



## GABINETE DO PREFEITO

### MENSAGEM N.º 002, DE 05 DE MARÇO DE 2025

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 parcialmente, por **INCONSTITUCIONALIDADE**, o **Autógrafo n.º 007/2025**, que dispõe sobre a obrigatoriedade de reservar no mínimo 10% (dez por cento) das vagas das empresas que participam de programas de benefício ou isenção fiscal do município para o 1º (primeiro) emprego.

O referido veto abrange o texto integral do **artigo 4º**, do supra referenciado autógrafo.

Atenciosamente,

**LUCAS SCARAMUSSA**  
Prefeito do Município de Linhares



## VETO

**O PREFEITO MUNICIPAL DE LINHARES, ESTADO DO ESPÍRITO SANTO,**  
no uso de suas atribuições legais,

**Art. 1º** Fica vetado em parte, de acordo o Artigo 34, § 1º, da Lei Orgânica Municipal, o Projeto de Lei consubstanciado no Autógrafo nº 007/2025, de autoria do vereador Caio Ferraz, que “DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE RESERVAR NO MÍNIMO 10% (DEZ POR CENTO) DAS VAGAS DAS EMPRESAS QUE PARTICIPAM DE PROGRAMAS DE BENEFÍCIO OU ISENÇÃO FISCAL DO MUNICÍPIO PARA O 1º (PRIMEIRO) EMPREGO”.

**Art. 2º** O referido veto abrange o texto integral do **artigo 4º**, do supra referenciado autógrafo.

**Art. 3º** Este veto entra em vigor na data de sua publicação.

Prefeitura Municipal de Linhares, Estado do Espírito Santo, aos 05 (cinco) dias do mês de março do ano de dois mil e vinte e cinco.

**LUCAS SCARAMUSSA**  
Prefeito do Município de Linhares



## RAZÕES DO VETO

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que, no uso das atribuições que me foram conferidas pelo art. 34, §1º da Lei Orgânica Municipal, decidi **VETAR PARCIALMENTE** o Projeto de Lei enviado como Autógrafo nº **007/2025**, por inconstitucionalidade, o qual “dispõe sobre a obrigatoriedade de reservar no mínimo 10% (dez por cento) das vagas das empresas que participam de programas de benefício ou isenção fiscal do município para o 1º (primeiro) emprego”, acolhendo o parecer da Procuradoria Geral do Município como razões de decidir, a seguir transcritas:

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 dispor sobre a obrigatoriedade de reservar no mínimo 10% (dez por cento) das vagas das empresas que participam de programas de benefício ou isenção fiscal do município para o 1º (primeiro) emprego.

A repartição de competências constitui um elemento essencial em um Estado federado, pois garante a autonomia de cada ente federativo e promove a convivência equilibrada entre as diferentes esferas de governo. Esse modelo busca assegurar a cooperação e o funcionamento harmonioso do sistema federativo, prevenindo conflitos de atribuições e, em última instância, evitando tendências separatistas ou a centralização excessiva do poder.

Inicialmente, destaca-se que a competência para legislar sobre direito do trabalho está situada no art. 22, I da Constituição da República. Essa competência, contudo, diz respeito somente às normas gerais, podendo os Estados e Municípios legislarem para complementar as normas gerais, adaptando-as às realidades locais, consoante já decidiu pelo Supremo Tribunal Federal:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE BRUMADINHO-MG. VEDAÇÃO DE CONTRATAÇÃO COM O MUNICÍPIO DE PARENTES DO PREFEITO, VICE-PREFEITO, VEREADORES E OCUPANTES DE CARGOS EM COMISSÃO. CONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DOS MUNICÍPIOS. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO. **A Constituição Federal outorga à União a competência para editar normas gerais sobre licitação (art. 22, XXVII) e permite, portanto, que Estados e Municípios legislem para complementar as normas gerais e adaptá-las às suas realidades.** O Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que as normas locais sobre licitação devem observar o art. 37, XXI da Constituição, assegurando “a igualdade de condições de todos os concorrentes”. Precedentes. Dentro da permissão



constitucional para legislar sobre normas específicas em matéria de licitação, é de se louvar a iniciativa do Município de Brumadinho-MG de tratar, em sua Lei Orgânica, de tema dos mais relevantes em nossa pólis, que é a moralidade administrativa, princípio-guia de toda a atividade estatal, nos termos do art. 37, caput da Constituição Federal. A proibição de contratação com o Município dos parentes, afins ou consanguíneos, do prefeito, do vice-prefeito, dos vereadores e dos ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança, bem como dos servidores e empregados públicos municipais, até seis meses após o fim do exercício das respectivas funções, é norma que evidentemente homenageia os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, prevenindo eventuais lesões ao interesse público e ao patrimônio do Município, sem restringir a competição entre os licitantes. Inexistência de ofensa ao princípio da legalidade ou de invasão da competência da União para legislar sobre normas gerais de licitação. Recurso extraordinário provido. (RE 423560, Relator(a): JOAQUIM BARBOSA, Segunda Turma, julgado em 29-05-2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-119 DIVULG 18-06-2012 PUBLIC 19-06-2012 RT v. 101, n. 923, 2012, p. 678-683) (Grifamos)

