



Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

Ofício nº: 08/2020 – GABPR/ASJU

Lagoa Santa, 06 de janeiro de 2020.

Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Lagoa Santa/MG
Paulo Marcos Dolabella Lacerda Campos

Assunto: Veto integral ao Projeto de Lei nº 5.279/2020, que “*Dispõe sobre a aprendizagem na Administração Pública direta e dá outras providências.*”

Exmo. Sr. Presidente,

O Prefeito Municipal de Lagoa Santa, Rogério César de Matos Avelar, nos termos do artigo 68, inciso VI, da Lei Orgânica do Município, **veta integralmente o Projeto de Lei nº 5.279/2020**, pelas razões a seguir expostas:

1 - DAS RAZÕES DO VETO

Trata-se de Projeto de Lei nº 5.279/2020, de iniciativa do Poder Legislativo, que “*Dispõe sobre a aprendizagem na Administração Pública direta e dá outras providências.*”

Em que pese a sua finalidade, o projeto deve ser vetado com base na seguinte fundamentação:

1.1) DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO LEGISLAR SOBRE DIREITO DO TRABALHO

O art. 22 da Constituição da República, em seu inciso I, dispõe que é competência privativa da União legislar sobre direito do trabalho, *in verbis*:

“Art. 22. **Compete privativamente à União legislar sobre:**

I - **direito** civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e **do trabalho**;” (g.n.)

Logo, não é permitido ao Poder Executivo nem ao Poder Legislativo local ditar leis sobre direito do trabalho, pois isso é matéria afeta à União.

Vale ressaltar que, quando o Legislador Municipal edita ato normativo que invade a competência do Legislador Federal ou Estadual, não se tem pura e simplesmente por violada



Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

uma norma constitucional, pois também há o patente desrespeito ao *princípio constitucional da repartição de competências*.

O Projeto de Lei objeto do presente veto possui artigos que discorrem sobre a relação de trabalho entre os jovens aprendizes e a Administração Pública Municipal, quando, por exemplo, menciona a duração do contrato de trabalho e quais as áreas de conhecimento que permitem a contratação.

Infere-se que a proposição, na verdade, regulamenta um contrato de aprendizagem, por meio do qual jovens de 14 (catorze) a 24 (vinte e quatro) anos podem ser admitidos por prazo determinado (até 1 ano) para o trabalharem na Administração Pública e, como contraprestação será paga uma bolsa de aprendizado. O vínculo é uma espécie de contrato de trabalho que já se encontra regulamentado pelo art. 428 da Consolidação das Leis do Trabalho:

"Art. 428. Contrato de aprendizagem é o contrato de trabalho especial, ajustado por escrito e por prazo determinado, em que o empregador se compromete a assegurar ao maior de 14 (quatorze) e menor de 24 (vinte e quatro) anos inscrito em programa de aprendizagem formação técnico-profissional metódica, compatível com o seu desenvolvimento físico, moral e psicológico, e o aprendiz, a executar com zelo e diligência as tarefas necessárias a essa formação.

§ 1º A validade do contrato de aprendizagem pressupõe anotação na Carteira de Trabalho e Previdência Social, matrícula e frequência do aprendiz na escola, caso não haja concluído o ensino médio, e inscrição em programa de aprendizagem desenvolvido sob orientação de entidade qualificada em formação técnico-profissional metódica.

§ 2º Ao aprendiz, salvo condição mais favorável, será garantido o salário mínimo hora."

A norma celetista transcrita estabelece regras próprias para esse contrato específico, como a anotação da CTPS, a matrícula, a frequência à escola e o salário-mínimo hora, não podendo lei municipal disciplinar o assunto. Em caso análogo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 4.326, de 29 de agosto de 2016, do Município de Guarujá - Legislação que "autoriza a cota mínima de contratação de menores aprendizes no âmbito da Administração Pública Municipal e dá outras providências" - O contrato de aprendizagem inclui-se entre os contratos especiais de trabalho - Não trata a norma local sobre ensino, educação e proteção à infância e juventude - Competência legislativa privativa da União (artigo 22, inciso I, da



Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

Constituição Federal) - Lei municipal de iniciativa do Legislativo que, ao fixar a cota mínima de contratação de menores aprendizes no âmbito da Administração Pública Municipal, interfere diretamente na gestão administrativa - Inconstitucionalidade - Vício de iniciativa - Ofensa ao princípio da harmonia e independência dos Poderes - Violação aos artigos 1º, 5º, 47, incisos II, XIV, XIX, "a" e 144, da Constituição Estadual. Pedido procedente." (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2194576-03.2016.8.26.0000; Relator (a): Ricardo Anafe; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 31/05/2017; Data de Registro: 02/06/2017) (g.n.)

