PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

GABINETE DO PREFEITO

MENSAGEM Nº 010, DE 30 DE JUNHO 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 016/2021**, que "Institui a Lei da Ficha Limpa Municipal e dispõe sobre os requisitos para a ocupação dos cargos e funções de chefia, direção e coordenação no âmbito da Administração Municipal Direta ou Indireta, seja no Executivo ou Legislativo, incluindo como causa de inelegibilidade para a nomeação de Secretários(as) Municipais, Presidentes e Dirigentes de autarquias e fundações públicas municipais, a prática de ato tipificado na Lei Complementar Federal nº 4, de 18 de maio de 1990".

Atenciosamente,

GUERINO LUIZ ZANON
Prefeito do Município de Linhares

VETO

O **PREFEITO MUNICIPAL DE LINHARES, ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, no uso de suas atribuições constitucionais (§ 1°, do artigo 34, da Lei Orgânica de Linhares), decide **VETAR TOTALMENTE,** por inconstitucionalidade, o Projeto de Lei enviado como Autógrafo n.° **016/2021**, o qual Institui a Lei da Ficha Limpa Municipal e dispõe sobre os requisitos para a ocupação dos cargos e funções de chefia, direção e coordenação no âmbito da Administração Municipal Direta ou Indireta, seja no Executivo ou Legislativo, incluindo como causa de inelegibilidade para a nomeação de Secretários(as) Municipais, Presidentes e Dirigentes de autarquias e fundações públicas municipais, a prática de ato tipificado na Lei Complementar Federal n° 4, de 18 de maio de 1990, 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 a instituição da Lei da Ficha Limpa Municipal e a disposição sobre os requisitos para a ocupação dos cargos e funções de chefia, direção e coordenação no âmbito da Administração Municipal Direta ou Indireta, seja no Executivo ou Legislativo, incluindo como causa de inelegibilidade para a nomeação de Secretários(as) Municipais, Presidentes e Dirigentes de autarquias e fundações públicas municipais, a prática de ato tipificado na Lei Complementar Federal n° 64, de 18 de maio de 1990.

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

Em que pese o município possuir competência para legislar sobre assuntos de interesse local, analisando os artigos do Autógrafo 016/2021, nota-se que o nobre vereador, criador da propositura, pretende instituir a Lei da Ficha Limpa Municipal e dispor sobre os requisitos

para a ocupação dos cargos e funções de chefia, direção e coordenação no âmbito da Administração Municipal Direta ou Indireta, seja no Executivo ou Legislativo, incluindo como causa de inelegibilidade para a nomeação de Secretários(as) Municipais, Presidentes e Dirigentes de autarquias e fundações públicas municipais, a prática de ato tipificado na Lei Complementar Federal nº64, de 18 de maio de 1990.

Para tanto, estabelece no artigo 1º:

> "Esta lei estabelece requisitos para o ingresso de pessoas no serviço público municipal por meio de nomeação para ocupação dos seguintes cargos no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta dos Poderes Executivo e Legislativo do Município:
> I – de Secretário(a) Municipal, Presidentes e Dirigentes de autarquias e fundações públicas municipais;
> II – de provimento em comissão de chefia, direção e coordenação;
> III – de chefia, direção e coordenação, no caso de designação de servidores para ocupar tal função; e
> IV – integrantes de conselhos, comissões, comitês ou órgãos municipais de deliberação coletiva".

Na sequência, traz as hipóteses em que as pessoas elencadas no artigo 1º estarão impossilitadas de serem nomeadas, entre outras disposições, em referência à Lei Complementar Federal nº 64 de 18 de maio de 1990 e suas alterações.

Todavia, em que pese o justo propósito que norteou a iniciativa parlamentar, nota-se que o comando normativo invadiu competência privativa do Chefe do Poder Executivo local, ao regular matéria eminentemente administrativa, dispondo sobre provimento de cargos do Poder Executivo.

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:
> [...]
> **c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;**
> [...]

No mesmo sentido dispõe o artigo 63 da Constituição do Estado do Espírito Santo:

> Art. 63. A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público e aos cidadãos, satisfeitos os requisitos estabelecidos nesta Constituição.
> Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:
> [...]
> **IV - servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;**

Em reprodução ao texto constitucional, a Lei orgânica do município em seu artigo 31, III, dispõe que é de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre os servidores públicos do Município, seu regime jurídico, *provimento de cargos*, estabilidade e aposentadoria.

