



Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 3302/13

PLL Nº 366/13

COMISSÃO DE ECONOMIA, FINANÇAS, ORÇAMENTO E DO MERCOSUL

PARECER Nº 142 /14 – CEFOR

Altera e ementa e inclui § 6º no art. 1º e arts. 3º-A e 4º-A na Lei nº 10.337, de 28 de dezembro de 2007, determinando o plantio de árvores nos locais dos quais forem removidos os postes que sustentam as atuais redes de infraestrutura e dispendo sobre os projetos de expansões viárias.

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

Instada a oferecer Parecer Prévio (fl. 8), a Procuradoria da CMPA aduz que na conformidade com a Constituição da República, compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local e promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso e da ocupação do solo urbano (art. 30, incisos I e VIII).

Argumenta que a Lei Orgânica do Município de Porto Alegre (LOMPA) declara competir a este prover tudo quanto concerne ao interesse local, para promover adequado ordenamento territorial e para estabelecer normas de edificação, e estatui ser sua obrigação prover o desenvolvimento urbano e a preservação do meio ambiente (art. 8º, incisos X e XI, e arts. 9º, inciso II, e 201).

Conclui que sob esse enfoque o Projeto se insere no âmbito da competência municipal, inexistindo óbice jurídico à tramitação.

Ressalva, porém, que, por força do que dispõe o art. 94, inciso XII, da LOMPA, compete privativamente ao chefe do Poder Executivo realizar a gestão dos bens municipais, preceito que resta afetado pelo conteúdo normativo do § 6º do artigo 1º da lei a ser alterada, na redação que lhe dá o Projeto; que o disposto no artigo 4º-A da lei objeto de alteração, na redação dada pela proposição, por impor obrigação ao chefe do Poder Executivo, incide em violação ao Princípio da Independência dos Poderes (CF, art. 2º).



PARECER Nº 142 /14 – CEFOR

Após, remessa à CCJ, fls. 10 a 12, que, prestigiando o parecer da Procuradoria, ressalta que nossa LOMPA, em seu artigo 94, dispõe:

Art. 94- Compete privativamente ao Prefeito:

XII - administrar os bens e as rendas municipais, e promover o lançamento, a fiscalização e a arrecadação dos tributos;

Diz, ainda, que não cabe ao Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação dos poderes, desconstituir por lei atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais.

Conclui que, embora meritória, sem previsão orçamentária ou fonte de custeio, sua aprovação seria inadequada. Assim, manifesta-se pela existência de óbice de natureza jurídica para tramitação do Projeto.

É o relatório.

O Projeto altera a Lei nº 10.337/07, que determina o uso de redes de infraestrutura subterrâneas de transmissão de energia elétrica, telefonia, comunicação de dados via fibra ótica, televisão a cabo e outros cabeamentos nos locais que especifica, dispondo sobre o plantio de árvores e sobre projetos de expansões viárias.

A iniciativa do proponente possui boa intenção.

Evidentemente, há que se considerar o Parecer Prévio da Procuradoria pela inconstitucionalidade da proposição e malferimento aos preceitos da CF/88, da Constituição Estadual e da LOMPA. 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 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 ao 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,



PARECER Nº 142 /14 – CEFOR

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 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.

Da necessidade de superar e prevenir o arbítrio, de suprimir a opressão, de limitar 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 um tripé, cujo objetivo era o de garantir os direitos individuais e limitar o poder do Estado.

12



PARECER Nº 142 /14 – CEFOR

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 o artigo 16 da Declaração dos Direitos, cf. Rosah 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 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 no artigo 2º, que enuncia: “São Poderes da União, independentes e harmônicos

sw



PARECER Nº 142 /14 – CEFOR

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 tranqüilidade 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, com o parecer da Procuradoria, onde se assinala malferimento à Constituição Federal e Lei Orgânica do Município, forte no vício de iniciativa da Proposição.

Ainda, temos que a Proposição interfere no orçamento, por falta de previsão, e acarreta despesas e alterações no orçamento municipal.

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.

Sala de Reuniões, 23 de junho de 2014.


Vereador Airto Ferronato,
Relator.



Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 3302/13
PLL Nº 366/13
Fl. 6

PARECER Nº 142 /14 – CEFOR

Aprovado pela Comissão em 03.07.14

Vereador Idemir Cecchim – Presidente

Vereador Bernardino Vendruscolo

Vereador Cassio Trogildo – Vice-Presidente

Vereador Guilherme Socias Villela