Desse modo, a proposição viola a Constituição da República e transgredir o *princípio da repartição constitucional de competências*, aplicável ao caso, por força do art. 22, I, motivo pelo qual deve ser vetada.

1.2) DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA LEGISLAR SOBRE A ORGANIZAÇÃO DO PODER EXECUTIVO

No sistema constitucional brasileiro foi adotado o critério da autonomia aos Municípios para administrar, governar e legislar de acordo com os artigos 30 e 34, VII, da CRFB/1988, cabendo ao Chefe do Poder Executivo englobar as atividades de planejamento, organização e direção dos serviços públicos.

Por imperativo constitucional, leis que versem sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública são de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal como dispõe expressamente o art. 61 da Constituição da República¹, o art. 90, inciso XIV, da Constituição do Estado e art. art. 68, XI², da Lei Orgânica Municipal.

Ao legislador municipal inexistente liberdade absoluta ou plenitude legislativa face às limitações impostas pelo ordenamento constitucional. A iniciativa para processos legislativos como o caso, se fosse permitido pela Constituição da República seria de competência do Poder

¹ “Art. 61 (...)

§ 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;”

² Art. 68 Compete privativamente ao Prefeito: (...)

XI - dispor sobre a organização e o funcionamento da Prefeitura, na forma da lei;



Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

Executivo, pois é “o único apto a cumprir a *formulação política e a redação técnica dos projetos de leis, cujos fins são intimamente conexos com a atividade administrativa*”³

O presente Projeto de Lei, ao regular e autorizar que o Poder Executivo contrate aprendizes (jovens de 14 a 24 anos) por meio de entidades qualificadas em formação técnico-profissional, invade o campo da organização da atividade administrativa.

Até mesmo porque é o Poder Executivo o responsável por analisar a viabilidade de qualquer tipo de contratação, seja de aprendizes seja de prestadores de serviços ou conveniados. Nesse sentido, cita-se o julgado:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL N. 4.344/2019 - MUNICÍPIO DE LAGOA SANTA - OBRIGATORIEDADE DE GERAÇÃO DE NÚMERO DE PROTOCOLO, GRAVAÇÃO DE ÁUDIO E DE SUA DISPONIBILIZAÇÃO AOS MUNICÍPIES EM QUALQUER CONTATO TELEFÔNICO RECEBIDO PELA OUVIDORIA DE SAÚDE - IMPOSIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES E OBRIGAÇÕES PARA ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL - MATÉRIA DE INICIATIVA RESERVADA DO PODER EXECUTIVO. Os Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente, sob pena de desrespeito ao postulado da separação dos poderes, expressamente previsto na Constituição da República e na Constituição Estadual. Salvo as matérias taxativamente elencadas nas alíneas do inciso III do artigo 66 da CEMG, as demais questões serão de iniciativa concorrente, não havendo óbice constitucional para que o Poder Legislativo proponha lei que acarrete aumento de despesa ao Executivo. No entanto, são inconstitucionais, por vício de iniciativa legislativa, os dispositivos da Lei Municipal n. 4.344/2019, visto que impõem atribuições e obrigações à Administração Municipal de Lagoa Santa, dispondo sobre a organização de atividade própria do Chefe do Poder Executivo.” (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.19.071720-7/000, Relator(a): Des.(a) Edilson Olímpio Fernandes, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 22/01/2020, publicação da súmula em 03/02/2020) (g.n.)

Por todo o exposto, o presente Projeto de Lei deve ser vetado, pois não é juridicamente permitido que o Poder Legislativo interfira diretamente na forma de organização e prestação dos serviços públicos.

³ Silva, José Afonso da. Princípios do Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional, RT, 1964, pág. 116.



Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

1.3) DO DESRESPEITO AO PRINCÍPIO DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES

A Constituição da República, assegurando como cláusula pétrea e visando, principalmente, evitar que um dos Poderes usurpe as funções de outro, consolidou a separação dos Poderes do Estado, tornando-os independentes e harmônicos entre si, o que é conhecido como “*Sistema de Freios e Contrapesos*”.

Cada Poder é livre para se organizar e não pode intervir (fora dos limites constitucionais) na atuação do outro, como expressamente disposto no art. 2º da CRFB/1988 e art. 19 da Lei Orgânica Municipal:

“Art. 19 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

Parágrafo Único - Ressalvados os casos previstos nesta lei, *é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, e, a quem for investido na função de um deles, exercer a do outro.*” (g.n.)

