



COMISSÃO DE ECONOMIA, FINANÇAS, ORÇAMENTO E DO MERCOSUL

PARECER Nº 074 /15 – CEFOR

AO PROJETO E ÀS EMENDAS Nºs 01, 02, 03, 04 e 05

Obriga o Executivo Municipal a disponibilizar, no mínimo, 30 (trinta) dias úteis antes da reunião do Conselho Municipal de Transporte Urbano (Comtu), no Portal Transparência, a planilha de cálculo tarifário de ônibus de Porto Alegre.

Vêm a esta Comissão, para parecer, o Projeto em epígrafe, de autoria do vereador Valter Nagelstein, a Emenda nº 01, de autoria do vereador Delegado Cleiton, a Emenda nº 02, de autoria do vereador Cláudio Janta, e as Emendas nºs 03, 04 e 05, de autoria dos vereadores Engº Comassetto, Alberto Kopittke, Marcelo Sgarbossa, Mauro Pinheiro e Sofia Cavedon.

Instada a oferecer Parecer Prévio, a Procuradoria, fl. 8, manifesta-se que a Proposição se insere no âmbito da competência do Município legislar sobre matéria de interesse local (artigo 30, inciso I e V, da Constituição da República).

Que a Lei Orgânica determina, também, a competência do Município para prover tudo que concerne ao interesse local, objetivando o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e para dispor e organizar sobre serviços públicos de interesse local (arts. 8º, inciso III e 9º, incisos II). Dispõe ainda que compete ao Município promover ação sistemática de proteção ao consumidor (art. 153).

Que a Lei nº 8.078/90, CDC, estatui que seja direitos do consumidor, entre outros, a educação e a divulgação sobre o consumo adequado dos produtos e serviços e a informação adequada e clara sobre estes (arts. 6º, inciso II, e 8º inciso III). E que a União, Estados e Municípios fiscalizarão e controlarão a produção, industrialização, distribuição e a publicidade dos produtos e serviços no interesse da preservação da saúde, da informação e do bem-estar do consumidor, baixando as normas que se fizerem necessárias (art. 55, *caput*, e § 1º).



PARECER Nº 074 /15 – CEFOR
AO PROJETO E ÀS EMENDAS Nºs 01, 02, 03, 04 e 05

Conclui que a matéria se insere no âmbito da competência municipal, inexistindo óbice jurídico à tramitação, mas ressalva que seu conteúdo normativo está formulado de forma a atribuir obrigação ao Poder Executivo, o que implica violação ao princípio da independência dos Poderes.

A seguir, o vereador Delegado Cleiton apresenta a Emenda nº 01 determinando que a disponibilização da planilha de cálculo a que se refere o *caput* do artigo será obrigatoriamente divulgada por meio de jornais e encaminhada ao Legislativo Municipal com antecedência de 30 dias, antes da reunião do Comtu, visando aumentar a divulgação da Proposição.

A seguir, o vereador Cláudio Janta oferece a Emenda nº 02 propondo que, quando da divulgação das planilhas do sistema de transporte público coletivo, a CMPA deverá convocar audiências públicas exclusivas nas 16 regiões do Orçamento Público com os sindicatos patronais e de trabalhadores, órgãos de classe e conselhos regionais, com antecedência mínima de 45 dias antes da sua publicação. Determina também a publicação da relação de isentos da tarifa do transporte público coletivo em Porto Alegre, pela transparência.

A seguir, a Bancada do PT na CMPA oferece a Emenda nº 03, propondo a inclusão no Projeto de um novo artigo determinando que seja publicado diariamente na página eletrônica da PMPA os dados referentes à bilhetagem, identificando os diversos tipos de passageiros transportados e o cumprimento da tabela de viagens de cada uma das linhas de ônibus do município apurados no dia anterior.

Oferece, também, a Emenda nº 04, que inclui novos artigos na Proposição, pois a instituição de um sistema de gestão pública do transporte urbano constitui medida essencial e urgente para a transparência na administração e controle público do sistema.

A CCJ, em seu parecer, fl. 18, que analisa a legalidade da Proposição, ressalta o Parecer da Procuradoria Legislativa, que opina pela inconstitucionalidade de obrigar o Poder Executivo, o que viola o Princípio da Independência dos Poderes. Entende que as emendas acrescidas ao Projeto em nada alteram a atribuição em comento e manifesta-se pela existência de óbice de natureza jurídica para a tramitação do Projeto e suas Emendas nºs 01 a 04.



PARECER Nº 074 /15 – CEFOR
AO PROJETO E ÀS EMENDAS Nºs 01, 02, 03, 04 e 05

A seguir, o vereador Alberto Kopitke apresenta declaração de voto opinando pela improcedência da Proposição.

