PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PREFEITA

OFÍCIO Nº 196/2021/DAO/SGAE

A Sua Excelência o Senhor
Cristiano Silva
Presidente da Câmara Municipal
Pelotas – RS

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Na oportunidade em que o cumprimento, apresento **VETO PARCIAL** ao Projeto de Lei 4.142/2021 (Of. Leg. n.º 0263/2021) – Mensagem 19/2021, cuja ementa dispõe, *in verbis*: "Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento, Trabalho, Emprego e Renda COMDESTER, do Fundo Municipal de Trabalho, Emprego, Renda e Microcrédito, do Programa Emergencial Juro Zero Pelotense, e dá outras providências.", nos termos do parágrafo 1° do artigo 86 da Lei Orgânica Municipal.

01 – Das Razões Preliminares ao Veto

De plano, há a imperiosa necessidade de se elencar alguns argumentos preliminares, que se tornam necessários para que o parlamentar possa acompanhar o raciocínio técnico-jurídico desenvolvido na presente peça, até que se chegue a inarredável conclusão de que os dispositivos elencados pela emenda devem ser objeto de oposição de veto por parte do Poder Executivo, tanto pela iniciativa, quanto pelo interesse público envolvido na máxima eficácia da lei, que oferece suporte a relevante política pública a ser implementada.

À guisa de informação, Anderson de Menezes (1999, p. 321), refere que:

> "o veto, submisso o instituto à semântica da palavra, que vem do verbo latino 'vetare' (vedar, proibir, impedir que se faça alguma coisa) e está na primeira pessoa do singular do presente do indicativo, consiste em atribuir-se ao chefe do executivo, por tais ou quais motivos, a competência para opor-se à conclusão da feitura da lei, forçando a respeito nova deliberação legislativa".

Com efeito, é sabido que o veto é uma ato de natureza política, todavia se trata de um instrumento com contornos jurídicos precisos e determinados tanto nas Constituições Federal e Estadual, quanto nas Leis Orgânicas, de forma que ao exercer esse poder-dever de vetar determinado Projeto de Lei, o chefe do Poder Executivo tem por desiderato manter a harmonia e a unicidade orgânica do Ordenamento Jurídico, atividade que a par do controle jurisdicional, atribui sistematicidade ao controle de constitucionalidade das leis.

O poder de veto é considerado no Direito brasileiro como um instituto derivado corolário dos freios e contrapesos, manifestando-se como mecanismo do Chefe do Poder Executivo que permite contrabalançar a iniciativa legiferante do Parlamento dentro do sistema de

controle recíproco da ação dos poderes, sendo duas as justificativas para o veto: a inconstitucionalidade ou a inconveniência (FERREIRA FILHO, 2002).

Nesse sentido, os incisos I, II e IV do parágrafo §2° do art. 20, inclusos por emenda do Poder Legislativo, possuem três pontos negativos de convergência, quais sejam: i) deixaram de avaliar e prescindem de qualquer exame de natureza operacional, tendo em vista que criam impacto financeiro indeterminado, onerando o fundo garantidor a ser disponibilizado pela Administração Pública para subsidiar integralmente os juros, determinando assim, um número menor de créditos a serem disponibilizados; ii) ainda, por consequência, os incisos, ora vetados, violam o interesse público na máxima efetividade do programa, visto que a carência e a dilação do número de parcelas diminuem o interesse do operador de crédito de participar, e a concessão para negativados praticamente inviabiliza o Programa, tendo em vista o aumento exponencial do grau de risco agregado ao negócio e; iii) a inclusão de tais incisos determinam um aumento de despesas públicas para o custeio do Programa, visto que, a implementação de tais medidas oneram a operação, tendo em visto o fator de risco agregado, ensejando uma maior contrapartida municipal, a título de subsídio, para viabilizar a implementação do Programa Emergencial Juro Zero Pelotense.

Portanto, a oposição de veto aos dispositivos supracitados, é medida que se impõe para garantir a eficácia na política pública a ser implementada, bem como, para a garantia da segurança jurídica, preconizada pelo sistema constitucional de freios e contrapesos, no ordenamento jurídico municipal, conforme se verá a seguir.

02 - Do Dispositivo Legal Impugnado

O Projeto de Lei, ora impugnado, de autoria do Poder Executivo, objetiva a criação de um marco legal de uma política de desenvolvimento econômico-social no âmbito do Município de Pelotas, através da promoção de ações que visam beneficiar e estimular a economia local, duramente afetada pela pandemia da Covid-19.

