



COMISSÃO DE ECONOMIA, FINANÇAS, ORÇAMENTO E DO MERCOSUL

PARECER Nº 02 /14 – CEFOR

Inclui inc. III no parágrafo único do art. 42 da Lei nº 6.310, de 28 de dezembro de 1998 – que estabelece o Plano de Carreira dos Funcionários do Departamento Municipal de Habitação (Demhab), dispõe sobre o Plano de Pagamento e dá outras providências -, e alterações posteriores, incluindo exceção à proibição de o funcionário convocado para o regime especial de dedicação exclusiva exercer cumulativamente outro cargo, função ou atividade pública ou privada.

Vem a esta Comissão, para parecer, o Projeto em epígrafe, de autoria do vereador Reginaldo Pujol.

Instada a oferecer Parecer Prévio (fl. 7), a Procuradoria da CMPA aduz que a Proposição está em conformidade com a Carta Magna, pois é competência dos municípios legislar sobre assuntos de interesse local, organizar e prestar seus serviços (art. 30, incisos I e V); que a Constituição Estadual em seu artigo 8º, declara expressamente a autonomia administrativa dos Municípios, a ser consubstanciada mediante lei orgânica própria; que a LOMPA declara ser de competência do Município organizar-se administrativamente e estabelecer o regime jurídico de seus servidores (arts. 8º, inciso VI, e 9º, inciso I).

Ressalva, porém, que por força do artigo 94, alínea *b*, da Lei Orgânica, compete privativamente ao chefe do Poder Executivo promover a iniciativa de projetos de lei que disponham sobre regime jurídico de servidores, preceito que, resta afetado pelo conteúdo normativo da Proposição.

Diante disso, o proponente oferece contraponto, no sentido de contornar a irregularidade apresentada pela Procuradoria.

Após, remessa à CCJ, que, destacando a ressalva da Procuradoria da CMPA (vício de iniciativa), conclui, pelo aspecto da constitucionalidade e da



PARECER Nº 02 /14 – CEFOR

legalidade, pela existência de óbice de natureza jurídica para tramitação do Projeto, concluindo que se está a discutir não uma emenda, mas sim um projeto de lei. Que haveria, sim, a possibilidade de discussão, por emenda, quando da tramitação do projeto que discutiu o texto da Lei nº 6.310/88, o que julga não ter ocorrido. Que agora somente será possível alterar a norma contida no texto da Lei em questão por meio de projeto de lei, cuja iniciativa compete privativamente ao prefeito municipal e conclui pela existência de óbice de natureza jurídica para a tramitação do Projeto.

A seguir (fls. 17 e 24), o proponente oferece contestação ao Parecer da CCJ, demonstrando suas razões.

Após, novamente à CCJ, que reitera os argumentos apresentados em seu Parecer anterior, pela existência de óbice de natureza jurídica na proposição.

A seguir, à Cefor, que após breves considerações, rejeita a Proposição.

Após, à Cuthab, para parecer, que não vislumbra que a Proposição disponha sobre o regime jurídico de servidores e manifesta-se pela inexistência de óbice de natureza jurídica aprovando a proposição.

Após, à Cedecondh, que reitera ao proponente o direito de emenda à lei vigente, recomendando a aprovação da Proposição.

É o relatório.

O Projeto propõe a inclusão do inc. III no parágrafo único do art. 42 da Lei nº 6.310, de 28 de dezembro de 1998 – que estabelece o Plano de Carreira dos Funcionários do Departamento Municipal de Habitação (Demhab), dispõe sobre seu Plano de Pagamento e dá outras providências –, e suas alterações, incluindo exceção à proibição de o funcionário convocado para o regime especial de dedicação exclusiva exercer cumulativamente outro cargo, função ou atividade pública ou privada,

Evidentemente, há que se considerar o Parecer Prévio da Procuradoria da CMPA e das demais comissões, pela inconstitucionalidade da Proposição e malferimento aos preceitos da Lei Orgânica do Município.

Discorremos.



PARECER Nº 02 /14 – CEFOR

Temos que nos curvar ao Princípio da Legalidade, que vincula o direito legislativo ao texto legal. Embora meritória, do ponto de vista social, a iniciativa imiscui-se no orçamento do Município afetando a independência entre os Poderes e suas competências.

A separação dos Poderes (em essência, divisão do exercício do poder, posto que o poder do estado é uno e indivisível) é oriunda das lutas contra o estado Absolutista, no qual a concentração do poder estatal estava em uma só pessoa e/ou órgão.

No Absolutismo, as normas eram editadas de acordo com a vontade do soberano. Era ele quem dizia, aplicava e decidia o direito, sem qualquer limitação. O indivíduo era submetido ao seu poder ilimitado, sem condições de se opor.

Conforme explicitam Maria Lúcia de Arruda Aranha e Maria Helena Pires Martins, “investido de poder, o soberano não pode ser destituído, punido ou morto. Tem o poder de prescrever as leis, de julgar, de fazer a guerra e a paz, de recompensar e punir, de escolher os conselheiros”.

Enfim, todas as funções do estado eram desempenhadas pela mesma pessoa sem que fosse possível imputar responsabilidade ao soberano, que se confundia com o próprio estado, sendo sua vontade o centro irradiador de todas as atividades estatais.

