



Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 2298/13
PLL Nº 265/13

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PARECER Nº 237 /13 – CCJ

Inclui art. 8º - A e altera o art. 7º da Lei nº 10.260, de 28 de setembro de 2007, alterada pela Lei nº 10.823, de 21 de janeiro de 2010, obrigando a destinação de, no mínimo, 5% (cinco por cento) da área destinada a automóveis, em estacionamentos temporários remunerados, para a implementação de estacionamentos de bicicletas, e estendendo à construção e à manutenção destes a aplicação da renda auferida.

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

A Procuradoria desta Casa, (fl. 6), aponta existência de óbice de natureza jurídica à tramitação da matéria, forte no artigo 94, incisos IV, VII e XII, da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre – LOMPA.

É o relatório, sucinto.

Inicialmente, cumpre frisar que o Projeto apresentado deve ser examinado pela CCJ por força do artigo 36, inciso I, alínea *a*, do Regimento da Câmara Municipal de Porto Alegre.

A Proposição encontra guarida, sob seu aspecto formal, no artigo 101, do Regimento desta Casa e na Lei Complementar nº 95/1998 e suas respectivas alterações.

DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

Este Projeto de Lei tem como proposta facilitar o uso da bicicleta como meio de transporte sustentável no meio urbano e no turismo. O uso da bicicleta como meio de transporte nas grandes cidades é sugerido hoje sob o ponto de vista



PARECER Nº 237 /13 – CCJ

da eficácia em mobilidade urbana sustentável e também como forma de renascimento dos centros urbanos, da recriação do espaço público em detrimento do uso do automóvel como meio de locomoção diária.

A bicicleta é um meio de transporte de massa e seu uso caracteriza-se como uma importante ferramenta do meio social, oportunizando aos habitantes uma reinterpretação do seu modo de vida. No contexto do Turismo, o uso da bicicleta é caracterizado como um novo e importante segmento, fomentando o cicloturismo, atividade alternativa no setor, oportunizando o contato direto entre os viajantes, as localidades e o meio ambiente.

In casu, a Proposição encontra supedâneo no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, que dispõe sobre a competência do município para legislar sobre assuntos de interesse local¹.

Por sua vez, o artigo 13, inciso III, da Constituição Estadual atribui ao município poder de regular o tráfego e o trânsito nas vias públicas municipais, atendendo à necessidade de locomoção das pessoas portadoras de deficiência².

O Código de Trânsito Brasileiro estatui em seu art. 24, incisos II e X, que é competência do município regulamentar o trânsito de veículos, de pedestres e animais, bem como implantar, manter e operar sistema de estacionamento rotativo pago nas vias públicas³.

Já a LOMPA dispõe sobre a competência do Município prover tudo quanto concerne ao interesse local (art. 9º, inciso II)⁴, visando a promoção de bem-

¹ Constituição Federal: Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local;

² Constituição Estadual: Art. 13 - É competência do Município, além da prevista na Constituição Federal e ressalvada a do Estado: (...).

III - regular o tráfego e o trânsito nas vias públicas municipais, atendendo à necessidade de locomoção das pessoas portadoras de deficiência;

³ Código de Trânsito Brasileiro: Art. 24. Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição:

(...);

II - planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos, de pedestres e de animais, e promover o desenvolvimento da circulação e da segurança de ciclistas;

(...);

X - implantar, manter e operar sistema de estacionamento rotativo pago nas vias.

⁴ Lei Orgânica do Município de Porto Alegre:

Art. 9º - Compete ao Município, no exercício de sua autonomia:

(...)

II - prover a tudo quanto concerne ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais, promovendo o bem-estar de seus habitantes;



PARECER Nº 237 /13 – CCJ

-estar de seus habitantes, estatuidando regras sobre a utilização de seus bens, regulamentando a utilização de seus logradouros públicos, bem como estabelecendo as limitações urbanísticas que entender convenientes (art. 8º, incisos VII, XI e XIV)⁵.

DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL

Apesar de ser meritória a Proposição, tal iniciativa encontra óbice no artigo 94, incisos IV, VII e XII, da LOMPA, configurando assim, o denominado vício formal de constitucionalidade.

Senão, vejamos.

Reza o artigo 94, incisos IV, VII e XII, da LOMPA:

“Art. 94 – Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

IV – dispor sobre a estrutura, a organização e o funcionamento da administração municipal;

(...)

VII – promover a iniciativa de projetos de lei que disponham sobre:

a) criação e aumento da remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica;

b) regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores públicos;

c) criação e estruturação de secretarias e órgãos da administração pública;

(...)

