



Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 3211/09

PLL Nº 140/09

COMISSÃO DE ECONOMIA, FINANÇAS, ORÇAMENTO E DO MERCOSUL

PARECER Nº 116/14 – CEFOR

Obriga os estabelecimentos que comercializem veículos automotores zero quilômetro, no âmbito do Município de Porto Alegre, a fornecerem uma muda de árvore a todo adquirente desse produto e dá outras providências.

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

Instada a oferecer Parecer Prévio (fl. 6), a Procuradoria da CMPA aduz que, de conformidade com a Constituição da República, compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual (art. 30, incisos I, II e VIII); que no seu artigo 23, define a competência destes para conjuntamente com a União e os estados, proceder à proteção do meio ambiente.

Argumenta, ainda que, a Lei Orgânica do Município de Porto Alegre (LOMPA) declara competir ao Município prover tudo quanto concerne ao interesse local, dispor sobre a defesa da flora e da fauna e o controle da poluição ambiental, bem como promover a preservação do meio ambiente (artigos 9º, incisos II e IX, e 201).

Entende que o legislador municipal possui autorização legal para atuação no âmbito da matéria da Proposição.

Ressalta, porém, que a Proposição tem conteúdo normativo que consubstancia interferência no exercício da atividade econômica, extrapolando o estrito exercício do poder de polícia, violando preceitos constitucionais que resguardam a livre iniciativa (arts. 1º, inciso IV, e 170, da CF).

A seguir, o proponente apresenta contestação, justificando seus motivos de discordância com o Parecer Prévio da Procuradoria da CMPA. Nada



PARECER Nº 116 /14 – CEFOR

retificou ou alterou.

Após, remessa à CCJ (fl. 13), que, ressaltando o mérito da Proposição, opina pela inexistência de óbice de natureza jurídica para a tramitação.

Novamente, remessa à CCJ (fls. 16 e 17), que reassevera o mérito do Projeto, mas aponta a violação de preceito constitucional que reguarda a livre iniciativa no exercício de comércio e entende que é matéria privativa da União, a ser resguardada. Manifesta-se pela inconstitucionalidade da Proposição, sugerindo e opinando por sua rejeição, concluindo pela existência de óbice de natureza jurídica para a sua tramitação.

Após, juntada de contestação do proponente ao parecer da CCJ (fls. 19 a 24), com farta fundamentação e doutrina sobre a matéria defendida na Proposição, que reitera pedido de tramitação, nada modificando.

A seguir, nova remessa à CCJ, que se manifesta sobre a contestação oferecida pelo proponente ao parecer anterior, aduzindo que, embora concordando com a manifestação do proponente no aspecto ambiental, nada foi arguido em face ao preceito constitucional da livre iniciativa do exercício do comércio. Repete sua conclusão sobre a existência de óbice de natureza jurídica para a tramitação do Projeto.

Após, manifestação da CCJ em memorando à Presidência da CMPA (fl. 28), manifestando-se sobre a existência de óbice, em caráter unânime naquela Comissão, à tramitação do Projeto. Requer a aplicação do disposto no § 2º, inc. I, do art. 56 do Regimento da Casa.

A seguir (fl. 29), a Presidência da CMPA oficia ao proponente para ciência da promoção, para registro e arquivamento do Projeto conforme art. 19, II, I, do Regimento do Legislativo.

Após, o proponente oferece recurso, requerendo juízo de reconsideração face ao arquivamento da Proposição (fl. 30).

Novamente, remessa à CCJ (fl. 32), que discordando do recurso proposto, fundamenta com o artigo 56 do Regimento da CMPA, diante do qual conclui pela existência de óbice de natureza jurídica à tramitação e julga



PARECER Nº 116 /14 – CEFOR

improcedente o recurso do proponente.

A seguir (fl. 40), mediante aprovação do recurso na Seção Legislativa, a Diretoria Legislativa opina sobre a contenda e remete à CCJ, sugerindo reanálise do Projeto.

Novamente, remessa à CCJ, para parecer sobre a contestação ao Parecer nº 275/09-CCJ, que discorre sobre a contrariedade ao dito Parecer.

Ressalta o mérito do Projeto, mas, firme na violação dos preceitos constitucionais que resguardam a livre iniciativa no exercício do comércio, mantém sua posição anterior, pela inconstitucionalidade da Proposição e existência de óbice de natureza jurídica para a sua tramitação.

É o relatório.

O Projeto obriga os estabelecimentos que comercializem veículos automotores zero quilômetro, no âmbito do Município de Porto Alegre, a fornecerem uma muda de árvore a todo adquirente desse produto e dá outras providências.

A iniciativa do proponente é das melhores, não há dúvida. Procura reduzir os efeitos poluentes da colocação em trânsito um novo veículo, com a obrigatoriedade de as revendas de veículos fornecerem uma muda de árvore ao comprador para plantio, com seus consequentes benefícios à natureza.

Entretanto, temos que, embora atento aos elementos ambientais de nossa Cidade, o proponente descurou dos aspectos constitucionais e da separação dos poderes.

Evidentemente, há que se considerar o Parecer Prévio da Procuradoria da CMPA pela inconstitucionalidade da Proposição em alguns conteúdos normativos.

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



PARECER Nº 116 /14 – CEFOR

iniciativa imiscui-se na competência privativa da União nos aspectos de comércio e relações de consumo, afetando a independência entre os poderes e suas competências.

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.

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.



PARECER Nº 116 /14 – CEFOR

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 pela Revolução Francesa, em 1789, ao se consignar o artigo 16 da Declaração dos Direitos Humanos, conforme 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. (Reis Friede. Curso analítico de direito constitucional e de teoria geral do estado, pg. 207 e 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.



PARECER Nº 116 /14 – CEFOR

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 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, até mesmo a própria Cefor, em seus pareceres anteriores, em sua avaliação do Projeto, apesar de meritório, aponta conter algumas imperfeições de conteúdo, ou seja, falta de definições nos aspectos constitucionais.

Do ponto de vista do Orçamento, tal medida não acarretaria sobrecarga, visto que seria suportada pela iniciativa privada.

As causas que fundamentam as rejeições anteriores remanescem, com os pareceres da Procuradoria, da CCJ e da Cefor, onde se assinala malferimento à Constituição da República e as competências privativas da União e dos estados no que concerne à questão consumidora e do exercício de comércio.



PARECER Nº 116 /14 – CEFOR

Assim, avaliadas as considerações apresentadas pela Procuradoria da CMPA, pela CCJ e pela própria Cefor, em seus pareceres anteriores, adicionando-se os aspectos arguidos novamente por esta Comissão, e considerando-se que a Proposição, se aprovada, já nasce eivada de inconstitucionalidade (vício de iniciativa), este relator tem, no mérito, entendimento **pela rejeição** do Projeto.

Sala de Reuniões, 19 de maio de 2014.

Vereador Airto Ferronato,
Relator.

Aprovado pela Comissão em 27.05.14

Vereador Idenir Cecchim – Presidente

Vereador Bernardino Vendruscolo

Vereador Cassio Trogido – Vice-Presidente

Vereador Guilherme Socias Villela