ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

CÂMARA MUNICIPAL DE ERECHIM

PODER LEGISLATIVO

sso Nº. 001/2005

Data: 01 / 06 / 2005

a: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL

diente: VETO TOTAL 001/2005

ta: VETO TOTAL AO PROJETO DE LEI Nº035/2005 DO EXECUTIVO QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A CONCEDER REBATE DE 20% NO ÂMBITO DO PROGRAMA TROCA-TROCA DE SEMENTES DE MINLHO PARA SAFRA 2004/2005, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Câmara Municipal de Erechim
APROVADO
Sessão: 27/06/05
Presidente

DISTRIBUIÇÃO

Entrada: 01 / 06 / 2005

Protocolo: 01 / 06 / 2005

Leitura em Plenário:
06 / 06 / 2005

PARECERES DAS COMISSÕES:

(X) JUSTIÇA E REDAÇÃO

Parecer: INCONSTITUCIONAL

( ) DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Parecer:

( ) DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, FINANÇAS E ORÇAMENTO

Parecer:

Estado do Rio Grande do Sul

MUNICIPIO DE ERECHIM

PREFEITURA MUNICIPAL

Praça da Bandeira, 354
Fone: 54 520 7000
99700-000 Erechim – RS

Fls. 01
Carmen

Of. Câm. Nº 058/2005

Erechim, 01 de Junho de 2005.

Câmara Municipal de Erechim
APROVADO
Sessão: 21/06/05
Presidente

Câmara Municipal de Erechim
PROTOCOLO
Recebido em 1/06/05
Secretaria Geral

Senhor Presidente:

Encaminhamos-lhe o **VETO TOTAL** ao Projeto de Lei Executivo **n° 035/2005**, pelas razões constantes da justificatvia anexa, que tem como embasamento a inconstitucionalidade das emendas apresentadas que impuseram **VETO TOTAL**, face também à impossibilidade de implementação do projeto, suprimindo o artigo segundo, objeto da emenda inconstitucional.

Na oportunidade, reiteramos protestos de apreço e consideração.

ELOI JOÃO ZANELLA
Prefeito Municipal

Exmo. Sr.
Vereador SILVÉRIO FORTUNATTO
D.D. Presidente do Poder Legislativo
Nesta Cidade

Estado do Rio Grande do Sul
MUNICIPIO DE ERECHIM
PREFEITURA MUNICIPAL
Praça da Bandeira, 354
Fone: 54 520 7000
99700-000 Erechim – RS

Fls. 02
Carmen

Exmo. Sr.
Vereador SILVÉRIO FORTUNATTO
D.D. Presidente do Poder Legislativo
Nesta Cidade

VETO TOTAL

Objeto: VETO Nº 001/05 – **VETO TOTAL** ao Projeto de Lei Executivo n° 035/2005, que Autoriza o Poder Executivo Municipal a conceder Rebate de 20% no âmbito do Programa Troca-troca de sementes de milho para a Safra 2004/2005, e dá outras providências.

ELOI JOÃO ZANELLA, Prefeito Municipal de Erechim, Estado do Rio Grande do Sul, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo Art. 51, da Lei Orgânica do Município, vem, mui respeitosamente, à presença de Vossa Excelência para **VETAR TOTALMENTE** o Projeto de Lei Executivo nº 035/2005, que Autoriza o Poder Executivo Municipal a conceder Rebate de 20% no âmbito do Programa Troca-troca de sementes de milho para a Safra 2004/2005, e dá outras providências.

RAZÕES DE VETO:

1º A emenda nº 02/2005, substitutiva ao artigo 2º do Projeto de Lei, acresce aos beneficiados originariamente previstos, que efetuaram o Troca-troca com o Município, também os aricultores que efetuaram o Troca-troca com o Sindicato.

2º O acréscimo efetuado pela emenda é absolutamente inconstitucional, o que nos obriga a vetá-lo, não por mera vontade mas por imposição legal.

O Projeto de Lei é de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal conforme determina os artigos 61 da Constituição Federal e 45 da Lei Orgânica do Município.

Em sendo a matéria de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal a emenda nº 02 é inconstitucional por afrontar aos rtigos 63I, artigos 61I e 47I, respectivamente da Constituição Federal, Constituição Estadual e Lei Orgânica do Município.

Estado do Rio Grande do Sul
MUNICIPIO DE ERECHIM
PREFEITURA MUNICIPAL
Praça da Bandeira, 354
Fone: 54 520 7000
99700-000 Erechim – RS

Fls. 03
barmen

Rezam os dispositivos supra ser vedado o aumento de despesas nos Projetos de Lei de iniciativa exclusiva do Presidente da República, Governador do Estado e Prefeito Municipal.

