



COMISSÃO DE ECONOMIA, FINANÇAS, ORÇAMENTO E DO MERCOSUL

**PARECER Nº 04 /14 – CEFOR
AO VETO TOTAL**

**Institui, no Município de Porto Alegre, o
serviço de transporte coletivo acessível
Disque-Atendimento Porta a Porta.**

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

Instada a oferecer parecer prévio (fls. 16), a Procuradoria da CMPA aduz que a Proposição está em conformidade com a Carta Magna, pois é competência dos Município legislar sobre assuntos de interesse local, organizar e prestar, diretamente ou mediante concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local e, de forma comum a União e o Estado, cuidar da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência (art. 30, incisos I e V; art. 23, inciso II).

Que a LOMPA declara ser de competência do Município prover tudo quanto concerne ao interesse local, objetivando o pleno desenvolvimento de suas funções sociais, e para organizar os serviços públicos de interesse local e os que possuem caráter essencial, e dispor sobre eles (artigos 9º, inciso II, e 8º, inciso III).

Ainda, que o transporte remunerado de passageiros é serviço público sujeito ao controle e fiscalização dos órgãos próprios do Município (art. 143).

Aduz ainda que, a Lei nº 8.133/98, que dispõe sobre o Sistema de Transporte e Circulação no Município de Porto Alegre, declara ser atribuição do Poder Público regulamentar a prestação dos serviços de transporte de passageiros e o trânsito de veículos, e estatui ser público e de caráter essencial o serviço de transporte de passageiros (arts. 12 a 18).

Que a matéria objeto da Proposição, a partir do exposto, insere-se no âmbito de competência municipal, inexistindo óbice legal à tramitação, sob tal enfoque.

Entretanto, ressalva que os conteúdos normativos da parte final do parágrafo único do artigo 2º e dos artigos 3º, 4º e 5º do Projeto de Lei, por contem-



PARECER Nº 04 /14 – CEFOR
AO VETO TOTAL

plarem imposição de obrigações ao Poder Executivo, incidem em violação ao princípio da independência dos poderes. (CF, art. 2º).

Após, remessa à CCJ, que, ressaltando o parecer da Procuradoria da CMPA, conclui pela inexistência de óbice de natureza jurídica para tramitação do Projeto.

A seguir, remessa a CEFOR, (fl. 21), que ressalva o já apontado pela douta Procuradoria da CMPA, que alguns conteúdos normativos da Proposição malferem o Princípio da Independência dos Poderes. Avaliando o Projeto, consideram que merece respeito e consideração em face de conter uma boa intenção e aponta imperfeições de conteúdo e algumas indefinições que supostamente implicaria um ônus especial ao Município, exigindo uma origem para os recursos a serem despendidos e conclui que considerando Porto Alegre já dispõe de serviços de ônibus e lotações adaptados, e outros serviços e que nas condições atuais não tem como aprovar o Projeto, optando pela sua rejeição.

A seguir, o autor apresenta Emenda a Redação Inicial, alterando o inc. II do caput do art. 1º do Projeto, para adequar o PLL à semântica textual.

A seguir, o então Presidente da CMPA, encaminha a Redação Final do PLL ao Chefe do Executivo, que, utilizando-se das prerrogativas que lhe conferem o inciso III do artigo 9 da LOMPA, decide vetar totalmente o PLL.

Os fundamentos do veto baseiam-se em vício de inconstitucionalidade, pois entende que o proponente legisla sobre assuntos pertinentes ao âmbito de competência do Poder Executivo, extrapolando as atribuições do Poder Legislativo, configurando ofensa ao Princípio da Independência e Harmonia dos Poderes, consagrado no art. 2º da Constituição Federal e acolhido pelo artigo 94, IV, da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre.

É o relatório.

O Projeto institui o serviço de transporte coletivo acessível Disque-Atendimento Porta a Porta no Município de Porto Alegre, em epígrafe.



PARECER Nº 04 /14 – CEFOR
AO VETO TOTAL

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 iniciativa imiscui-se no orçamento do Município, afetando a independência entre os poderes e suas competências.

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”*.

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.



PARECER Nº 04 /14 – CEFOR
AO VETO TOTAL

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 marcada 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.

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).



PARECER Nº 04 /14 – CEFOR
AO VETO TOTAL

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 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 impessoalidade 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, até mesmo a própria CEFOR, em seu parecer anterior, declarou que o autor não contestou o Parecer Prévio da Procuradoria da CMPA e em sua avaliação do PLL, apesar de meritório, aponta conter algumas imperfeições de conteúdo, ou seja, falta de definições, implicando um ônus especial ao Município exigindo uma origem dos recursos a serem despendidos com o benefício proposto no Projeto.

Porto Alegre já dispõe de serviços de transporte adaptados, sendo constantemente aperfeiçoados para garantir uma acessibilidade sem qualquer diferenciação, promovendo a maior inclusão social possível.



PARECER Nº 04/14 – CEFOR
AO VETO TOTAL

Entendemos que o sistema em voga contempla o Princípio da Igualdade, permitindo a todos o acesso aos serviços e recursos à disposição, reduzindo desigualdades e aumentando a inclusão social.

Do ponto de vista do Orçamento, pretender o custeio direto pelo Poder Executivo desse sistema de grande repercussão social e econômica, reveste a inconstitucionalidade dessa proposição, ofendendo o Princípio da Separação dos Poderes até mesmo por absoluta ausência de previsão orçamentária ou fonte que o respalde.

As causas que fundamentam as rejeições anteriores remanescem, com o parecer da Procuradoria e da CEFOR, onde se assinala malferimento à Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, nas competências privativas do Chefe do Poder Executivo no que tange à administração municipal.

Assim, avaliadas as considerações apresentadas pela Procuradoria da Casa, pela CCJ e pela própria CEFOR, em seus pareceres anteriores, adicionando-se os aspectos arguidos por esta Comissão e considerando-se que a Proposição, se aprovada, irá incumbir alterações e acréscimos ao orçamento do Município, este Relator tem, no mérito, entendimento desfavorável à aprovação do Projeto e sua Emenda nº 1 e favorável ao Veto Total do Chefe do Executivo.

Diante do exposto, somos pela **manutenção** do Veto Total.

Sala de Reuniões, 17 de fevereiro de 2014.


Vereador Airto Ferronato,
Relator.



PARECER Nº 04 /14 – CEFOR
AO VETO TOTAL

Aprovado pela Comissão em 18-02-14.

Vereador Idenir Cecchim – Presidente

Vereador Guilherme Socias Villela

Vereador Cassio Trogildo – Vice-Presidente

Vereador Roni Casa da Sopa

EM LICENÇA

Vereador Bernardino Vendruscolo