E da necessidade de superar-se e prevenir-se o arbítrio, de suprimir-se a opressão, de limitar-se o poder em si, é que surge a limitação do poder, operada por meio de um processo técnico, qual seja, o da divisão do poder.

Vários foram os estudiosos sobre o assunto, dentre os quais destacamos Montesquieu, considerado o responsável pela divisão orgânica e funcional clássica dos poderes – consoante sua célebre obra “O Espírito das Leis” – fórmula presente até hoje nos estados democráticos.

Pela sua teoria, buscou dividir as funções estatais, criando órgãos de competência executiva, legislativa e judiciária, todos independentes entre si e especializados em suas funções.

Com a desconcentração das funções estatais formava-se o tripé, cujo



PARECER Nº 02 /14 – CEFOR

objetivo era o de garantir os direitos individuais e limitar o poder do estado. Segundo Montesquieu:

Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo é reunido ao executivo, não há liberdade. Porque pode temer-se que o mesmo monarca ou o mesmo senado faça leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Também não haverá liberdade se o poder de julgar não estiver separado do legislativo e do executivo. Se estivesse junto com o legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário: pois o juiz seria legislador. Se estivesse junto com o executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor. Estaria tudo perdido se um mesmo homem, ou um mesmo corpo de principais ou de nobres, ou o povo, exercesse estes três poderes: o de fazer as leis; o de executar as resoluções públicas; e o de julgar os crimes ou as demandas dos particulares.

O apogeu da doutrina de Montesquieu foi marcado com a Revolução Francesa, em 1789, ao se consignar no artigo 16 da Declaração dos Direitos, conforme Rosah Russomano, dos poderes legislativo e executivo, p. 15.

Precusores da teoria da separação dos poderes: “Podem ser catalogados Platão e Aristóteles, na antiguidade; Santo Tomás de Aquino e Marsílio de Pádua, no medievo, Bodin e Locke, na modernidade” (Anderson Menezes. Teoria geral do estado, p. 246).

A crença, em termos simplificados, era de que a concepção fundamental da partição do poder, em forma tríade, permitiria que as três funções básicas do poder (executiva, legislativa e judiciária), em sua particular interação, operassem como autênticos sistemas de freios e contrapesos, impedindo, pelo menos em tese, que o soberano, ainda que legitimamente eleito, se corrompesse, posteriormente – pela ausência de mecanismos de restrição ao exercício do poder –, desviando-se dos rumos preestabelecidos em sua inicial empreitada política – (destaques do autor) – (Reis Friede. Curso analítico de direito constitucional e de teoria geral do estado, p. 207-208).

A separação dos Poderes figura no sistema brasileiro desde a primeira Constituição, datada de 25 de março de 1824 (que contemplava um 4º Poder, o moderador), sendo atributo de suma importância para o Estado, já que a Lei Maior está totalmente estruturada nesse princípio.

Na Constituição Federal em vigor, a tripartição do poder está prevista



PARECER Nº 02 /14 – CEFOR

no artigo 2º, que enuncia: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Goza de tratamento especial, por fazer parte do elenco do artigo 60, § 4º, inciso III, inserindo-se, portanto, entre os seletos institutos protegidos como cláusulas pétreas. Logo, não é passível de emenda constitucional.

Constitui o que se pode chamar de ‘controle-limite’ à atuação do Estado, e “(...) foi acolhido por todos os ordenamentos democráticos e representa ainda hoje, não obstante as múltiplas tentativas de eliminá-lo e os claros temperamentos aos quais foi submetido, uma garantia insubstituível para a liberdade dos cidadãos e para o bom funcionamento do aparato estatal.

Enfim, a separação das funções estatais se fez necessária, pois teve por escopo conter o arbítrio do governante, personificado, em regra, numa única pessoa, o rei ou monarca absoluto. O egoísmo e a impessoalidade presentes no Estado absolutista não podiam prevalecer, pois não se coadunam com a liberdade política de que todos devem desfrutar, definida por Montesquieu como “aquela tranqüilidade de espírito que provém da convicção que cada um tem da sua segurança. Para ter-se essa liberdade, é necessário que o Governo seja tal que cada cidadão não possa temer o outro”.

Entretanto, as causas que fundamentam as rejeições anteriores remanescem, com os pareceres da Procuradoria e da CCJ, onde se assinala malferimento à LOMPA, nas competências privativas do chefe do Poder Executivo no que tange à administração municipal (art. 94, incisos IV e XII, da LOMPA). Com vistas ao suprimento de tais limitações sugerimos a supressão dos referidos artigos, emendas ao Projeto ou mesmo seu Substitutivo.

Assim, avaliadas as considerações apresentadas pela Procuradoria da CMPA e pela CCJ, Cefor, Cuthab e Cedecondh, e adicionando-se os aspectos arguidos por esta Comissão, este relator tem, no mérito, entendimento pela **rejeição** do Projeto.

Sala de Reuniões, 12 de fevereiro de 2014.


Vereador Aírto Ferronato,
Relator.



Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 4078/11
PLL Nº 242/11
Fl. 6

PARECER Nº 02 /14 – CEFOR

Aprovado pela Comissão em 18-02-14

Vereador Idenir Cecchim – Presidente

Vereador Bernardino Vendruscolo

Vereador Cassio Trogildo – Vice-Presidente

EM LICENÇA

Vereador Guilherme Socias Villela

Vereador Roni Casa da Sopa