Nota-se que é vedada pela Constituição Federal, Constituição Estadual e pela Lei Orgânica do município a propositura pelo Legislativo Municipal de Projeto de Lei que disponha sobre provimento de cargos do Poder Executivo, 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:

> **49759059 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA PARLAMENTAR À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL DE ANCHIETA QUE VEDA A NOMEAÇÃO DE PESSOAS "FICHAS SUJAS" PARA CARGO EM COMISSÃO NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO E LEGISLATIVO. MATÉRIA REFERENTE A PROVIMENTO DE CARGO PÚBLICO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL DE INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDO. CONFLITO ENTRE O PRINCÍPIO DA MORALIDADE E SEPARAÇÃO DOS PODERES. PREVALÊNCIA DAS REGRAS DE COMPETÊNCIA PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. AÇÃO DIRETA DE I NCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.** 1. **Reconhece-se a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, de norma municipal de iniciativa parlamentar, que insere dispositivos da LC 135/2010 (Ficha Limpa Nacional) na Lei Orgânica do Município, por se tratar de matéria referente a provimento de cargo público cuja competência privativa é do Chefe do Poder Executivo Municipal**. 2. Ainda que revele-se louvável a iniciativa da Câmara Municipal, cuja pretensão é inibir a nomeação em cargos comissionados de pessoas com condenação transitada em julgado, as quais não teriam predicativos compatíveis com a atividade pública, em clara homenagem ao princípio da moralidade, entende-se que o vício de iniciativa da Lei não pode ser sanado pela invocação do princípio da moralidade. Precedente STF. 3. Diante da colisão do princípio da moralidade com as regras de competência estabelecidas na Constituição, consectárias do princípio da Separação dos Poderes, deve-se conferir primazia a esse último, considerado cláusula pétrea (art. 60,§ 4º, inciso III, da CF). 3. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. *(TJES; ADI 0012513-74.2018.8.08.0000; Rel. Des. Sérgio Bizzotto Pessoa de Mendonça; Julg. 20/09/2018; DJES 28/09/2018)*

> **50284052 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO VERSANTE SOBRE FORMA DE PROVIMENTO DE CARGOS COMISSIONADOS NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA LOCAL. PROCESSO LEGISLATIVO DE DEFLAGRAÇÃO PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. AFRONTA À SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DECLARADA.** 1. Conquanto a constituição goiana tenha atribuído competência privativa aos chefes

do poder executivo estadual e municipais para iniciar o processo legislativo na forma e casos previstos (arts. 37, III e 77, ii), deixou de estabelecer de modo expresso para os prefeitos, como o fez para o governador (art. 20, § 1°, II, "b"), a iniciativa privativa de Leis versantes sobre servidores públicos municipais, seu regime jurídico, criação e provimento de cargos, empregos e funções, remuneração, estabilidade e aposentadoria, havendo de ser suprida a lacuna com a invocação do princípio da simetria pois, erigidos que foram os municípios pela Carta Política à condição de entes federativos autônomos, as atribuições privativas dos prefeitos devem ser identificadas com as do presidente da república e dos governadores. 2. O princípio da simetria encontra aplicação principalmente nos casos em que configurada invasão de competência privativa do chefe do executivo para deflagração do processo legislativo parlamentar, por implicar em manifesta afronta ao princípio da separação dos poderes (art. 2° das cartas federal e estadual), indispensável à manutenção do pacto federativo. 3. A despeito da louvável intenção e da relevância da matéria tratada, revela-se formalmente inconstitucional, infringindo a um só tempo os arts. 2°, caput, 20, § 1°, II, "b", 37, III e 77, II da Constituição do Estado de Goiás, Lei municipal que impede o acesso a cargos públicos comissionados de cidadãos enquadrados, em última análise, na Lei ficha limpa, cujo projeto, de iniciativa de vereador, foi vetado pelo alcaide mas aprovado pelo legislativo. 4. Ação direta procedente para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei iporaense n. ° 1.486/2011. *(TJGO; ADI 0020172-83.2013.8.09.0000; Iporá; Corte Especial; Rel[a] Des[a] Beatriz Figueiredo Franco; DJGO 08/04/2014; Pág. 10)*Grifos nossos*

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Seberi. Lei Municipal n° 3.490/12. **Processo de nomeação para cargos em comissão no âmbito dos órgãos do poder executivo e legislativo municipal. Violação da prerrogativa do Chefe do Poder Executivo.** Desrespeito aos arts. 8°; 60, II, alínea "b"; e 82 da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade N° 70056519077, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Túlio de Oliveira Martins, Julgado em 16/11/2015) **Grifos nossos*

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. **LEI DA FICHA LIMPA MUNICIPAL. RESTRIÇÃO À NOMEAÇÃO DE SERVIDORES NO ÂMBITO DO LEGISLATIVO E DO EXECUTIVO. LEI DE INICIATIVA DE VEREADOR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL QUANTO À DISCIPLINA DO PODER EXECUTIVO**. 1. As regras previstas na Constituição Federal acerca do processo legislativo, inclusive no que diz respeito à iniciativa e limites ao poder de emenda parlamentar, são de observância obrigatória pelos demais entes federados. 2. Há inconstitucionalidade formal quando os projetos de lei que disponham sobre servidores públicos do Executivo, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria não forem iniciados pelo Prefeito Municipal. Aplicação, por simetria, do artigo 61, II, "c" da Constituição Federal e do artigo 60, II, "b" da Constituição do Estado Rio Grande do Sul. 3. A sanção da lei pelo Chefe do Executivo não tem o condão de suprir o vício de iniciativa ou convalidar nulidade absoluta decorrente da ilegitimidade daquele que propõe determinada regra. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. 4. Inexiste conflito entre as normas que disciplinam o processo legislativo e aquelas que cuidam da moralidade da Administração, a fim de ser necessário recorrer a critérios de ponderação. 5. **Assim, embora, por imperativo constitucional, seja fundamental a busca da probidade**

pela Administração, não se pode, sobre este pretexto, desrespeitar outras normas de igual hierarquia, fundamentais ao regular e adequado funcionamento do Estado Democrático de Direito, com a manutenção da harmonia e da independência entre os Poderes. Julgada parcialmente procedente a ação direta de inconstitucionalidade, por maioria. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70050430065, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Cini Marchionatti, Redator: Jorge Luiz Lopes do Canto, Julgado em 27/01/2014) **Grifos nossos*

