



prefeitura de
PORTO ALEGRE

GABINETE DO PREFEITO - GP/PMPA

REDAÇÃO ADMINISTRATIVA OFICIAL - AJL/ASSEOP/GE/GP

Ofício - nº 2609 / 2022

Porto Alegre, 01 de julho de 2022.

Senhor Presidente:

Comunico a Vossa Excelência e dignos Pares que, usando das prerrogativas que me conferem o § 1º do art. 77 e o inc. III do art. 94, todos da Lei Orgânica Municipal, decidi VETAR PARCIALMENTE o Projeto de Lei de iniciativa do Legislativo (PLL) nº 179/21, que “Institui a Política Municipal de Fomento ao Empreendedorismo Negro no Município de Porto Alegre.”

RAZÕES DO VETO PARCIAL

Inquestionável o caráter meritório da iniciativa do PLL nº 179/21, que possui o objetivo de instituir a política de fomento ao empreendedorismo negro, de modo a promover ações que fortaleçam o crescimento das iniciativas produtivas no universo da economia criativa e solidária.

No entanto, o Projeto de Lei ora em comento apresenta dificuldades formais e materiais que prejudicam sua consecução como norma efetiva, de modo a obstaculizar sobremaneira sua sanção integral por este Poder, pelas razões que passo a expor.

1. DA USURPAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DO VÍCIO DE INICIATIVA

O PLL em comento apresenta vício material em 4 (quatro) principais dispositivos quando pretende dispor sobre atos de gestão, sendo eles: a intenção de disciplinar contratos administrativos, a intenção de constituir comissão específica, a intenção de instituir

política pública com a determinação da utilização de recursos do tesouro e a intenção de criar fundo municipal específico para a política. Todos esses dispositivos afrontam o princípio da separação dos poderes. Passamos a analisar cada um deles.

1.1 DA INTENÇÃO DE DISCIPLINAR CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Vejamos a redação do inc. II do art. 5º do PLL nº 179/21 que prevê cláusula de promoção do empreendedorismo negro:

“Art. 5º São objetivos estratégicos da Política Municipal de Fomento ao Empreendedorismo Negro:

...

II – promover a implementação, por meio dos contratos administrativos realizados pelo Poder Público, de cláusula de promoção do empreendedorismo negro;

....”

Como justificativa ao veto do inc. II do art. 5º supracitado, informo que tal regra de procedimento, caso sancionada, acabaria por ferir o Princípio da Separação dos Poderes (Independência e Harmonia entre Poderes) o qual veda a imposição, por parte de um Poder, a condutas específicas a serem realizadas por outro Poder.

Isto porque há quebra do princípio da separação de poderes nos casos em que o Poder Legislativo edita um ato normativo que configura, na prática, **ato de gestão executiva**. Quando o legislador, a pretexto de legislar, administra, configura-se o desrespeito à independência e harmonia entre os poderes.

A um, porque a Constituição da República Federativa do Brasil define em seu art. 30 a competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local (inciso I) e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (inciso II).

A dois, tendo em vista que o art. 94, ao referir a competência privativa do Prefeito Municipal para proposição de leis cuidou de reservar essa matéria para o Chefe do Executivo:

“Art. 94 - Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

XIV - propor convênios, ajustes e contratos de interesse do Município;

(...)"

Logo, quando o legislador pretende dispor sobre contratos administrativos, usurpa a competência do executivo municipal.

Cabe ressaltar que o parágrafo único do art. 2º da Lei Orgânica Municipal de 1990, proíbe, expressamente, a delegação de atribuições entre os Poderes Municipais, conforme se lê:

"Art. 2º São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

Parágrafo único **É vedada a delegação de atribuições entre os Poderes.**"
(grifo nosso)

O mesmo princípio consta em nossa Constituição Estadual, consoante se lê nos seguintes artigos:

"Art. 5.º São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo único. **É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, e ao cidadão investido em um deles, exercer função em outro**, salvo nos casos previstos nesta Constituição.

Art. 10. São Poderes do Município, **independentes e harmônicos entre si**, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito." (grifo nosso)

Portanto, o Projeto de Lei aqui tratado invade a seara de atividades tipicamente administrativas, ferindo o Princípio da Separação e Independência dos Poderes, assentado no art. 2º da Constituição Federal e, simetricamente, presente no art. 2º da Lei Orgânica Municipal.