3º O acréscimo de mais beneficiados aumenta significativamente as despesas inicialmente previstas no Projeto original.

4º Como a emenda foi substitutiva a todo o artigo 2º do Projeto original somos instados a vetá-lo integralmente pela determinação imposta pelo artigo 66 § 2º da Constituição Federal que estabelece que o veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea, impedindo que se vete somente algumas palavras, expressões ou frazes.

O veto também não restitui o Projeto original.

5º Como o Projeto, com a Emenda 02 vetada, ficou sem as especificações necessárias e minimamente suficientes para sua implementação, por interesse público e por descumprimento do ordenamento jurídico Constitucional, VETAMOS INTEGRALMENTE o Projeto de Lei 035/2005.

Também salientamos, que a rúbrica emendada, embora com previsão orçamentária, para repasse ao Estado, dependia, para sua implementação o recolhimento de cada agricultor dos valores devidos.

De tal modo, a despesa ampliada pela Emenda, ficou sem a necessária cobertura de arrecadação.

Assim, pelos motivos acima especificados, entendemos que o Projeto de Lei Executivo n° 035/2005 deva ser totalmente vetado, em face de sua inconstitucionalidade.

Erechim, 01 de Junho de 2005.

ELOI JOÃO ZANELLA
Prefeito Municipal

Estado do Rio Grande do Sul

CÂMARA MUNICIPAL DE ERECHIM

PODER LEGISLATIVO

Exmo. Senhor
Vereador Ernani Mello
MD Presidente da Comissão de Justiça e Redação

Prezado Senhor

Vem a esta assessoria pedido de manifestação acerca do Veto Total n°001/2.005 ao Projeto de Lei n°035/2.005 do Executivo que autoriza o Poder Executivo a conceder rebate de 20% no âmbito do Programa Troca-Troca de Sementes de Milho para a safra 2.004/2.005 e dá outras providencias, o qual, após criteriosa análise, passamos a expor:

1. Primeiramente, mister que se traga a baila as razões do veto, entre os quais salientamos: a) *A razão da Emenda patrocinada por esta Casa, que no entendimento do Executivo, tem a iniciativa legal, nos termos dos artigos 61 da Constituição Federal e artigo 45 da nossa LOM. Afrontando então os dispostos aos artigos 63, 61 e 47 respectivamente da CF, CE e da LOM; b) O acréscimo de mais beneficiados aumenta as despesas previstas no Projeto Original.*

2. Então, diante destas razões nos manifestamos nos seguintes termos:

a- Efetivamente, a nosso sentir, houve o respeito cristalino a prerrogativa da iniciativa, porquanto a legislação nasceu e foi apresentada pelo senhor Chefe do Executivo a esta Casa, respeitados então os ditames Constitucionais Federal, Estadual e no âmbito da Lei Orgânica Municipal;

b- A Emenda, esta sim, foi apresentada por membros desta Casa, não podendo então se confundir com a iniciativa do Projeto, mas com a prerrogativa da própria função do *verear*.

c- Resta então a análise da questão do aumento de despesa não prevista, consoante argumentos do veto.

Se por um lado é bem possível o eventual ferimento legal em face do real aumento de despesa sem a previsão orçamentária, porquanto argumenta o veto que os valores existentes na rubrica indicada necessitariam de pagamento por parte dos agricultores beneficiados pela legislação, ou seja, seria mera previsão orçamentária, mediante a emenda apresentada por esta Casa, de outro, a Emenda restabelece o afrontamento maior a legislação, *com o devido respeito*, que aparece no projeto original do senhor Prefeito, qual seja, a não observância de princípios constitucionais caros e que devem, a qualquer custo, serem preservados.

Veja-se que a proposta legislativa original, a nosso sentir, esquece e não leva em consideração o *principio da isonomia* e especialmente o *principio da impessoalidade*.

O princípio constitucional da impessoalidade está posto em nível constitucional no *artigo 5º, caput, parte inicial*, onde consta que **todos são iguais perante a lei, sem qualquer distinção de qualquer natureza**.

Tal assertiva é valida, também, à administração pública, à qual é defeso infligir qualquer sorte de distinção restritiva ou privilégios, especialmente por força do *caput do artigo 37* da Constituição Federal, que reza que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ***obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência***.

