**

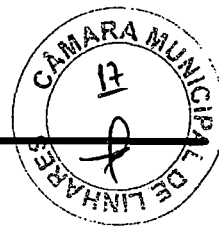
É de se dizer, então, que não cabe ao Poder Público transferir e impor ao particular que execute uma ação que nos termos da Constituição lhe incumbe, ou, popularmente dizendo, "a ninguém é dado cumprimentar o outro com chapéu alheio".

Desse modo, para que se possa coadunar a importância do tema com a livre iniciativa e o postulado da razoabilidade, melhor andaria o legislador local caso fomentasse, ao invés de determinar, a adoção de práticas que possam diminuir ou coibir a violência contra mulheres, crianças, idosos e portadores de necessidades especiais.



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"



Da mesma maneira, a exigência de que as palestras devam ser aplicadas por profissional qualificado (art. 1º, parágrafo único, do PLO) afronta, igualmente, os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência, pois impõe às empresas o dever de convocação de palestrantes, imiscuindo-se, verdadeiramente, na administração dessas empresas, poder não conferido aos Entes Públicos.

Noutro giro, ao editar os comandos previstos nos artigos 4º e 5º da proposição, o autor do projeto ingressou indevidamente na gestão municipal, imiscuindo-se em matéria tipicamente administrativa, de competência do Executivo, estando no círculo da reserva da Administração, extrapolando, assim, as fronteiras reservadas aos nobres edis, maiormente por abranger matérias que são da alçada privativa do Chefe do Poder Executivo, imunes à intervenção do Poder Legislativo.

Como se sabe, matérias ligadas à *organização administrativa* são de iniciativa reservada ao Poder Executivo, conforme art. 61, §1º, II, alínea "b", da CF, aplicável aos Estados e Municípios por força do *princípio da simetria*.

Nessa senda, **verifica-se a inconstitucionalidade formal dos artigos 4º e 5º do presente PLO, por vício de iniciativa.**

Verifica-se, portanto, que a proposição interfere na atribuição de órgãos da administração pública municipal, desbordando, assim, para indesejável ofensa ao sistema da separação e independência dos poderes, invadindo competências típicas do Poder Executivo.

Referido sistema é constituidor de verdadeira base harmônica da atuação dos Poderes, os quais, pelo seu intermédio, atuam segundo um sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), em controle recíproco, visando à manutenção do equilíbrio tripartite.

Em arremate, cabe o devido registro de que a proposição em tela foi objeto de análise jurídica por parte da Procuradoria e desta Comissão, onde recebeu duplamente o diagnóstico de inconstitucionalidade em sua feitura, além de ter recebido pareceres desfavoráveis em outras comissões permanentes.

III - CONCLUSÃO

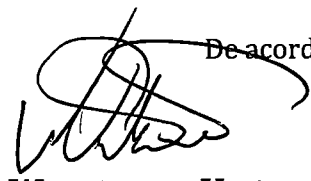
Ante o exposto, a Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara Municipal de Linhares/ES - por maioria de votos - opina pela **MANUTENÇÃO DO VETO TOTAL** aposto pelo Exmo. Sr. Prefeito ao Autógrafo nº 51/2021, referente ao PLO nº 774/2021, por estar eivado de inconstitucionalidade.

Plenário "Joaquim Calmon", em 21.12.2021.



JADIR RIGOTTI JUNIOR
Relator

De acordo:



WELLINGTON VICENTINI
Presidente

Câmara Municipal de Linhares
Palácio Legislativo "Antenor Elias"



Processos nº 008747/2021 e 005428/2021


Veto nº 16/2021

Projeto de Lei Ordinária nº 774/2021

A Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara Municipal de Linhares/ES - por maioria de votos (vencido o Vereador Alysson Reis), acolhe o parecer do Relator, concluindo pela **MANUTENÇÃO DO VETO TOTAL** aposto pelo Exmó. Sr. Prefeito ao Autógrafo nº 51/2021, referente ao PLO nº 774/2021, por estar eivado de inconstitucionalidade.

Plenário "Joaquim Calmon", em 21.12.2021.


JADIR RIGOTTI JUNIOR
Relator


WELLINGTON VICENTINI
Presidente


ALYSSON REIS
Membro