1.2 DA INTENÇÃO DE CONSTITUIR COMISSÃO ESPECÍFICA

Vejamos a redação do art. 7º do Projeto de Lei:

“Art. 7º Para a consecução do disposto nesta Lei, o Executivo Municipal poderá criar comissão especial de apoio a afroempreendedores e afroempreendedoras, que terá como responsabilidades:

I – traçar metas, organizar e acompanhar o cumprimento da Política instituída por esta Lei;

II – coordenar, acompanhar, monitorar e supervisionar sua execução; e

III – interagir com os demais órgãos intervenientes em sua execução.

Parágrafo único. A comissão de que trata o *caput* deste artigo será composta por representantes de entidades da sociedade civil, principalmente aquelas que tenham, dentre os seus objetivos estatutários, afinidade com os temas relativos ao afroempreendedorismo, e por representantes dos seguintes órgãos municipais:

I – Secretaria de Desenvolvimento Social, que a coordenará;

II – Secretaria da Fazenda;

III – Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo; e

IV – Secretaria da Educação.”

Embora o dispositivo mencione que o Executivo poderá criar tal comissão, há claro vício de iniciativa com a redação proposta pelo parágrafo único ao adentrar na competência privativa do Prefeito, conforme prevê o art. 94, inc. VII, al. c, da Lei Orgânica Municipal.

Assim, o PLL N° 179/21 de iniciativa parlamentar, ao que indica, padece de inconstitucionalidade formal, por usurpar **competência privativa do Chefe do Poder Executivo**. O art. 60, inc. II, al. d da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul estabelece que:

“Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

d) criação, estruturação e **atribuições às Secretarias e órgãos da Administração Pública;**

No âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), já foi decidido que invade iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo “*a imposição ao Executivo do dever de implementar determinado serviço*” (e.g., serviço de satisfação de usuários de serviços públicos, ADI 3180) ou que:

“É indispensável a iniciativa do chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/2001, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação.”

[ADI 3.254, rel. min. Ellen Gracie, j. 16-11- 2005, P, DJ de 2-12-2005.] = AI 643.926 ED, rel. min. Dias Toffoli, j. 13-3-2012, 1ª T, DJE de 12-4-2012.

No que toca ao PLL em análise, cabe mencionar o parecer da Procuradoria da Câmara de Vereadores, contrário ao pretense ato normativo, aduzindo que (parecer n. 841/21):

“Quanto aos demais dispositivos verifica-se, apesar do caráter facultativo ou autorizativo dos arts. 7º, 8º e 9º, o que atrai o Precedente Legislativo n. 1, **violação ao princípio da harmonia e independência entre os poderes por tratar matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo relacionada a organização e o funcionamento da Administração Municipal.** Quanto ao art. 10 da proposição a violação ao referido princípio da harmonia e independência entre os poderes se dá em razão do estabelecimento de prazo para o cumprimento da medida (regulamentar a lei).”

Desse modo, o presente projeto ao dispor sobre Política Municipal de Fomento ao Empreendedorismo Negro no Município, acaba por usurpar a competência privativa do Prefeito Municipal, uma vez que interfere na organização e funcionamento da Administração Municipal.

1.3 DA IMPOSSIBILIDADE DE DEFINIÇÃO DE UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DO TESOUREO MUNICIPAL E DA CRIAÇÃO DE FUNDO

Vejamos a redação do art. 9º do Projeto de Lei:

“Art. 9º A Política Municipal de Fomento ao Empreendedorismo Negro será implementada com recursos do Tesouro Municipal, podendo contar também com transferências captadas junto ao Governo Federal, ao Governo Estadual e a organismos multilaterais de crédito para o financiamento de investimentos.”

O dispositivo destacado acima demonstra mais uma vez a interferência na organização e funcionamento da Administração Municipal, pois define a alocação do orçamento público.

Em se tratando da possibilidade específica de a Câmara de Vereadores dispor acerca de matéria orçamentária, é cabível trazer à baila, numa perspectiva de simetria, o preceito constitucional insculpido no § 1º do art. 61 da Carta Magna, senão vejamos:

“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:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - **disponham sobre:**

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) **organização administrativa** e judiciária, **matéria tributária e orçamentária**, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

(...)” (grifo nosso)

É da boa técnica do direito constitucional interpretar simetricamente as competências privativas previstas no art. 94 da LOM, sendo que a Constituição Federal, conforme seu art. 61, § 1º, inciso II, al. b - já transcrito acima -, define a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para a iniciativa de lei que trate de matéria orçamentária. Na mesma senda, os arts. 8º e 10º da Constituição Estadual.