Assim, em análise ao autógrafo, observa-se que o mesmo não interfere no regramento geral estabelecido pela União, mas se volta essencialmente à implementação de uma política pública de pleno emprego, por meio da reserva de vagas, com o objetivo de promover o desenvolvimento social e econômico do Município de Linhares.

Em outras palavras, o referido autógrafo não regula a relação jurídica entre empregadores e trabalhadores, seu conteúdo não impõe obrigação trabalhista, mas é direcionado às contratações, visando a promoção de valores constitucionais, como o da isonomia material. Neste sentido:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL 4.118/2008 QUE ESTABELECE OBRIGATORIEDADE DE CONTRATAÇÃO DE PERCENTUAL MÍNIMO DE EMPREGADOS COM MAIS DE 40 ANOS NA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E NA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS EM LICITAÇÕES QUE INCLUAM FORNECIMENTO DE MÃO DE OBRA. DICRÍMEN RAZOÁVEL. NÃO HÁ OFENSA À LIVRE INICIATIVA. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. INTEPRETAÇÃO CONFORME DA EXPRESSÃO “CHEFES DE FAMÍLIA” A FIM DE QUE SEJA COMPREENDIDA COMO “CHEFIA DE FAMÍLIA”, INDIVIDUAL OU CONJUNTA. PARCIAL PROCEDÊNCIA. 1. A Lei Distrital nº 4.118, de 07.04.2008 trata da obrigatoriedade da contratação de no mínimo 5% de empregados com mais quarenta anos de idade na administração direta e indireta do Distrito Federal, bem como, do estabelecimento de cláusula que assegure o mínimo de 10% das vagas a pessoas com mais de quarenta anos nas licitações para contratação de serviços que incluam o fornecimento de mão- de- obra. 2. A norma ora questionada não invade a seara do regramento geral sobre licitações e contratos estabelecido pela União, mas trata precipuamente de política pública de pleno emprego, através da reserva de vagas, visando o desenvolvimento social e econômico do Distrito Federal. 3. Regra que personaliza o procedimento licitatório do Distrito Federal, obrigando a inclusão de determinada cláusula em suas contratações, a partir do que se encontra dentro do espaço de conformação legislativa dos Estados- membros. 4. A fixação de um percentual mínimo de contratação pelo poder público de empregados com mais de quarenta anos não é matéria relativa à relação empregatícia e, portanto, não se encontra regida pela Consolidação das Leis Trabalhistas. 5. Ações afirmativas antidiscriminatórias e a elaboração de



**políticas públicas que promovam o pleno emprego estão compreendidas no plexo de competências comuns dos entes federativos.** 6. Presente a correlação lógica entre o fator de discriminação e o fim perseguido, qual seja, o desenvolvimento econômico e social em âmbito local, eis que visa minimização do desemprego entre os adultos na faixa dos quarenta anos, os quais seriam pouco aproveitados pela iniciativa privada e não contemplados pelas políticas de incentivo à contratação jovem nem pelas políticas de proteção às pessoas idosas, 7. Ação conhecida e julgada parcialmente tão somente para dar interpretação conforme ao art. 3º da Lei 4.118/2008 do Distrito Federal, a fim de que a expressão “chefe de família” seja compreendida como “chefia de família”, seja ela individual ou conjunta, masculina ou feminina. (ADI 4082, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 02-09-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 09-09-2024 PUBLIC 10-09-2024)(Grifamos)

Ademais, importante ressaltar que a Lei Orgânica do Município de Linhares assegura a busca pelo pleno emprego, nos termos do seu artigo 127:

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:

[...]

VIII - busca do pleno emprego;

Dito isso, conclui-se que o autógrafo em apreciação que estabelece reserva de vagas com base em critérios que visam afastar discriminações e promover a busca pelo pleno emprego não configura violação à competência federal para legislar sobre direito do trabalho.

Em relação ao viés do incentivo fiscal, sem necessidade de maiores delongas, ressalta-se que indiscutivelmente os Municípios possuem competência para instituir e conceder incentivos fiscais relativos aos tributos municipais, conforme previsto na Constituição Federal de 1988 e no Código Tributário Nacional.

Assim, ao proceder à análise da competência municipal para legislar acerca da proposição em pauta, observado o pacto federativo de distribuição de competências entre os entes federados, constante da Constituição Federal, evidencia-se que o Município possui competência para dispor acerca da matéria de forma suplementar.

