



COMISSÃO DE ECONOMIA, FINANÇAS, ORÇAMENTO E DO MERCOSUL

PARECER Nº 126/17 – CEFOR

Altera a ementa, o *caput* e os §§ 1º e 2º do art. 1º, o art. 2º, o *caput* e o parágrafo único do art. 3º, o *caput* e os §§ 1º, 2º e 3º do art. 4º e o art. 5º e inclui arts. 5º-A, 5º-B e 5º-C, todos na Lei Complementar nº 746, de 3 de novembro de 2014 – que assegura aos candidatos negros a reserva de 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas em concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos nos órgãos da Administração Direta e nas entidades da Administração Indireta do Município de Porto Alegre e revoga a Lei Complementar nº 494, de 10 de setembro de 2003 –, alterando a expressão “candidatos negros” para “população negra”, estendendo essa reserva às vagas de cargos comissionados e estágios profissionais, bem como de postos de trabalho oferecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado que prestem serviços para esses órgãos ou para essas entidades, e dando outras providências.

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

A Diretoria Legislativa informa ao proponente que existe processo idêntico em tramitação e sugere a alteração da proposição através de emendas ou substitutivo.

Instada a oferecer parecer prévio, a Procuradoria da CMPA, fl. 18, manifesta-se que a proposição é constitucional e se insere no âmbito da competência do Município.



PARECER Nº 126/17 – CEFOR

Que a proposição atende aos preceitos da Lei Orgânica e conclui que a constitucionalidade das chamadas ações afirmativas destinadas à reserva de vagas em concursos públicos já foi declarada pelo TJRS, havendo possibilidade legal de atuação do legislador municipal no âmbito da matéria objeto da proposição.

Ressalva, contudo, que a proposição por buscar regular provimento de cargos na Administração Direta e Indireta do Município, cria malferimento aos preceitos da Lei Orgânica (art. 94, incs. IV e VII, al. *b*) que atribuem competência privativa ao Chefe do Poder Executivo para realizar a administração municipal. Por isso, o Projeto de Lei ao dispor sobre ocupação de postos de trabalho em pessoas jurídicas de direito privado e de direito público sujeitas a este regime, viola o princípio da livre iniciativa e do livre exercício da atividade econômica (CF, arts. 5º, 170, *caput* e § único, e 174).

Após, à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) (fls. 20), que, conclui pela existência de óbice de natureza jurídica para a tramitação do Projeto.

Em continuidade, a Diretoria Legislativa sugere arquivamento em face do art. 108 do Regimento.

Após o desarquivamento e a retomada da tramitação do Projeto, o proponente contesta o Parecer da CCJ (fl. 26).

Nova remessa à CCJ, que mantém a existência de óbice de natureza jurídica para a tramitação da matéria.

É o relatório.

A medida altera a ementa, o *caput* e os §§ 1º e 2º do art. 1º, o art. 2º, o *caput* e o parágrafo único do art. 3º, o *caput* e os §§ 1º, 2º e 3º do art. 4º e o art. 5º e inclui arts. 5º-A, 5º-B e 5º-C, todos na Lei Complementar nº 746, de 3 de novembro de 2014 – que assegura aos candidatos negros a reserva de 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas em concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos nos órgãos da Administração Direta e nas entidades da Administração Indireta do Município de Porto Alegre e revoga a Lei Complementar nº 494, de 10 de setembro de 2003 –, alterando a expressão “candidatos negros” para “população negra”, estendendo essa reserva às vagas de cargos comissionados e estágios profissionais, bem como de postos de trabalho oferecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado que prestem serviços para esses órgãos ou para essas entidades, e dando outras providências.



PARECER Nº 126/17 – CEFOR

Embora meritória, a Lei deve ser cumprida. Esses são os aspectos constitucionais e doutrinários na questão.

Evidentemente, há que se considerar o parecer prévio da Procuradoria deste Legislativo sobre o malferimento aos preceitos Constitucionais e da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, incidindo no vício de iniciativa em matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, no qual discorremos que 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 e aos órgãos da Administração Direta e Indireta, 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. Mormente no aspecto de provimento de cargos, do orçamento, onde a medida altera a receita do Município.

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), (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 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”.



PARECER Nº 126/17 – CEFOR

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 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 cf. Rosah Russomano. “Dos Poderes Legislativo e Executivo”, p. 15.



PARECER Nº 126/17 – CEFOR

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, eis que a Lei Maior está totalmente estruturada nesse princípio.

Na Constituição Federal em vigor, a tripartição do poder está prevista no art. 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 art. 60, § 4º, inc. 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 coadunam com a liberdade política de que todos devem desfrutar, definida por Montesquieu como:



Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 0049/16
PLCL Nº 002/16
Fl. 6

PARECER Nº 126/17 – CEFOR

“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, com o parecer da Procuradoria e demais Comissões Permanentes da Câmara Municipal de Porto Alegre – Cempa –, onde se assinala malferimento à Lei Orgânica do Município e à Carta da República, forte no vício de iniciativa da proposição.

Assim, avaliadas as considerações apresentadas pela Procuradoria da Cempa e pela CCJ, adicionando-se os aspectos arguidos por esta comissão, este Relator tem, no mérito, entendimento desfavorável à aprovação do Projeto.

Diante do exposto, somos pela **rejeição** da proposição.

Sala de Reuniões, 31 de agosto de 2017.


Vereador Airto Ferronato,
Relator.

Aprovado pela Comissão em 05-09-17.

Vereador Idenir Cecchim – Presidente


Vereador João Carlos Nedel


Vereador Felipe Camozzato – Vice-Presidente


Vereador Mauro Zacher