Para tanto, o referido Projeto prevê a criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento, Trabalho, Emprego e Renda COMDESTER, do Fundo Municipal de Trabalho, Emprego, Renda e Microcrédito e institui o Programa Emergencial Juro Zero Pelotense, que tem como objetivo a disponibilização de crédito, com juros subsidiados pelo município, aos Microempreendedores Individuais – MEIs e às Micro e Pequenas Empresas sediadas em Pelotas.

Ocorre, que em decorrência da aprovação da emenda aditiva n° 4865/2021, foi acrescido o §2° e incisos I a IV ao art. 20 do Projeto em epígrafe, com a seguinte redação:

> "Art. 20.....
>
> .....
>
> §2° Estabelece que no mínimo 10% dos contratos se destinem ao empreendedorismo feminino, respeitando os regramentos apresentados mas com as seguintes regras:
> I – os prazos serão de mínimo 08 e no máximo 18 meses;
> II – a implementação de prazos de carência de até 12 meses para o início do pagamento das parcelas do financiamento;
> III – a possibilidade de microempreendedoras individuais com apresentação de faturamento de 06 meses de atuação ou a declaração anual do MEI;
> IV – estas empreendedoras terão acesso ao financiamento independentemente de estarem ou não cadastradas em listas de restrição ao crédito."

Saliente-se que é evidente e elogiável a iniciativa da vereadora autora da emenda ao Projeto, ao pretender implementar reserva de crédito ao empreendedorismo feminino no âmbito

do respectivo programa, bem como, garantir condições mais favoráveis ao pagamento das parcelas. Entretanto, ao fazê-lo, a legisladora adentra em matéria de competência privativa do Poder Executivo Municipal, interferindo na organização e no modo de prestação de serviços públicos, além de determinar a necessidade de incremento de despesas públicas para a adequação do Executivo à emenda realizada ao Projeto, sem, contudo, apresentar qualquer estimativa de impacto financeiro e orçamentário da respectiva medida no Erário municipal, além de colocar em risco a própria implementação por ausência de instituições financeiras interessadas, dado o incremento de risco alocado ao Programa.

Entretanto, haja vista a notoriedade fática da matéria e o relevante interesse público que paira sobre o tema, pugna-se pela manutenção do §2° no texto do respectivo Projeto, opondo-se o veto, tão somente, aos incisos I, II e IV do respectivo parágrafo, visando garantir tal reserva de crédito, mas de forma que não inviabilize a implementação dessa importante política pública, bem como, não enseje um incremento de gastos públicos para a viabilização do Programa, opondo-se assim, veto parcial ao Projeto de Lei em epígrafe.

03 - Da Independência e Harmonia entre os Poderes

Cabe destacar que, dentre os princípios constitucionais, um dos que vêm apresentando constante previsão nas Constituições Republicanas é o da Independência e Harmonia dos Poderes constituídos, sendo estabelecido no art. 2° da atual Constituição Federal, reproduzido no art. 10 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Veja-se, respectivamente:

> Art. 2° São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.
>
> Art. 10. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

Do princípio e dos dispositivos supracitados, deflui a base da sistemática de distribuição do feixe competências dos entes federativos, previstos na Carta Magna, bem como a iniciativa legislativa reservada expressamente ao Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1°), a qual, por simetria, foi reproduzida nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, sendo que a ofensa a esse sistema determina a nulidade do ato legislativo, por vício de inconstitucionalidade.

Conforme vem se manifestando a doutrina, a função legislativa da Câmara de Vereadores é, notadamente, típica e ampla, todavia não pode adentrar no âmbito das matérias que foram reservadas expressa e privativamente à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, sob pena de ferir o sistema de harmonia e independência entre os Podres, conforme lição de José Afonso da Silva, a qual se passa a transcrever:

> São esses apenas alguns exemplos do mecanismo dos freios e contrapesos caracterizador da harmonia ente os Poderes. Tudo isso demonstra que os trabalhos do Legislativo e do Executivo especialmente, mas também do Judiciário, só se desenvolverão a bom termo se esses órgãos se subordinarem ao princípio da harmonia, que não significa nem o domínio de um pelo outro, nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que ente eles há de haver consciente colaboração e controle recíproco que, aliás, integra o mecanismo, para evitar distorções e desmandos. A desarmonia, porém, se dá sempre que se acrescem atribuições, faculdades e prerrogativas de um em detrimento de outro.

Nesse sentido, vejamos o que dispõe a Constituição Federal e Estadual, bem como a Lei Orgânica Municipal acerca do assunto, respectivamente:

> "**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.
>
> § 1° 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;"
>
> "**Art. 60**. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:
> .....
> II - disponham sobre:
> .....
> d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.
> .....
>
> **Art. 82**. Compete ao Governador, privativamente:
> .....
> III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;"
> .....
>
> "**Art. 62** Compete privativamente ao Prefeito:
> .....
> XIII - planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais;"

Assim, percebe-se que por simetria à Constituição Federal e Estadual e em atenção à disposição expressa contida na Lei Orgânica Municipal, compete privativamente a Chefe do Executivo Municipal a iniciativa de Projetos de Lei que versem acerca do planejamento e execução dos serviços públicos municipais.