No que concerne à iniciativa para disciplinar a temática, denota-se que não se trata de matéria de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, uma vez que não abrange as hipóteses previstas no parágrafo único do artigo 31 da Lei Orgânica Municipal, a saber:

Art. 31 A iniciativa das leis cabe à Mesa, a Vereador ou Comissão de Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.



Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal, as Leis que disponham sobre:

- I - fixação ou modificação do efetivo da Guarda Municipal;
- II - criação transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos, na administração direta e indireta ou aumento de remuneração;
- III - servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- IV - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública municipal;
- V - matéria orçamentária e que autorize abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios e subvenções;

No caso em exame, da leitura do autógrafa, é possível depreender que a Câmara limitou-se a garantir direito social constitucionalmente previsto. A norma vai ao encontro do direito social ao trabalho, previsto no artigo 6º da Constituição Federal, assim não há que se falar em reserva de iniciativa.

À título de complementação, quanto à reserva de iniciativa em matéria tributária, frisa-se que o tema já foi enfrentado em diversos julgados do Supremo Tribunal Federal e a jurisprudência da Corte é uníssona em negar a exigência de reserva de iniciativa em matéria tributária.

O Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o RE nº 743.480 segundo a sistemática de repercussão geral, firmou a orientação de que não há na Constituição previsão de iniciativa privativa do Chefe do Executivo em se tratando de matéria tributária. Confira-se o teor da ementa:

Tributário. Processo legislativo. Iniciativa de lei. 2. Reserva de iniciativa em matéria tributária. Inexistência. 3. Lei municipal que revoga tributo. Iniciativa parlamentar. Constitucionalidade. 4. Iniciativa geral. Inexiste, no atual texto constitucional, previsão de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo em matéria tributária. 5. Repercussão geral reconhecida. 6. Recurso provido. Reafirmação de jurisprudência. (relator o Ministro Gilmar Mendes)

Contudo, não se pode desconsiderar que as normas legais devem observar, quanto ao seu conteúdo, critérios de razoabilidade, em estrita consonância com os padrões fundados no princípio da proporcionalidade, pois, como não se desconhece, todas as normas emanadas do Poder Público devem ajustar-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do “substantive dueprocessoflaw” (CF, art. 5º, LIV), eis que, no tema em questão, o postulado da proporcionalidade qualifica-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais (RTJ 160/140-145 – ADI 1.063/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.), consoante tem proclamado a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (RTJ 176/578- -580, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno).



A ausência, na regra legal, do necessário coeficiente mínimo de razoabilidade põe em evidência a grave questão pertinente ao abuso da função de legislar.

Cabe ter presente, desse modo, que a Suprema Corte já fixou o entendimento de que transgredir o princípio do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV), quando analisado na perspectiva de sua projeção material (“substantive dueprocessoflaw”), a regra legal que veicula, em seu conteúdo, prescrição normativa qualificada pela nota da irrazoabilidade.

Isso significa, portanto, tratando-se do tema ora em análise, que o princípio da proporcionalidade qualifica-se – enquanto coeficiente de aferição da razoabilidade dos atos estatais (CELSO ANTÔNIO BANDEIRADE MELLO, “Curso de Direito Administrativo”, p. 56/57, itens ns. 18/19, 4ª ed., 1993, Malheiros; LÚCIA VALLE FIGUEIREDO, “Curso de Direito Administrativo”, p. 46, item n. 3.3, 2ª ed., 1995, Malheiros) – como postulado básico de contenção dos eventuais excessos do Poder Público.

Essa é a razão pela qual a doutrina, após destacar a ampla incidência desse postulado sobre os múltiplos aspectos em que se desenvolve a atuação do Estado – inclusive sobre a atividade estatal de produção normativa –, adverte que o princípio da proporcionalidade, essencial à racionalidade do Estado Democrático de Direito e imprescindível à tutela mesma das liberdades fundamentais, proíbe o excesso e essa é a razão pela qual a doutrina, após destacar a ampla incidência desse postulado sobre os múltiplos aspectos em que se desenvolve a atuação do Estado – inclusive sobre a atividade estatal de produção normativa –, adverte que o princípio da proporcionalidade, essencial à racionalidade do Estado Democrático de Direito e imprescindível à tutela mesma das liberdades fundamentais, proíbe o excesso e veda o arbítrio do Poder, extraindo a sua justificação dogmática de diversas cláusulas constitucionais, notadamente daquela que veicula, em sua dimensão substantiva ou material, a garantia do “dueprocessoflaw” (RAQUEL DENIZE STUMM, “Princípio da Proporcionalidade no Direito Constitucional Brasileiro”, p. 159/170, 1995, Livraria do Advogado Editora; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, “Direitos Humanos Fundamentais”, p. 111/112, item n. 14, 1995, Saraiva; PAULO BONAVIDES, “Curso de Direito Constitucional”, p. 352/355, item n. 11, 4ª ed., 1993, Malheiros; GILMAR FERREIRA MENDES, “Controle de Constitucionalidade – Aspectos Jurídicos e Políticos”, p. 38/54, 1990, Saraiva; SUZANA DE TOLEDO BARROS, “O Princípio da Proporcionalidade e o Controle de Constitucionalidade das Leis Restritivas de Direitos Fundamentais”, 2ª ed., 2000, Brasília Jurídica, v.g.)