A Carta Magna, além de prever o *princípio da independência e harmonia entre os poderes* e assegurá-lo como cláusula pétrea, estabeleceu toda uma estrutura institucional de forma a garantir a independência entre eles. Sobre o assunto, recorda-se aqui o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que:

“(…) a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante. (...) todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art.2º c/c o art.31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário” (Direito municipal brasileiro, 15ªed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p.708 e 712). (g.n.)



Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

Assim sendo, não é permitido ao Poder legislativo intervir na gestão da administração pública criando obrigações ao Poder Executivo no que tange à contratação de jovens aprendizes por meio de entidades de formação técnico-profissional.

Destaca-se que na ADI nº 1.0000.15.042580-9/000, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais já se manifestou nesse sentido:

“A Lei nº 1.630/2015, do Município de Campo do Meio - ao estabelecer ao Chefe de Gabinete do Prefeito Municipal a atribuição de receber documentos e realizar o cadastro dos estudantes interessados em gozar do benefício do auxílio-combustível, bem como ao atribuir à Secretaria de Educação a incumbência de expedir a respectiva autorização para abastecimento - interfere, indubitavelmente, na organização administrativa do Poder Executivo, criando novas rotinas de trabalho e atribuições a fim de atender à previsão legal, violando, assim, as normas insertas nos arts. 61, §1º, inciso II, alínea "e", da Constituição da República, e 66, inciso III, alínea "e", da Constituição do Estado de Minas Gerais, malferindo, ainda, o disposto no art. 173, §1º, da CEMG, segundo o qual é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, e, a quem for investido na função de um deles, exercer a de outro." O art. 173 da Constituição Estadual estabelece a independência e harmonia entre os Poderes Legislativo e Executivo, sendo vedado expressamente que um deles exerça função precípua do outro, abraçada que foi pelo constituinte mineiro o princípio do freio e do contrapeso da doutrina francesa encerrada na parêmia segundo a qual "le pouvoir arrête le pouvoir" (o poder peita o poder).” (g.n.)

Em respeito ao *princípio da independência e harmonia entre os Poderes* ratifica-se que o Projeto de Lei deve ser vetado.

1.4) DA INCONSTITUCIONALIDADE DE LEIS AUTORIZATIVAS

Outrossim, apesar de constar na proposição legislativa que “autoriza e regula” a contratação, por meio de entidades de formação técnico-profissional de aprendizes por parte da Administração Municipal, isso não interfere em sua inconstitucionalidade, uma vez que, em sua essência, houve manifesta invasão na forma de gerir o serviço público violando a prerrogativa de análise da conveniência e da oportunidade no que tange à execução da prestação do serviço.

Salienta-se que leis que autorizam o Poder Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privativa ou exclusiva implicam em uma verdadeira determinação. Pode-se dizer que



Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

esse tipo de autorização é um mero eufemismo de uma determinação, pois, também atinge diretamente a competência material do Poder Executivo.

O professor Sérgio Resende de Barros, analisando a natureza das leis autorizativas dispõe que:

"...insistente na prática legislativa brasileira, a 'lei' autorizativa constitui um expediente, usado por parlamentares, para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas. Mediante esse tipo de 'leis', passam eles, de autores do projeto de lei, a co-autores da obra ou serviço autorizado. Os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis. Para compensar essa perda, realmente exagerada, surgiu 'lei' autorizativa, praticada cada vez mais exageradamente autorizativa é a 'lei' que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da 'lei' começa por uma expressão que se tornou padrão: 'Fica o Poder Executivo autorizado a...'. O objeto da autorização - por já ser de competência constitucional do Executivo - não poderia ser 'determinado', mas é apenas 'autorizado' pelo Legislativo, tais 'leis', óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente" (Leis Autorizativas. Revista da Instituição Toledo de Ensino, agosto a novembro de 2000, Bauru, p. 262). (g.n.)

Transcreve-se alguns julgados sobre a inconstitucionalidade de leis dessa natureza:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 5.005, de 22 de julho de 2016, que autoriza o Poder Executivo local a firmar convênio com a Associação Paulista de Educação, Cultura e Cidadania. Lei autorizativa ou de delegação que não encontra sentido no ordenamento jurídico, vez que o Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva ou mesmo concorrente competência. Violação flagrante à separação de Poderes (art. 5º, CE). Inconstitucionalidade declarada neste ponto. Por conseguinte, com a retirada da norma do ordenamento, desnecessária a análise da alegação subsidiária de inconstitucionalidade por falta de previsão orçamentária. Doutrina e jurisprudência (do STF e deste Órgão Especial). AÇÃO PROCEDENTE.” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2251953-29.2016.8.26.0000; Relator (a): Beretta da Silveira; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 05/04/2017; Data de Registro: 06/04/2017) (g.n.)