Vejamos o sentido dado por *HELY LOPES MEIRELLES* à impessoalidade:

> *"O princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (art. 37, caput), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato,* ***de forma impessoal****".*

Enquanto a lição de MEIRELLES empresta ao princípio da impessoalidade a identificação com o princípio da finalidade, *CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO* estipula o caráter autônomo do princípio e o caracteriza como sendo nada mais que o ***princípio da igualdade ou da isonomia***, nos exatos e seguintes termos:

> *"Nele se traduz a idéia de que Administração* ***tem que tratar a todos os administrados sem discriminações****, benéficas ou detrimentosas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie.* ***O Princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia*** *(...).*

Também comunga desse entendimento *JUAREZ FREITAS*, em sua obra *O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais:*

> *"No tocante ao* ***princípio da impessoalidade, derivado do princípio geral da igualdade****, mister traduzi-lo como vedação constitucional de qualquer discriminação ilícita e atentatória à dignidade da pessoa humana. Ainda segundo este princípio,* ***a Administração Pública precisa dispensar um objetivo isonômico a todos os administrados, sem discriminá-los com privilégios*** *espúrios, tampouco malferindo-os persecutoriamente, uma vez que iguais perante o sistema. Quer-se através da implementação do referido princípio, a instauração, acima de sinuosos personalismos, do soberano governo dos princípios, em lugar de idiossincráticos projetos de cunho personalista e antagônicos à consecução do bem de todos.*

Os princípios - incluindo o da impessoalidade - a exemplo das regras, carregam consigo acentuado grau de imperatividade, exigindo a

Enquanto a lição de MEIRELLES empresta ao princípio da impessoalidade a identificação com o princípio da finalidade, *CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO* estipula o caráter autônomo do princípio e o caracteriza como sendo nada mais que o ***princípio da igualdade ou da isonomia***, nos exatos e seguintes termos:

> *"Nele se traduz a idéia de que Administração* ***tem que tratar a todos os administrados sem discriminações,*** *benéficas ou detrimentosas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie.* ***O Princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia*** *(...).*

Também comunga desse entendimento *JUAREZ FREITAS*, em sua obra *O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais:*

> *"No tocante ao* ***princípio da impessoalidade, derivado do princípio geral da igualdade,*** *mister traduzi-lo como vedação constitucional de qualquer discriminação ilícita e atentatória à dignidade da pessoa humana. Ainda segundo este princípio,* ***a Administração Pública precisa dispensar um objetivo isonômico a todos os administrados, sem discriminá-los com privilégios*** *espúrios, tampouco malferindo-os persecutoriamente, uma vez que iguais perante o sistema. Quer-se através da implementação do referido princípio, a instauração, acima de sinuosos personalismos, do soberano governo dos princípios, em lugar de idiossincráticos projetos de cunho personalista e antagônicos à consecução do bem de todos.*

Os princípios - incluindo o da impessoalidade - a exemplo das regras, carregam consigo acentuado grau de imperatividade, exigindo a

necessária conformação de qualquer conduta aos seus ditames, o que denota o seu caráter normativo (***dever ser***). ***Sendo cogente a observância dos princípios, qualquer ato que deles destoe será inválido***, conseqüência esta que representa a sanção para a inobservância de um padrão normativo cuja reverência é obrigatória.

Em razão de seu maior grau de generalidade, os princípios veiculam diretivas comportamentais que devem ser aplicadas em conjunto com as regras sempre que for identificada uma hipótese que o exija, o que, a um só tempo, acarreta um dever positivo para o agente - o qual deve ter seu atuar direcionado à consecução dos valores que integram o princípio - e um dever negativo, consistente na interdição da prática de qualquer ato que se afaste de tais valores. Constatada a inexistência de regra específica, ***maior importância assumirão os princípios***, os quais servirão de norte à resolução do caso apreciado, o discutido projeto que, opinião própria, se revela singelo quanto a sua aplicabilidade.

Os princípios se distanciam das regras na medida em que permitem uma maior aproximação entre o direito e os valores sociais, não expressando conseqüências jurídicas que se implementam automaticamente com a simples ocorrência de determinadas condições, o que impede que sejam previstas, a priori, todas as suas formas de aplicação. Enquanto as regras impõem determinado padrão de conduta, ***os princípios são normas jurídicas impositivas*** de uma otimização, ordenando que algo seja realizado na melhor medida possível, podendo ser cumpridos em diferentes graus, sendo que a medida de seu cumprimento é obrigação jurídica.

