PREFEITURA DO NATAL

MENSAGEM Nº. 141/2024

A Sua Excelência o Senhor
Eriko Samuel Xavier de Oliveira
Presidente da Câmara Municipal de Natal

Em 23 de julho de 2024.

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do parágrafo 1.º do art. 43 da Lei Orgânica do Município de Natal, decidi vetar integralmente o **Projeto de Lei n.º 258/2018**, de autoria do Vereador Bispo Francisco de Assis, subscrito pelas Vereadoras Brisa Bracchi e Nina Souza, aprovado em sessão plenária realizada no dia 02 de julho de 2024, e recebido pelo Gabinete Civil desta Municipalidade na data de 04 de julho de 2024, o qual *"dispõe sobre a reserva de vagas de trabalho nos contratos que envolvam prestação de serviços contínuos, com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, para pessoas em situação de rua, pelas empresas vencedoras de licitações públicas no âmbito do Município de Natal"***,** por estar eivado de inconstitucionalidades de cunho formal e material, afrontando os arts. 2.º e 22, inciso XXVII, todos da Constituição Federal, bem como o art. 16 da Lei Orgânica do Município – LOM, na forma das **RAZÕES DE VETO INTEGRAL**, adiante explicitadas.

RAZÕES DE VETO

Como se vê, a partir do exame do teor do Projeto de Lei apresentado, pretende o Poder Legislativo Municipal determinar que no âmbito desta municipalidade, as empresas vencedoras de processos licitatórios pertinentes à prestação de serviços contínuos, com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, deverão reservar pelo menos 3% das vagas para pessoa em situação de rua (art. 1º).

Estabelece que a obrigatoriedade se aplica também às hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de licitação para o mesmo objeto e que terão direito a concorrer às vagas de

emprego as pessoas em situação de rua, cadastradas e encaminhadas pela Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMTAS), bem como por quaisquer outros serviços públicos e serviços conveniados à Secretaria, desde que preencham os requisitos profissionais mínimos exigidos para a execução do trabalho (parágrafos 1º e 2º do art. 1º)

Dispõe que caso o número mínimo de vagas destinadas às pessoas em situação de rua não seja preenchido, a Secretaria Municipal de Assistência Social poderá encaminhar candidatos a curso de capacitação correlato às vagas disponibilizadas e não preenchidas (parágrafo 3º do art. 1º).

Preleciona que a SEMTAS será responsável pelo encaminhamento dos candidatos às vagas sobre as quais dispõe o projeto de Lei e pelo acompanhamento da situação do trabalhador beneficiário, inclusive quanto a assistência pára obtenção da documentação necessária para candidatura à vaga de emprego (art. 2º).

Por fim, determina que o Poder Executivo Municipal regulamentará a Lei, no que couber, no prazo de 180 (cento e oitenta dias), contados da data de sua publicação (art. 3º).

Com efeito, a presente proposição legislativa claramente possui fins bem-intencionados, vez que tem como escopo implementar política de inclusão social e garantia de emprego. No entanto, tal proposição não merece prosperar em razão das inconstitucionalidades que a maculam.

Isso porque, inicialmente, o Projeto de Lei em comento, ao pretender que as empresas vencedoras de processos licitatórios pertinentes à prestação de serviços contínuos, com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, reservem pelo menos 3% das vagas para pessoa em situação de rua, acaba, por via oblíqua, determinando que tal exigência conste nos editais de licitação e consequentemente cria norma específica sobre licitação e contratos administrativos.

No presente Projeto de Lei, a referida determinação não visa tão somente realizar a suplementação das normas gerais existentes nem as adequar a eventuais particularidades locais (consoante autoriza o art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal). Ao contrário, acaba por criar normas gerais acerca de licitação e contratos, o que leva à conclusão de que o

seu corpo textual se afigura eivado da mácula da inconstitucionalidade formal, malferindo o art. 22, inciso XXVII, da Constituição da República.

Para melhor compreensão, colaciona-se a íntegra do inciso XXVII do art. 22 da Constituição Federal, *in verbis*:

> *"Art. 22.* ***Compete privativamente à União legislar sobre****:*
>
> *(...)*
>
> *XXVII –* ***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;*
>
> *(...)"*
>
> (grifos acrescidos)

Sobre o assunto, o STF já se manifestou pela ocorrência da citada inconstitucionalidade formal, ressaltando que tal múnus legislativo compete à União, senão vejamos os seguintes julgados:

> *"EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade: L. Distrital 3.705, de 21.11.2005, que cria restrições a empresas que discriminarem na contratação de mão-de-obra: inconstitucionalidade declarada. 1.* ***Ofensa à competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação administrativa, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais de todos os entes da Federação (CF, art. 22, XXVII)*** *e para dispor sobre Direito do Trabalho e inspeção do trabalho (CF, arts. 21, XXIV e 22, I). 2.* ***Afronta ao art. 37, XXI, da Constituição da República - norma de observância compulsória pelas ordens locais*** *- segundo o qual a disciplina legal das licitações há de assegurar a "igualdade de condições de todos os concorrentes", o que é incompatível com a proibição de licitar em função de um critério - o da discriminação de empregados inscritos em cadastros restritivos de crédito -, que não tem pertinência com a exigência de garantia do cumprimento do contrato objeto do concurso."* (STF, ADI 3670 DF,

Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, j. 02/04/2007, DJ 18/05/2007, P. 00064)

(grifos acrescidos)

"EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE DE AGREMIAÇÃO PARTIDÁRIA COM REPRESENTAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL PARA DEFLAGRAR O PROCESSO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE EM TESE. INTELIGÊNCIA DO ART. 103, INCISO VIII, DA MAGNA LEI. REQUISITO DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA ANTECIPADAMENTE SATISFEITO PELO REQUERENTE. IMPUGNAÇÃO DA LEI Nº 11.871/02, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, QUE INSTITUIU, NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SUL-RIO-GRANDENSE, A PREFERENCIAL UTILIZAÇÃO DE SOFTWARES LIVRES OU SEM RESTRIÇÕES PROPRIETÁRIAS. PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DA TESE DO AUTOR QUE APONTA ***INVASÃO DA COMPETÊNCIA LEGIFERANTE RESERVADA À UNIÃO PARA PRODUZIR NORMAS GERAIS EM TEMA DE LICITAÇÃO****, BEM COMO USURPAÇÃO COMPETENCIAL VIOLADORA DO PÉTREO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. RECONHECE-SE, AINDA, QUE O ATO NORMATIVO IMPUGNADO ESTREITA, CONTRA A NATUREZA DOS PRODUTOS QUE LHES SERVEM DE OBJETO NORMATIVO (BENS INFORMÁTICOS), O ÂMBITO DE COMPETIÇÃO DOS INTERESSADOS EM SE VINCULAR CONTRATUALMENTE AO ESTADO-ADMINISTRAÇÃO. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA."* (STF, ADI 3059 MC, Rel. Min. CARLOS BRITTO, Pleno, j. 15/04/2004, DJ 20/08/2004, p. 00036)

(grifos acrescidos)

Ademais, a proposição legislativa em questão ao determinar a exigência de reserva de vagas para pessoas em situação de rua, como condição para contratação administrativa, além de se imiscuir em matéria referente a normas gerais de licitação e contratos administrativos (de competência privativa da União), provoca uma ingerência excessiva e desproporcional na

forma de administrar os assuntos afetos a esta Municipalidade. As prescrições contidas neste Projeto de Lei implicam disposição do modo de gestão do Governo, no tocante à elaboração de editais e contratos administrativos municipais.

Desse modo, ainda que se afigure louvável a pretensão de reserva de vagas para pessoas de ruas, reponta inegável que não se pode impor ao Executivo parâmetros para a emissão dos editais de licitação e contratos administrativos. Igualmente, há imposições de obrigação ao Poder Executivo, por meio da SEMTAS, que será responsável não só pelo encaminhamento das pessoas em situação de rua às empresas, como também pela assistência na obtenção de documentação necessária e fornecimento de capacitação, quando necessário.

Assim, constata-se, nesta proposição de lei, a existência de inconstitucionalidade de caráter material, vez que o seu conteúdo se afigura como invasão à forma de administrar do Poder Executivo Municipal, já que no momento em que o Poder Legislativo Municipal busca editar lei com o objetivo de impor atuação administrativa em determinado sentido, como ocorre na espécie, imiscui-se, de forma indevida, em esfera que é própria da atividade do administrador público (chamada reserva de administração), violando o princípio da separação de poderes.

Efetivamente, compete ao Executivo especialmente a função de administrar, a qual se institui por meio de atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público, cabendo ao Poder Legislativo primordialmente a função de editar leis, isto é, atos normativos revestidos de generalidade e abstração. Assim, esta proposição legislativa revela patente ingerência do Poder Legislativo em atividades típicas do Poder Executivo, quais sejam os poderes de gestão política e administrativa.

Deveras, compete ao Chefe do Executivo Municipal definir se o Poder Público deverá ou não criar ações de reserva de vagas para pessoas em situação de rua nas empresas que venham a ser contratadas para a prestação de serviços de mão de obra nesta Municipalidade, vez que se trata de atividades que integram a política de governo na área de políticas afirmativas e de licitação e contratos administrativos.

Igualmente, o Poder Executivo não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência, notadamente o poder de regulamentar leis e expedir decretos, configurando usurpação de prerrogativa do Chefe do Poder Executivo a imposição, pelo Legislativo, de prazo para regulamentação da norma, conforme determinado no art. 3º do projeto de lei em análise, interferindo no juízo de conveniência e oportunidade da administração pública municipal.