DIREITO CONSTITUCIONAL - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MEDIDA CAUTELAR - LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL - SERVIDOR PÚBLICO - LEI DA FICHA LIMPA MUNICIPAL - SIMETRIA AOS PRECEITOS DAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAL E FEDERAL - LEI COMPLEMENTAR QUE REQUER INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - NÃO OBSERVADO - VÍCIO FORMAL - COM REDUÇÃO DO TEXTO - RESSALVADA A COMPETÊNCIA EM RELAÇÃO AOS SERVIDORES DO PODER LEGISLATIVO - FUMUS BONI JURIS PATENTE - CONSEQÜÊNCIAS NEGATIVAS AO PROCESSO LEGISLATIVO – PERICULUM IN MORA - DEFERIMENTO PARCIAL DA CAUTELAR. 1. Presentes os requisitos necessários à concessão da cautelar - fumus boni juris e periculum in mora -, defere-se em parte a medida em ação direta de inconstitucionalidade para suspender, com eficácia ex nunc, a norma, em tese, inconstitucional. 2. Vislumbra-se que a referida Lei Complementar do Município de Exu, em tese, padece de inconstitucionalidade formal por violação ao art. 19, § 1º, incisos IV e VI, da Constituição Estadual, pelo que resta consubstanciado o fumus boni juris para deferimento parcial da liminar. 3. **Ressalta-se que em relação aos servidores do Poder Legislativo, a princípio, não há qualquer inconstitucionalidade da Lei impugnada, porque a Câmara Municipal tem competência para regrar critérios para provimento de cargos e funções públicas de seus servidores, observada sua autonomia financeira e administrativa, incumbindo-lhe, privativamente, dispor sobre o funcionamento e organização dos cargos, empregos e funções de seus serviços, observados os precisos termos das normas de reprodução obrigatória dos artigos 51, IV, e 52 XIII, da Constituição Federal, e artigo 14, incisos III e IV, da Constituição Estadual. 4. A possibilidade de advirem conseqüências negativas ao processo legislativo, decorrentes de lei complementar municipal que não observou a competência privativa do chefe do poder executivo de iniciativa de Lei que disponha sobre servidores públicos do executivo e da administração indireta,** enseja a suspensão cautelar parcial da norma impugnada e configura o periculum in mora. 4. Medida cautelar parcialmente deferida, com redução do texto, da parte do art. 2º da Lei Complementar Municipal nº 01/2012, do Município de Exu/PE, a fim de suspender as expressões "órgãos do Poder Executivo" e "da Administração Indireta do Município de Exu", com efeitos ex nunc. (TJ-PE - ADI: 2971299 PE, Relator: Agenor Ferreira de Lima Filho, Data de Julgamento: 23/12/2013, Corte Especial, Data de Publicação: 17/01/2014). **Grifos nossos*

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).

Desta feita, tendo o presente Autógrafo versado sobre provimento de cargos do Poder Executivo, portanto, matéria de competência privativa do Poder Executivo, evidente a sua inconstitucionalidade formal, em face do descrito vício de iniciativa e da violação dos princípios da independência e harmonia entre os poderes.

Em outras palavras, em tema concernente ao regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, a implementação da providência está reservada ao Chefe do Poder Executivo, a quem pertence, com exclusividade, a iniciativa da lei quando necessária,

Importa salientar, outrossim, que o alcance social e o cunho louvável do autógrafo questionado não têm o condão de afastar o vício formal existente. Dar concretude ao princípio da moralidade administrativa deve ser uma busca constante de todos os agentes públicos, mas, sob esse pretexto, não se pode olvidar de outras normas constitucionais, também fundamentais ao regular funcionamento do Estado Democrático de Direito.

Deste modo, o Projeto de Lei impugnado afronta preceitos constitucionais, traduzindo, assim, vício insanável, de gravidade inquestionável.

Dito isso, fica clara a inconstitucionalidade da norma legislativa que, em franco confronto com a Constituição Federal, Constituição de Estado do Espírito Santo, bem como a

Lei Orgânica do Município, versa sobre provimento de cargos no âmbito do Poder Executivo, com a invasão da competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

Dado o exposto, este Prefeito Municipal afirma a **INCONSTITUCIONALIDADE** do Projeto de Lei enviado como autógrafo n.º **016/2021**, com arrimo no artigo 2º da CF c/c artigo 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