À luz dessas breves considerações, conclui-se que o ***princípio da impessoalidade é uma norma de conduta, sendo cogente a sua observância por todos os agentes públicos.***

Comentando o princípio da impessoalidade anota *MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, ilustre administrativista,* que o mesmo está *"(...) relacionado com a finalidade pública que deve nortear toda atividade administrativa.* ***Significa que a Administração não pode atuar com vistas a***

prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, *uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento"..*

É consabido que a lei, em qualquer das situações, deve sempre procurar atingir mediante seus efeitos, todos os cidadãos, ou pelo menos aqueles que detenham os requisitos a serem abrangidos pelo ato administrativo proposto.

Ora, *renovadas vênias*, qual a diferenciação entre um agricultor que sentiu os mesmos efeitos da estiagem, esta na mesma área geográfica, ou seja, nos limites do município de Erechim, lhe foi feita as mesmas exigências, porém procedeu seu convenio para aderir ao Programa Troca- Troca em órgão diverso da Secretaria Municipal de Agricultura?

Ressalte-se que na legislação encaminhada à Casa consta a lista dos beneficiados, e isto, a nosso sentir fere de morte o principio da impessoalidade a ser observado em qualquer legislação, sem olvidar do também principio da isonomia, esculpido no artigo 5° da Lex Maior: *"Todos são iguais perante a Lei, sem distinção de...."*

3. De outra banda, apenas para não deixar passar em branco a oportunidade, importante trazer a baila extratos do voto da Eminente Desembargadora do nosso Tribunal de Justiça Gaúcho, MARIA BERENICE DIAS, no processo de n°70006269682, transcrevemos:

> *"(...) Com isso se evita a invasão inconstitucional de competência, que cada Poder tem de se auto-administrar. O que não implica, entretanto, em furtar dos legisladores eleitos pela comunidade dos cidadãos o poder-dever de legislarem, desde o início até o fim do processo legislativo, sobre questões comunitárias, assim definidas aquelas que se referem de modo imediato ao interesse comum, mesmo quando for reflexo natural repercutam sobre outros poderes-deveres do Estado fora do legislativo. (...) No que diz com temas que são de interesse geral da comunidade, ou mesmo de algum segmento da população, não há como engessar o Poder legislativo, pois isso estaria*

mutilando sua finalidade natural, que é representar o povo e, em seu nome, editar leis como expressão da vontade geral, atentando ao interesse geral e comum de todos os cidadãos, sobretudo para garantia dos seus direitos fundamentais. Visualizar competência exclusiva do Poder Executivo sobre iniciativa de qualquer lei que busque aperfeiçoar a estruturação da sociedade, provendo o interesse da cidadania, é extirpar do Poder Legislativo o seu próprio poder. É desviar dos representantes do povo um direito legislativo outorgado diretamente pelo próprio povo. É restringir pelo arbítrio da interpretação a democracia definida pelo principio da eleição. É violentar o estado democrático de direito, violentando a sua constituição jurídica."

4. Assim, a nosso sentir, a emenda retificaria um mal maior, qual seja, restabelecimento da observância de um principio constitucional, em detrimento de uma regra, um dito na legislação que, hierarquicamente esta abixo daquele.

5. Com efeito, a derrubada do veto do senhor Prefeito Municipal ensejaria a validade da legislação ora discutida, porém, em tese, haveria a possibilidade do Executivo buscar guarida no Judiciário, tentando ver vencedora sua tese, qual seja, a declaração de inconstitucionalidade da legislação com a emenda desta Casa.

Importante frisar que a opinião aqui declinada, não é unânime nos Julgados, dando margem a outras interpretações.

6. Assim, pelo acima exposto, opina esta assessoria no sentido de que, usando as prerrogativas legais da discricionariedade auferida aos agentes políticos, que nada mais é do que a oportunidade e conveniência, inclusive de vir a suportar eventual ação visando a decretação de inconstitucionalidade se

derrubado o veto, decidirem sobre a manutenção ou não ao veto do senhor Prefeito ao Projeto de Lei em comento. Ainda, com a permissão dos senhores vereadores, recomendamos não encerrar a discussão na Comissão de Justiça e Redação, no sentido de que seja encaminhado ao soberano Plenário desta Casa a discussão da matéria, ante a complexidade do tema e a possibilidade de inconstitucionalidade do projeto original e igualmente com a Emenda.

Por derradeiro, para não se esquivar de opinar, eis que função desta assessoria, entende ser menos gravoso à ordem jurídica, o projeto com a emenda, pelas longas razões declinadas, especilamente quanto a observância dos princípios constitucionais da isonomia e da impessoalidade.

É esta a manifestação que cabe, por ora.

Divulgue-se.