“LEIS AUTORIZATIVAS – INCONSTITUCIONALIDADE - Se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. — não só inócua ou rebarbativa,



Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

— *porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir. O poder de autorizar implica o de não autorizar, sendo, ambos, frente e verso da mesma competência - As leis autorizativas são inconstitucionais por vício formal de iniciativa, por usurparem a competência material do Poder Executivo e por ferirem o princípio constitucional da separação de poderes. (...) (TJRS - ADIN 142.519-0/5-00, rel. Des. Mohamed Amaro, 15.8.2007). (g.n.)*

Importante mencionar que, **a própria Comissão de Constituição e de Cidadania da Câmara dos Deputados editou a Súmula nº 01/1994 que concluiu pela inconstitucionalidade de leis autorizativas editadas pelo Poder Legislativo e que invadem a competência exclusiva do Poder Executivo:**

“Súmula nº 01/1994: Projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que autoriza o Poder Executivo a tomar determinada providência, que é de sua competência exclusiva, é inconstitucional.”

Portanto, comprova-se a patente inconstitucionalidade do Projeto de Lei devendo ser vetado.

1.5) DA CRIAÇÃO DE DESPESA SEM INDICAÇÃO DA FONTE DE RECURSOS

Sabe-se que a Constituição da República, em seu art. 63, inciso I, proíbe o aumento de despesas em projetos de leis de iniciativa exclusiva do Presidente da República⁴. No mesmo sentido, a Constituição Estadual expõe sobre a impossibilidade de aumento de despesa nos projetos de lei de iniciativa do Governador do Estado⁵. E, em respeito ao *princípio da simetria*, esse comando é repetido na Lei Orgânica do Município de Lagoa Santa:

“Art. 47 Não será admitida emenda que aumente a despesa prevista nos projetos de lei de iniciativa exclusiva do Prefeito, ressalvada a comprovação de existência de receita e o disposto no art. 108, § 2º.”

Nesse contexto, o presente Projeto de Lei não trouxe qualquer indicação dos meios a serem utilizados para que administração municipal arque com os gastos advindos do apoio técnico a ser prestado. Também não indicou as possíveis fontes de custeio e, nem sequer apresentou estimativa do impacto orçamentário-financeiro, o que é exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

⁴ “Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista⁴:

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

⁵ “Art. 68 – Não será admitido aumento da despesa prevista: (...) I – nos projetos de iniciativa do Governador do Estado, ressalvada a comprovação da existência de receita e o disposto no art. 160, III;”



Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais já se manifestou sobre a constitucionalidade de projetos de lei de iniciativa exclusiva do Poder Executivo que gerem aumento de despesas, conforme se verifica no caso análogo a seguir:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI ORDINÁRIA DO MUNICÍPIO DE BETIM/MG - MATÉRIA DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO PREFEITO MUNICIPAL - AUMENTO DE DESPESAS PARA O ERÁRIO MUNICIPAL - VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - OFENSA AO DISPOSTO NOS ARTS. 66; 90; 161, I E II; E 173, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, OS QUAIS SÃO DE OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA PELOS MUNICÍPIOS, EM RAZÃO DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA, CONFORME PRECEITUAM O ART. 165, §1º, TAMBÉM DA CEMG; E OS ARTS. 2º; E 61, §1º, II, "B", DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA/88 - PROCEDÊNCIA DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - *Incorre em inconstitucionalidade a Lei nº 5.868, de 17 de abril de 2015, do Município de Betim/MG, ao estabelecer a implantação e a estruturação de serviço de infraestrutura cibernética, com acesso livre e gratuito à Internet prestado em âmbito local, cuja iniciativa é exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Ademais, a implantação do referido programa claramente demanda gastos com equipamentos de informática, contratação de pessoal capacitado para a sua implementação, execução e manutenção, além dos custos de disponibilização do serviço de acesso à Internet, o que implica em criação de despesas para o Município, sem que haja indicação da fonte de custeio.* - Representação julgada procedente. (...)” (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.15.045907-1/000, Relator(a): Des.(a) Corrêa Camargo, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 24/08/2016, publicação da súmula em 09/09/2016) (g.n.)

Diante disso, resta apresentado mais uma razão para vetar o presente Projeto de Lei.

2 - CONCLUSÃO

Com base na fundamentação exposta, **veto integralmente** o Projeto de Lei nº 5.279/2020 e, por consequência, propício à reapreciação da matéria por parte desse egrégio Poder Legislativo, certo de que seus membros, ao conhecerem os motivos legais, reformularão seu posicionamento.

Após, publiquem-se as presentes razões de veto nos competentes veículos oficiais do Município.

Respeitosamente,

ROGÉRIO CÉSAR DE MATOS AVELAR
Prefeito Municipal