Nesse mesmo sentido, a Constituição Federal em seu art. 63, inciso I, impossibilita, no transcorrer do processo legislativo, a realização de emendas, em projetos de iniciativa exclusiva do chefe do executivo, que impliquem no aumento de despesas. Veja-se:

> 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, § 3° e § 4°;

Dessa forma, percebe-se a existência de um nítido limite ao poder de emenda, traçado pelo ordenamento jurídico constitucional, conforme será melhor demonstrado no tópico a seguir.

04 – Dos Limites ao Poder de Emenda

O Direito de emendar constituiu parte fundamental do processo legislativo, sendo uma prerrogativa conferida aos parlamentares, sem, contudo, constituir numa derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis. Nas palavras do Professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho, a apresentação de emendas é encarada "como uma iniciativa acessória ou secundária, segundo o direito positivo brasileiro é a proposta de direito novo já proposto, sendo reservado aos membros do Poder Legislativo o poder de emendar" (Do Processo Legislativo. São Paulo: Saraiva. 3. ed., 1995).

Nesse diapasão, sendo o Poder Legislativo considerado como o veiculador da intenção popular, a este é conferida a função típica e exclusiva do poder de emendar projetos de lei, independentemente da origem, competência ou iniciativa. Revela-se, portanto, plenamente

legítimo o exercício do poder de emenda, desde que, observados os limites constitucionais para o exercício dessa importante prerrogativa parlamentar.

Assim, sabe-se que a Constituição Federal de 1988 traz limitações à modificação, por meio de emendas legislativas, a Projetos de Lei enviados pelo Poder Executivo, no exercício de sua iniciativa privativa, sobretudo, nos casos de veiculação de matéria diferente da tratada no Projeto, de modo a desfigurá-lo, bem como, nos casos de emendas legislativas que impliquem no aumento de despesas públicas, conforme ocorrido no caso em tela.

Essa é a interpretação que se extrai do art. 63, inciso II c/c art. 61, §1°, inciso II, alínea b) da CF/1988. Veja-se:

> 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, § 3° e § 4°;
>
> .....
>
> 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.
>
> **§ 1° 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;**
>
> .....

Ainda, a Lei Orgânica do Município de Pelotas, em seu art. 62, inciso XII, ratifica a reserva privativa da Chefe do Poder Executivo na submissão de Projetos de Lei que disponham acerca do planejamento e execução de serviços públicos municipais. Vejamos:

> Art. 62. Compete privativamente ao Prefeito:
>
> .....
>
> XIII - planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais;

Nesse sentido, destaca-se que o Supremo Tribunal Federal já possui entendimento pacificado acerca da matéria, deixando claro a inconstitucionalidade de emendas parlamentares, que ocasionem o aumento de despesas públicas, em Projetos de Lei de iniciativa privativa do Poder Executivo. *In Verbis:*

> "Inconstitucionalidade formal caracterizada. Emenda parlamentar a projeto de iniciativa exclusiva do chefe do Executivo que resulta em aumento de despesa afronta o art. 63, I, c/c o 61, § 1°, II, c, da CF."
>
> (ADI 2.791, rel. min. Gilmar Mendes, j. 16-8-2006, P, DJ de 24-11-2006 / ADI 4.009, rel. min. Eros Grau, j. 4-2-2009, P, DJE de 29-5-2009)

> "As normas constitucionais de processo legislativo não impossibilitam, em regra, a modificação, por meio de emendas parlamentares, dos projetos de lei enviados pelo chefe do Poder Executivo no exercício de sua iniciativa privativa. Essa atribuição do Poder Legislativo brasileiro esbarra, porém, em duas limitações: a) a impossibilidade de o Parlamento veicular matérias diferentes das versadas no projeto de lei, de modo a desfigurá-lo; e b) a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do presidente da República, ressalvado o disposto no § 3º e no § 4º do art. 166, implicarem aumento de despesa pública (inciso I do art. 63 da CF)."
>
> (ADI 3.114, rel. min. Ayres Britto, j. 24-8-2005, P, DJ de 7-4-2006. / ADI 2.583, rel. min. Cármen Lúcia, j. 1º-8-2011, P, DJE de 26-8-2011)