A essência do “substantive dueprocessoflaw” reside na necessidade de proteger os direitos e as liberdades das pessoas contra qualquer modalidade de legislação que se revele opressiva ou destituída do necessário coeficiente de razoabilidade.



Daí a advertência de CAIO TÁCITO (RDP 100/11-12), que, ao relembrar a lição pioneira de SANTI ROMANO, destaca que a figura do desvio de poder legislativo impõe o reconhecimento de que, mesmo nas hipóteses de seu discricionário exercício, a atividade legislativa deve desenvolver-se em estrita relação de harmonia com o interesse público.

A jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal, bem por isso, como já referido, tem censurado a validade jurídica de atos estatais que, desconsiderando as limitações que incidem sobre o poder normativo do Estado, veiculam prescrições que ofendem os padrões de razoabilidade e que se revelam destituídas de causa legítima, exteriorizando abusos inaceitáveis e institucionalizando agravos inúteis e nocivos aos direitos das pessoas (ADI 1.063/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ADI 1.158/AM, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.).

A penalidade fixada no artigo 4º do autógrafa ora analisado, que estabelece a perda do benefício fiscal caso a empresa deixe de cumprir a exigência de reservar ao menos 10% das vagas ao primeiro emprego, se configura verdadeira afronta aos princípios da razoabilidade/proporcionalidade e do contraditório e ampla defesa.

Inicialmente, da leitura do artigo supracitado, resta demonstrado que não é garantido qualquer meio para que a empresa supostamente transgressora da norma possa exercer adequadamente o direito ao contraditório e ampla defesa, o que de plano, se mostra colidente com norma basilar da Constituição Federal, que justamente assegura a oportunidade da prévia manifestação aos que são acusados de algo.

Não se mostra razoável, nem tampouco legal, subtrair da empresa beneficiária de incentivo fiscal, toda e qualquer forma de exercer o pleno exercício do contraditório e ampla defesa, de modo que pudesse, eventualmente, demonstrar a regularidade para com a lei e/ou apresentar razões que justifiquem circunstancial descumprimento, como casos fortuitos ou força maior.

Para além da afronta acima destacada, necessário considerar que para o preenchimento do percentual de vagas destinadas ao primeiro emprego, existem fatores que indiscutivelmente são alheios a mera vontade da empresa beneficiária de incentivo fiscal, e que devem ser consideradas no contexto.

Insuperável a conclusão de que a oferta de mão de obra para essa categoria de pessoas no mercado, a qualificação mínima exigida para o exercício da função, além do real interesse dessas pessoas em aceitar a oferta de emprego disponibilizada são circunstâncias que fogem por completo do controle da empresa.



Penalizar a empresa pelo eventual não cumprimento do percentual mínimo exigido para o primeiro emprego, desconsiderando a existência ou não de mão de obra qualificada nessa categoria de pessoas, afronta o princípio da razoabilidade, pois exigiria da empresa o cumprimento de regra que indiscutivelmente não depende exclusivamente de sua vontade, mas também, da existência desse tipo de mão de obra, com a respectiva qualificação exigida disponível no mercado.

As questões acima levantadas colocam em evidência a falta de atendimento pelo legislador municipal de padrões mínimos de razoabilidade, cuja observância estão sujeitas, sem exceção, todos os atos estatais, notadamente aqueles oriundos do Poder Legislativo.

Dessa forma, não há impedimento legal e/ou constitucional para a edição da norma que dispõe sobre a obrigatoriedade de reservar no mínimo 10% (dez por cento) das vagas das empresas que participam de programas de benefício ou isenção fiscal do município para o 1º (primeiro) emprego. Tal iniciativa é louvável. Contudo, o disposto no artigo 4º, que fixa penalidade a empresa que eventualmente descumpra a regra, revela-se flagrantemente inconstitucional.

Ante os motivos de ordem jurídica acima expostos, decido **VETAR PARCIALMENTE** o Projeto de Lei enviado como Autógrafo nº **007/2025**, por inconstitucionalidade, **a fim de suprimir o artigo 4º**.

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

Atenciosamente,

**LUCAS SCARAMUSSA**  
Prefeito do Município de Linhares