Nesses termos, pode-se dizer que há, no presente Projeto de Lei, afronta direta ao princípio fundamental da separação dos poderes, garantido no art. 2.º da Constituição da República c/c art. 16 da Lei Orgânica do Município – LOM em decorrência do princípio da simetria (art. 29, *caput*, da Constituição Federal)., senão vejamos as respectivas redações:

> ***Constituição Federal:***
>
> *"Art. 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário."*
>
> ***LOM**:*
>
> *"Art. 16. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.*

A respeito do assunto, colacionam-se os seguintes julgados, *in verbis*:

> *"EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO - EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO RECURSO DE AGRAVO - DECISÃO QUE SE AJUSTA À JURISPRUDÊNCIA PREVALECENTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - CONSEQÜENTE INVIABILIDADE DO RECURSO QUE A IMPUGNA - SUBSISTÊNCIA DOS FUNDAMENTOS QUE DÃO SUPORTE À DECISÃO RECORRIDA - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. -* ***O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.*** *É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes.*

Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação 'ultra vires' do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais." (STF, RE 427574 ED, Rel. Min. CELSO DE MELLO, 2ª Turma, Acórdão Eletrônico, j. 13/12/2011, DJe 030 10/02/2012, Pub. 13/02/2012)

(grifos acrescidos)

"Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.449/04 DO DISTRITO FEDERAL. PROIBIÇÃO DE COBRANÇA DE ASSINATURA BÁSICA NOS SERVIÇOS DE ÁGUA, LUZ, GÁS, TV A CABO E TELEFONIA. INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR E PRESTAR OS SERVIÇOS PÚBLICOS DE TELECOMUNICAÇÕES E ENERGIA ELÉTRICA (CF, ART. 21, XI E XII, 'b', E 22, IV). FIXAÇÃO DA POLÍTICA TARIFÁRIA COMO PRERROGATIVA INERENTE À TITULARIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO (CF, ART. 175, PARÁGRAFO ÚNICO, III). AFASTAMENTO DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO ESTADO-MEMBRO PARA LEGISLAR SOBRE CONSUMO (CF, ART. 24, V E VII). USUÁRIO DE SERVIÇOS PÚBLICOS CUJO REGIME GUARDA DISTINÇÃO COM A FIGURA DO CONSUMIDOR (CF, ART. 175, PARÁGRAFO ÚNICO, II). PRECEDENTES. SERVIÇOS DE FORNECIMENTO DE ÁGUA E GÁS. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO (CF, ART. 2º). PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

(...)

4. Ofende a denominada reserva de administração, decorrência do conteúdo nuclear do princípio da Separação de Poderes (CF, art. 2º), a proibição de cobrança de tarifa de assinatura básica no que concerne aos serviços de água e gás, em grande medida submetidos também à incidência de leis federais (CF, art. 22, IV), mormente

> *quando constante de ato normativo emanado do Poder Legislativo fruto de iniciativa parlamentar, porquanto supressora da margem de apreciação do Chefe do Poder Executivo Distrital na condução da Administração Pública, no que se inclui a formulação da política pública remuneratória do serviço público.*
>
> *5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente."* (STF, ADI 3343, Rel. Min. AYRES BRITTO, Rel. p/ Acórdão Min. LUIZ FUX, Pleno, j. 01/09/2011, DJe 221 21/11/2011, Pub. 22/11/2011, Ement. Vol. 02630-01, p. 00001)

> *"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei 7.278, de 12 de junho de 2014.* ***Obrigatoriedade de previsão em editais de obras e serviços que os licitantes contratem percentual de trabalhadoras egressas do sistema penitenciário ou em cumprimento de pena em regime semiaberto ou aberto. Matéria relacionada à administração do município. Competência do Poder Executivo. Vício de iniciativa****. Ocorrência. Criação de despesas sem a indicação da correspondente fonte de custeio. Inconstitucionalidade da lei reconhecida. Ação procedente."* (TJ/SP, ADI n.º 2143979-98.2014.8.26.0000, Rel. Tristão Ribeiro, Órgão Especial, j. 26/11/2014)
>
> (grifos acrescidos)

Portanto, há uma evidente ofensa à chamada cláusula de reserva de administração, vez que se trata de um projeto de iniciativa do Parlamento Municipal, versando sobre a escolha do *modus operandi* de elaborar os contratos administrativos e os editais de licitação sob a responsabilidade do Executivo Municipal. Desse modo, a proposição legislativa em tela afigura-se materialmente inconstitucional, pois deturpa o postulado da tripartição dos poderes estatais.

Diante do exposto, pelas razões acima expostas, Senhor Presidente e Senhores Vereadores, **VETO INTEGRALMENTE** o **Projeto de Lei n.º 258/2023**, de autoria do Vereador Bispo Francisco de Assis, por estar eivado de inconstitucionalidades de cunho

formal e material, afrontando os arts. 2º e 22, inciso XXVII, todos da Constituição Federal, bem como o art. 16 da Lei Orgânica do Município – LOM.

Atenciosamente,

ÁLVARO COSTA DIAS
Prefeito