Gabinete da Assessoria Jurídica da Câmara Municipal de Vereadores de Erechim (RS),

Aos 16 dias do mês de junho de 2.005.

Abrão Jaime Safro
OAB/RS 46.547
Assessor Jurídico

Estado do Rio Grande do Sul

CÂMARA MUNICIPAL DE ERECHIM

PODER LEGISLATIVO

Comissão de Justiça e Redação
Parecer Técnico

Processo Nº: 001/2005

Autoria: Poder Executivo Municipal

Expediente: Veto Total Nº 001/2005

Ementa: Veto Total ao Projeto de Lei Nº 035/2005 do Executivo que autoriza o Poder Executivo Municipal a conceder rebate de 20% no âmbito do Programa Troca-Troca de sementes de milho para Safra 2004/2005, e dá outras providências.

Relator: Vereador Ernani Mário Coelho Mello
Parecer: Inconstitucional

Após a análise do presente VETO, entendemos que o mesmo é **Inconstitucional**, quanto a matéria que pretende vetar, vez que a mesma respeita na totalidade os princípios constitucionais norteadores do direto administrativo, que devem ser seguidos por todos os entes públicos.

Importante ressaltar, que, apesar de ser constitucional o poder de Veto do Prefeito, no caso em tela, a matéria que pretende vetar, torna-o **Inconstitucional**, pelas razões abaixo expostas, corroborado pelo parecer jurídico emitido pelo Assessor Jurídico desta Casa Legislativa, que soube tratar com imenso conhecimento, a matéria em pauta.

Assim, entendemos ser **Inconstitucional** o presente VETO, pelas seguintes razões:

- *a um : A* proposta do projeto original, apresentado pelo Poder Executivo, esqueceu e não levou em consideração os princípios da isonomia e especialmente o princípio da impessoalidade, que são princípios norteadores da Administração Pública, e que estão preconizados de forma genérica, no art. 5º, *caput,* da CF/88;

- *a dois:* O art. 37, *caput,* da CF/88, de forma específica, traz em seu corpo os princípios que a administração pública deve atentar, eis que reza que a administração pública, direta e indireta de qualquer dos poderes da União, Estados e

Municípios, obedecerão aos princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade. Desta forma, o projeto com a emenda, estaria seguindo os ditames da lei maior, qual seja, a Constituição Federal de 1988, quanto aos princípios aqui expostos, e

que devem ser aplicados pelos agentes públicos, como já dito e sabiamente descrito no parecer jurídico que acompanha este VETO.

- *a três:* Para somar ao que já foi posto, importante seja dito que os princípios constitucionais exercem no ordenamento jurídico sistêmico praticamente a função de esqueleto, dos quais são nortes de valores, carregados de abstração, mas que permitem a estruturação e o funcionamento do sistema jurídico em um todo. No direito administrativo, junto ao Poder Público, eles são fundamentais porque é através deles que nós vamos encontrar essa natureza excepcionadora, derrogadora que o direito administrativo traz nas suas relações, pois o interesse maior é o de todos, é o interesse público, como no caso em tela.

- *a quatro:* Também, da mesma forma segundo o ensinamento do Doutrinador Celso Ribeiro Bastos, Curso de Direito Administrativo, p. 23, diz que os princípios: "*...constituem idéias gerais e abstratas, que expressam em maior ou menor escala todas as normas que compõem a seara do direito. Poderíamos mesmo dizer, que cada área do direito não é senão a concretização de certo número de princípios, que constituem o seu núcleo central. Eles possuem força que permeia todo o campo sob o seu alcance.*"

Por fim, analisando os princípios apresentados pela Lei maior, em seus artigos 5º e 37º, o projeto original enviado pelo Poder Executivo, somado a emenda apresentada por esta Casa Legislativa, o parecer jurídico emitido, que acompanha esta, constatamos que a matéria do projeto com a emenda, está em consonância com os princípios básicos e específicos da administração pública, não ofendendo a moral, os bons costumes, nenhuma regra da administração pública, nem os princípios da justiça e da equidade, e por isso, entendemos ser o VETO nº 001/2005, INCONSTITUCIONAL, eis que fere os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, entre outros, princípios estes, norteadores da administração pública.

Ernani Mello
Vereador da Bancada do PMDB

Câmara Municipal de Erechim
Aprovado pela Comissão
de Justiça e Redação
27 / 06 / 2005
Presidente

Sala das Comissões, 27 de junho de 2005.

Acompanham o Parecer

Tania T. S. Viola

Anacleto Zanella

Contrários ao Parecer

Caldart