> "O poder de emendar – que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis – qualifica-se como prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, no entanto, quanto ao seu exercício, às restrições impostas, em numerus clausus, pela CF. A CF de 1988, prestigiando o exercício da função parlamentar, afastou muitas das restrições que incidiam, especificamente, no regime constitucional anterior, sobre o poder de emenda reconhecido aos membros do Legislativo. O legislador constituinte, ao assim proceder, certamente pretendeu repudiar a concepção regalista de Estado (RTJ 32/143 – RTJ 33/107 – RTJ 34/6 – RTJ 40/348), que suprimiria, caso ainda prevalecesse, o poder de emenda dos membros do Legislativo. Revela-se plenamente legítimo, desse modo, o exercício do poder de emenda pelos parlamentares, mesmo quando se tratar de projetos de lei sujeitos à reserva de iniciativa de outros órgãos e Poderes do Estado, incidindo, no entanto, sobre essa prerrogativa parlamentar – que é inerente à atividade legislativa –, as restrições decorrentes do próprio texto constitucional (CF, art. 63, I e II), bem assim aquela fundada na exigência de que as emendas de iniciativa parlamentar sempre guardem relação de pertinência ("afinidade lógica") com o objeto da proposição legislativa."
>
> (ADI 2.681 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 11-9-2002, P, DJE de 25-10-2013.)

> "Processo legislativo da União: observância compulsória pelos Estados de seus princípios básicos, por sua implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes: jurisprudência do Supremo Tribunal. Processo legislativo: emenda de origem parlamentar a projeto de iniciativa reservada a outro poder: inconstitucionalidade, quando da alteração resulte aumento da despesa consequente ao projeto inicial (...)."
>
> (ADI 774, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 10-12-1998, P, DJ de 26-2-1999. / RE 745.811 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 17-10-2013, P, DJE de 6-11-2013, Tema 686)

Importante mencionar também, a existência de julgado pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral, sobre o tema. Veja-se:

> "Dispositivos resultantes de emenda parlamentar que estenderam gratificação, inicialmente prevista apenas para os professores, a todos os servidores que atuem na área de educação especial. Inconstitucionalidade formal. Arts. 2º e 63, I, da CF."
>
> (RE 745.811 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 17-10-2013, P, DJE de 6-11-2013, Tema 686. / ADI 774, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 10-12-1998, P, DJ de 26-2-1999)

Dessa forma, ainda que reconhecida e louvável a iniciativa da vereadora autora da emenda, há de se destacar que a inserção de tais dispositivos no Projeto de Lei em epígrafe, determina, dentre outras consequências, um incremento direto de despesas públicas para a viabilização do Projeto.

Tal incremento se justifica, sobretudo, por dois fatores, quais sejam: i) o prazo de carência de 12 (doze) meses para o início do pagamento das parcelas, visto que, tal prazo determina que a operação de crédito se torne muito onerosa, ensejando a necessidade de incremento de recursos municipais, a fim de possibilitar um maior subsídio dos juros da operação por parte da

Administração Municipal e; ii) a possibilidade de acesso ao crédito, independentemente de cadastro em lista de restrição, onde se retira da instituição financeira a possibilidade da análise de crédito, determinando que a mesma assuma um risco de capital, agregado pela ausência de análise, perante o empreendedor, determinado que, o agravamento do risco em tais operações, enseja um incremento no repasse de recursos públicos para a manutenção do fundo garantidos, ocasionado por um maior valor de subsídio a ser pago pela Administração.

Dito isso, conforme já pontuado, a implementação de tais medidas oneram a operação e ensejam uma maior contrapartida municipal para possibilitar a implementação do Programa Emergencial Juro Zero Pelotense, além do mais, há de se destacar, que a manutenção de tais dispositivos no Projeto em apreço, violam o interesse público, ao ponto que inviabilizam na máxima efetividade do programa, visto que, a carência, a dilação do número de parcelas e a concessão de crédito para negativados diminuem o interesse do operador em participar do Programa e, praticamente, inviabiliza o Projeto, tendo em vista o aumento exponencial do grau de risco agregado ao negócio.

05 - Da Conclusão

Diante do exposto, em razão da inconstitucionalidade formal verificada, decorrente do vício de iniciativa para a propositura de emendas ao Projeto que importem no aumento de despesas públicas, bem como, para garantir a manutenção do equilíbrio e harmonia entre os poderes e, sobretudo, em razão da violação ao interesse público de forma a inviabilizar a máxima efetividade do Projeto e, até mesmo, possível obstrução na implementação do Programa Emergencial Juro Zero Pelotense, decido **VETAR PARCIALMENTE** o Projeto de Lei em comento, mais especificamente, os **incisos I, II e IV do §2º do art. 20** do Projeto de Lei em epígrafe.

Gabinete da Prefeita de Pelotas, em 20 de julho de 2021.

Paula Schild Mascarenhas
Prefeita