Após, é apresentada contestação do autor ao parecer da CCJ, com suas razões, pugnando pela aprovação e tramitação regular do Projeto.

Ainda, é apresentada pela Bancada do PT a Emenda nº 05, que estabelece regime de trabalho para motoristas e cobradores do transporte coletivo de 36 horas semanais. Busca redução de jornada sem redução salarial.

Após, nova remessa à Procuradoria para parecer. Esta argumenta que é de competência privativa da União legislar sobre direito do trabalho. Entende que incide em violação a preceito constitucional, extrapolando o âmbito da competência municipal. Conclui que a Emenda nº 05 não se relaciona com a matéria objeto da proposição original, afrontando o Regimento da CMPA.

Em nova remessa à CCJ, esta conclui pela existência de óbice de natureza jurídica para a tramitação do Projeto e da Emenda nº 05.

Membro da Bancada do PT, o vereador Engº Comasseto oferece contestação ao parecer da CCJ, com suas razões.

Em novo parecer, a CCJ mantém o entendimento pela existência de óbice de natureza jurídica à tramitação da matéria.

É o relatório.

A medida busca obrigar o Executivo Municipal a disponibilizar, no mínimo, 30 (trinta) dias úteis antes da reunião do Conselho Municipal de Transporte Urbano (Comtu), no Portal Transparência, a planilha de cálculo tarifário de ônibus de Porto Alegre. De fato, “as bicicletas são o transporte do futuro” e os benefícios de sua utilização são muitos, tanto para a saúde dos usuários, quanto para a mobilidade urbana.

A iniciativa do proponente possui boa intenção, qual seja criar melhores condições de informação e transparência na gestão de transporte coletivo de Porto Alegre.



PARECER Nº 074 /15 – CEFOR
AO PROJETO E ÀS EMENDAS Nºs 01, 02, 03, 04 e 05

Evidentemente, há que se considerar o Parecer Prévio da Procuradoria sobre malferimento a preceitos Constitucionais e da Lei Orgânica do Município. Discorremos.

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, quando cria obrigação ao chefe do Poder Executivo, imiscui-se nas prerrogativas exclusivas do chefe do Poder Executivo Municipal, afetando a independência entre os Poderes e suas competências, escapando da competência do Poder Legislativo Municipal impor condições e requisitos ao Poder Executivo Municipal.

O legislador municipal deve agir em estrita observância às limitações que lhe são impostas pelo ordenamento constitucional e orgânico. Nesse sentido, passa a conter vício de iniciativa por malferimento ao Princípio da Independência entre os Poderes.

A separação dos poderes (em essência, divisão do exercício do poder, visto 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 explicita 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.



PARECER Nº 074 /15 – CEFOR
AO PROJETO E ÀS EMENDAS Nºs 01, 02, 03, 04 e 05

Da necessidade de superar e prevenir o arbítrio, de suprimir a opressão, de limitar o poder em si, 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.

Sua teoria busca 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 forma-se o tripé, cujo objetivo é 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 marcada com a Revolução Francesa, em 1789, ao se consignar o artigo 16, da Declaração dos Direitos cf. Rossah Russomano. “Dos poderes Legislativo e Executivo”, p. 15.

Origem 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 bá-



PARECER Nº 074 /15 – CEFOR
AO PROJETO E ÀS EMENDAS Nºs 01, 02, 03, 04 e 05

sicas 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 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 pessoalidade presentes no Estado absolutista não podiam prevalecer, pois não coadunam com a liberdade política de que todos devem desfrutar, definida por Montesquieu como

aquela tranquilidade de espírito que provém da convicção que cada um tem da sua segurança. Para ter-se essa liberdade, precisa que o Governo seja tal que cada cidadão não possa temer o outro.

Entretanto, as causas que fundamentam as rejeições anteriores remanescem, conforme o Parecer Prévio da Procuradoria, que assinala malferimento à Lei Orgânica do Município e à Carta da República, reforçado pelos pareceres posteriores, forte no vício de iniciativa da Proposição.



Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 2126/13
PLL Nº 244/13
Fl. 7

PARECER Nº 074 /15 – CEFOR AO PROJETO E ÀS EMENDAS Nºs 01, 02, 03, 04 e 05


Assim, avaliadas as considerações apresentadas pela Procuradoria e pela CCJ, adicionando-se os aspectos arguidos por esta Comissão, este relator tem, no mérito, entendimento pela **rejeição** do Projeto e das Emendas nºs 01, 02, 03, 04 e 05.

Sala de Reuniões, 11 de junho de 2015.


**Vereador Airto Ferronato,
Relator.**

Aprovado pela Comissão em 23.06.15


Ver. João Carlos Nedel – Presidente


Ver. Guilherme Socias Villela


Ver. Bernardino Vendruscolo – Vice-Presidente


Ver. Idenir Cecchim