XII – administrar os bens e as rendas municipais, e promover o lançamento, a fiscalização e a arrecadação de tributos”;

É consabido que ao Poder Legislativo cabe a função de editar atos normativos de caráter geral e abstrato. Ao Executivo cabe o exercício da função de

⁵ Lei Orgânica do Município de Porto Alegre:

Art. 8º - Ao Município compete, privativamente:

(...);

VII - dispor sobre a administração, utilização e alienação de seus bens, tendo em conta o interesse público;

(...);

XI - estabelecer normas de edificação, de loteamento, de arruamento e de zoneamento urbano, bem como as limitações urbanísticas convenientes à organização de seu território;

(...);

XIV - regulamentar e fiscalizar a utilização dos logradouros públicos, especialmente no perímetro urbano;



PARECER Nº 237 /13 – CCJ

gestão administrativa, que envolve atos de planejamento, direção, organização e execução.

Como ensinou Hely Lopes Meirelles:

A Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante (...) todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art.2º c/c o art.31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário⁶.

Deste modo, quando, a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis de efeitos concretos, ou que equivalem, na prática, a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os Poderes. Essa é exatamente a hipótese verificada nos autos.

Dispõe a Constituição Federal, art. 61, § 1º, II, *e*, que a iniciativa de lei que disponha sobre organização administrativa é do presidente da República. Tal disposição constitucional, sendo de reprodução obrigatória, está presente também na Constituição do Estado, art. 60, II, *d*, e na LOMPA, art. 94, inciso IV.

Ainda leciona Hely Lopes Meirelles:

Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; a matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos,

⁶ MEIRELLES. Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro, 15ª. ed., São Paulo: Malheiros, 2006, p. 708, 712.



PARECER Nº 237/13 – CCJ

funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental⁷. (grifo nosso)

Continua Meirelles:

Iniciativa é o impulso original da lei, que se faz através do projeto. Pode ser geral ou reservada. *Iniciativa geral* é a que compete concorrentemente a qualquer vereador, à Mesa ou comissão da Câmara, ao prefeito ou ainda, à população; iniciativa reservada ou privativa é a que cabe exclusivamente a um titular, seja o prefeito, seja a Câmara⁸. (grifo nosso)

Assim, diante da ingerência no âmbito da administração de bens do Executivo, deparamo-nos com o vício formal de inconstitucionalidade, haja vista a desconformidade com as normas constitucionais de competência. Ao invadir seara privativa do prefeito municipal, há, também, o vício material de inconstitucionalidade: a contrariedade com norma substantiva da Constituição da República, que no caso em tela, é o princípio da separação dos poderes, art. 2º.

Em suma, não tem o autor da proposta legitimidade constitucional para a sua propositura, não sendo o caso de competência legislativa comum, artigos 55 e 56, ambos da LOMPA, pois é de competência privativa do chefe do Executivo a iniciativa legislativa para a regulação do tráfego e do trânsito de veículos no perímetro municipal.

Corroboram a tese acima esposada os seguintes arestos jurisprudenciais, *verbis*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. VÍCIO DE INICIATIVA CARACTERIZADO. INCONSTITUCIONALIDADE EVIDENCIADA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME⁹.

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p.607.

⁸ Idem, ibidem. p. 662.

⁹ Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70043591874, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em 05/03/2012.



PARECER Nº 237 /13 – CCJ

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. VÍCIO DE ORIGEM. É inconstitucional a Lei nº 1.599/10, de 07 de abril de 2010, do Município de Estância Velha, que dispõe sobre a regulamentação de estacionamento em via pública de veículo escolar, porque padece de vício de origem, ferindo a harmonia e independência dos Poderes, uma vez que a lei, de iniciativa do Poder Legislativo, trata de matéria atinente à administração do Município. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNÂNIME¹⁰.

Diante do acima esposado, examinados os aspectos constitucionais, legais e regimentais, manifesto Parecer pela **existência de óbice** de natureza jurídica para a tramitação do Projeto.

Sala de Reuniões, 7 de outubro de 2013.

**Vereador Waldir Canal,
Relator.**

¹⁰ Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70042618769, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alzir Felipe Schmitz, Julgado em 25/07/2011.



Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 2298/13
PLL Nº 265/13
Fl. 7

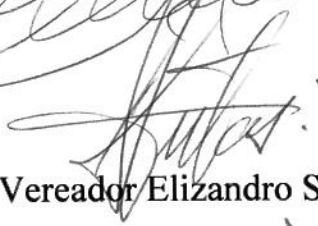
PARECER Nº 277/13 – CCJ

Aprovado pela Comissão em 15-10-13


Vereador Reginaldo Pujol – Presidente


Vereador Bernardino Vendruscolo


Vereador Márcio Bins Ely – Vice-Presidente


Vereador Elizandro Sabino


Vereador Alberto Kopittke


Vereador Nereu D'Avila