Significa dizer que para a consecução do PLL nº 179/21 pretende estabelecer um Programa que, de alguma forma, acarretará nova despesa decorrente da implementação dessa Política, sem a indicação da respectiva fonte de receita, o que interfere no exercício do poder executivo da administração municipal.

Além do exposto, o parágrafo único do art. 9º do PL que prevê criação de fundo específico constituído por recursos provenientes do orçamento do Município, em comento:

“Art. 9º A Política Municipal de Fomento ao Empreendedorismo Negro será implementada com recursos do Tesouro Municipal, podendo contar também com transferências captadas junto ao Governo Federal, ao Governo Estadual e a organismos multilaterais de crédito para o financiamento de investimentos.

Parágrafo único. Além dos recursos previstos no caput deste artigo, poderá ser criado fundo específico para implementação da Política de que trata esta Lei, a ser constituído por recursos provenientes do orçamento do Município de Porto Alegre, entre outras fontes.

.....”
(NR)

Neste ponto, há contrariedade à Lei Complementar Municipal nº 869, de 27 de dezembro de 2019, que dispõe sobre diretrizes para a criação e a extinção de fundos públicos, a qual veda a criação de fundos que não possuam novas fontes de receita ou sejam suportados com receitas que compõem o Tesouro Municipal no momento de sua proposição, conforme dispõe o § 3º, art. 5º da norma:

“Art. 5º O Executivo Municipal somente poderá apresentar projeto de lei propondo a criação, a modificação ou a extinção de fundo público após análise, avaliação e recomendação favorável da SMF e da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SMPG), dentro de suas competências.

§ 1º Para o encaminhamento do projeto de lei referido no caput deste artigo, deverão ser ouvidos a entidade ou o órgão ao qual o fundo se vincula, mediante parecer técnico, nos termos dispostos em regulamento.

§ 2º A Procuradoria-Geral do Município (PGM) deverá emitir análise jurídica após o cumprimento do disposto no caput e no § 1º deste artigo.

§ 3º É vedada a criação de fundos que não possuam novas fontes de receita ou sejam suportados com receitas que compõem o TM no momento de sua proposição.”

Desta forma, a criação de fundo que não possua novas fontes de receita ou sejam suportados com receitas que compõem o TM, está vedada pela Lei Municipal 869, de 2019, em que pese o projeto seja meritório pelo seu fim social e de promoção ao empreendedorismo afro.

2. DA IMPOSSIBILIDADE MUNICIPAL DE LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL

Conforme dispõe o art. 2º do PLL nº 179/21, há a intenção do legislador em definir conceito de pessoa negra, vejamos:

“Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I – **pessoa negra a pessoa cis ou trans** que se autodeclare preta ou parda, conforme o quesito de cor ou raça utilizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ou que adote autodefinição análoga;

(...)”

Neste ponto, compete destacar que a previsão municipal encontra óbice formal, já que cabe privativamente à união legislar sobre direito civil, vejamos:

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

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho

.....”

Logo, quando o legislador municipal pretende definir o conceito de “pessoa negra cis ou trans” define uma classificação civil que não encontra paralelismo a nível nacional.

Sendo privativa da União a iniciativa de legislar sobre “direito civil” e sobre direito do trabalho, tem-se que o Município não poderia legislar sobre o tema, sem incorrer em

afronta direta às referidas regras constitucionais. Evidentemente a competência privativa exclui e impede a atuação legislativa do Município, seja de forma suplementar ou não.

Houve, assim, clara usurpação de competência da União por ocasião da confecção do presente Projeto de Lei, quando o legislador cria uma classificação de pessoa negra.

Além de afrontar a competência formal prevista constitucionalmente para legislar sobre direito civil, afronta os objetivos fundamentais da República federativa do Brasil, vejamos:

“Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”

Pretender, de qualquer forma, reduzir ou esvaziar a Carta Constitucional significa pôr em risco as garantias e direitos fundamentais historicamente conquistados pelos cidadãos brasileiros.

