



COMISSÃO DE ECONOMIA, FINANÇAS, ORÇAMENTO E DO MERCOSUL

PARECER Nº 107 /14 – CEFOR

Institui o Programa Cidadão e Cidadã Fiscal no Município de Porto Alegre e dá outras providências.

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

Instada a oferecer Parecer Prévio (fl. 6), a Procuradoria da CMPA aduz que a Proposição está em conformidade com a Carta Magna, pois é competência do Município legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, inciso I); que a Administração Pública fica sujeita ao Princípio da Publicidade, dentre outros (art. 37, *caput*); que a LOMPA declara ser de competência do Município prover tudo quanto concerne ao interesse local e estabelecer suas leis, decretos e atos relativos aos assuntos de interesse local (artigos 9º, incisos II e III); que a Administração Pública deverá observar os princípios da participação popular e que esta se manifestará, dentre outros meios, por ação fiscalizadora, (artigos 17 e 97, inciso VI); conclui que a matéria insere-se no âmbito de competência municipal, inexistindo óbice jurídico à tramitação; e ressalva que os conteúdos normativos dos artigos 3º, 4º e 5º da Proposição consubstanciam interferência na gestão municipal, incidindo em violação dos preceitos orgânicos que atribuem competência privativa ao chefe do Poder Executivo (LOMPA, artigos 94, inciso IV).

Após, remessa à CCJ, que, ressaltando o Parecer Prévio da Procuradoria, conclui pela existência de óbice de natureza jurídica para tramitação do Projeto.

É o relatório.

Busca o Projeto institucionalizar um mecanismo que possibilite ao cidadão porto-alegrense participar do processo licitatório e acompanhá-lo, permitindo o exercício efetivo do controle social e maior transferência nos atos de contratações públicas.



PARECER Nº 107 /14 – CEFOR

Evidentemente, há que se considerar o Parecer Prévio da Procuradoria 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 na competência privativa do chefe do Poder Executivo, 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 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-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.

Sua teoria buscou dividir as funções estatais, criando órgãos de



PARECER Nº 107 /14 – CEFOR

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 107 /14 – CEFOR

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 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 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”.

Entendemos que o sistema em voga contempla o Princípio da Legalidade, permitindo a todos o acesso aos serviços da administração pública.

As causas que fundamentam as rejeições anteriores remanescem com os pareceres da Procuradoria e da CCJ, onde se assinalam malferimento à Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, nas competências privativas do chefe do Poder Executivo no que tange à administração municipal.



PARECER Nº 107 /14 – CEFOR

Assim, avaliadas as considerações apresentadas pela Procuradoria da CMPA e pela CCJ em seus pareceres anteriores, adicionando-se os aspectos arguidos por esta Comissão, este relator tem, no mérito, entendimento **pela rejeição** do Projeto.

Sala de Reuniões, 2 de maio de 2014.

Vereador Airto Ferronato,
Relator.

Aprovado pela Comissão em 13.05.14

Vereador Idenir Cecchim – Presidente

Vereador Bernardine Vendruscolo

Vereador Cassio Trogildo – Vice-Presidente

Vereador Guilherme Socias Villela