



**COMISSÃO DE ECONOMIA, FINANÇAS, ORÇAMENTO E DO MERCOSUL**

**PARECER Nº 242/14 – CEFOR**

**Determina que, para fins de plena fruição dos direitos previstos na legislação do Município de Porto Alegre para as pessoas com deficiência, o Executivo Municipal não considere os critérios renda familiar e renda pessoal.**

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

Instada a oferecer Parecer Prévio, a Procuradoria da Casa, fl. 6, manifestou-se que a Proposição é constitucional, pois conforme a CF/88, arts. 30, inciso I, e 211, é da competência do Município legislar sobre matéria de interesse local e de forma comum com a União e o Estado, cuidar da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência.

Que compete aos Municípios combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos, resguardando o direito à proteção da gestante, do idoso e do deficiente físico (preâmbulo, artigos 23, inciso X, 201 e 203).

Que a Lei Orgânica do Município de Porto Alegre – LOMPA estatui competir a este prover tudo quanto concerne ao interesse local, tendo por objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais (artigo 9º, inciso II).

A Lei Federal nº 7.853/89, que dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência sobre sua integração, estabelece:

Art. 2º Ao Poder Público e seus órgãos cabe assegurar às pessoas portadoras de deficiência o pleno exercício de seus direitos básicos, inclusive dos direitos à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer, à previdência social, ao amparo à infância e à maternidade, e de outros que, decorrentes da Constituição e das leis, propiciem seu bem-estar pessoal, social e econômico.

Conclui que a matéria tem previsão legal para que haja atuação do



**PARECER Nº 242 /14 – CEFOR**

legislador municipal no âmbito do projeto. Ressalva, contudo que a Proposição tem conteúdo normativo que consubstancia interferência no funcionamento do Executivo Municipal, incidindo em violação ao preceito do art. 94, inciso IV, da LOMPA, que defere competência privativa ao chefe do Poder Executivo para realizar a gestão do Município.

A seguir, o autor refuta o Parecer Prévio da Procuradoria Legislativa tendo em vista que legislação semelhante já foi aprovada pela CMPA e sancionada pelo chefe do Poder Executivo. Anexa documentação.

Após, à CCJ para parecer (fl. 10), que se amparando na manifestação da Procuradoria, apoia a ressalva efetuada e opina pela existência de óbice de natureza jurídica para a tramitação do Projeto.

É o relatório.

A iniciativa do proponente possui boa intenção, qual seja o de apresentar um corte de renda na concessão de um benefício, levando em conta um determinado critério de justiça social, privilegiando os menos aquinhoados do ponto de vista financeiro, sendo que as isenções não podem ter iniciativa parlamentar. Evidentemente, há que se considerar o Parecer Prévio da Procuradoria da CMPA sobre malferimento aos preceitos 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 de 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



**PARECER Nº 242 /14 – CEFOR**

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.

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 sua divisão.

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 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



**PARECER Nº 242 /14 – CEFOR**

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. 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, 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



**PARECER Nº 242 /14 – CEFOR**

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 se 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, onde se assinala malferimento à LOMPA e à Carta da República, forte no vício de iniciativa da proposição.

Ademais, a Proposição interfere no orçamento do Município, visto que cria diminuição de receita, competência privativa do chefe do Poder Executivo.

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 das Sessões, 15 de dezembro de 2014.

  
**Vereador Airto Ferronato,**  
**Relator.**



# Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 1372/14  
PLL Nº 131/14  
Fl. 6

PARECER Nº 242 /14 – CEFOR

Aprovado pela Comissão em 16.12.14

  
Vereador Idenir Cecchim – Presidente

Vereador Bernardino Vendruscolo

Vereador Cassio Trogildo – Vice-Presidente

  
Vereador Guilherme Socias Villela