3. DA AFRONTA AO PRINCÍPIO DA IGUALDADE

Vejamos a redação do § 1º do art. 3º do PLL nº 179/21 que aponta a observância da paridade de gênero entre homens e mulheres negras, contemplados na Política instituída no presente Projeto:

“Art. 3º Serão contempladas na Política instituída por esta Lei as pessoas negras que:

I – tenham interesse em implantar ou expandir atividades e empreendimentos socioprodutivos;

II – necessitem de apoio para desenvolver ou melhorar as condições de manutenção e ampliação de capacidade produtiva; e

III – possuam empreendimentos formais e informais, em especial aquelas em situação de vulnerabilidade social.

§ 1º Para os fins do disposto no caput deste artigo, será observada a paridade de gênero entre homens negros e mulheres negras.”

O § 1º do artigo acima mencionado, no que tange paridade de gênero, viola os objetivos fundamentais previstos na Constituição Federal quando restringe a participação da sociedade civil, uma vez que condiciona o acesso à referida política, apenas quando houver paridade gênero, conforme se lê:

“Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

....

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”(grifa-se).

Logo, se houver duas mulheres potenciais beneficiárias da política, apenas poderão ter acesso ao programa se houver dois homens também potenciais beneficiários. A exclusão do acesso a qualquer tipo de política em razão do seu sexo é proibida, como pode se depreender do art. 3º, inc. IV da Constituição Federal, onde se dispõe que, entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, está: promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação que obstaculizem o acesso livre e universal.

Nesse sentido, sobreleva-se como regra de observância obrigatória pelos Estados e Municípios em suas leis fundamentais a Carta Magna, o que não ocorreu no inciso acima apontado, restando clara a afronta à Constituição da República Federativa do Brasil .

4. DOS DISPOSITIVOS A SEREM VETADOS POR INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E FORMAL

Por todo o exposto, embora o projeto seja meritório pelo seu fim social e de promoção ao empreendedorismo afro, sugerimos o veto dos trechos dos artigos apontados

neste parecer.

Por fim, convém destacar que as políticas de desenvolvimento econômico e social da Prefeitura de Porto Alegre estão amplamente direcionadas ao empreendedorismo popular da cidade. O carácter inclusivo é traço central, com o foco das ações orientadas à proteção e à geração de oportunidades para famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica. São pequenos negócios, muitas vezes de carácter intrinsecamente familiar, que garantem o sustento de milhões de brasileiros das camadas mais pobres da sociedade brasileira, independente da cor.

Exemplo importante é o programa de microcrédito da cidade, o Mais Crédito: Juro Zero. Tendo como público-alvo os empreendedores informais e Microempreendedores Individuais (autônomos registrados), o programa destina à aplicação dos seus recursos no empreendedorismo popular através do pagamento de juros de pequenos financiamentos para capital de giro e investimento.

O mesmo programa oferece ainda cursos de capacitação empresarial, abrangente e extensivo a todos participantes do programa. Em muitos dos pequenos negócios, há talento suficiente, por parte dos empreendedores, para elaboração de ótimos produtos e serviços, mas o conhecimento técnico de marketing, contabilidade, planejamento financeiro, etc. – cruciais para maturação do negócio, pode ser insuficiente, o que exige formação específica. Aqui está a prefeitura de Porto Alegre pensando em derrubar o máximo de barreiras colocadas no caminho do desenvolvimento dos seus beneficiários oferecendo cursos de formação empresarial através da rede de parceiros do programa.

Ações específicas para o empreendedorismo estão em fase de elaboração e maturação, mas serão abrangentes a todos porto-alegrenses e jovens, desde que engajados no empreendedorismo popular, ou seja, da base da pirâmide.

Atenção aos mais vulneráveis requer políticas bem desenhadas e calibradas para tanto. É o que está sendo feito nesta gestão.

São essas, Senhor Presidente, as razões que me levam a VETAR PARCIALMENTE o PLL nº 179/21, para afastar da publicação da Lei o inc. I do art. 2º, o § 1º do art. 3º, o inc. II do art. 5º, o art. 7º e o art. 9º, com base no art. 77, § 1º, da Lei Orgânica Municipal, e art. 66, § 1º, da Constituição Estadual, esperando o reexame criterioso dessa Casa, com o acolhimento do veto parcial ora apresentado.

Atenciosas saudações,

Ricardo Gomes,
Prefeito, em exercício.



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Gomes, Vice-Prefeito do Município de Porto Alegre**, em 01/07/2022, às 18:11, conforme o art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006, e o Decreto Municipal 18.916/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.procempa.com.br/autenticidade/seipmpa> informando o código verificador **19411227** e o código CRC **C0E4DDFC**.