



**COMISSÃO DE ECONOMIA, FINANÇAS, ORÇAMENTO E DO MERCOSUL**

**PARECER Nº 139 /14 – CEFOR**

**Altera o art. 6º da Lei Complementar nº 626, de 15 de julho de 2009 – que institui o Plano Diretor Ciclovitário Integrado e dá outras providências –, determinando que a extensão da infraestrutura da rede cicloviária seja de 395 km (trezentos e noventa e cinco quilômetros), e estabelece prazo para a implantação dessa infraestrutura.**

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

Instada a oferecer Parecer Prévio (fl. 20), 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, e promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do solo urbano (art. 30, incisos I e VIII); que a LOMPA declara ser de competência do Município prover tudo quanto concerne ao interesse local, para promover o adequado ordenamento territorial e para estabelecer normas de edificação, loteamento, arruamento e zoneamento urbano, bem como limitações urbanísticas (artigos 8º, incisos X e XI, e 9º, inciso II); que o CTB – Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503/97) –, no artigo 24, inciso II, estatui que é de competência dos municípios promover o desenvolvimento da circulação e segurança de ciclistas e que há previsão legal para atuação do legislador municipal no âmbito da matéria.

Ressalva que, por força no disposto na Lei Orgânica (art. 94, inciso XII), compete privativamente ao chefe do Poder Executivo realizar a administração do Município, conceito que entende restar afetado pelo conteúdo normativo da Proposição, por interferência na gestão municipal.

Após, remessa à CCJ, que, ressaltando a ressalva da Procuradoria da CMPA (vício de iniciativa), conclui pela existência de óbice de natureza jurídica para tramitação do Projeto.



**PARECER Nº 139 /14 – CEFOR**

É o relatório.

O Projeto altera o art. 6º da Lei Complementar nº 626, de 15 de julho de 2009 - que institui o Plano Diretor Cicloviário Integrado e dá outras providências - determinando que a extensão da infraestrutura da rede cicloviária seja de 395 km (trezentos e noventa e cinco quilômetros), e estabelece prazo para a implantação dessa infraestrutura.

Evidentemente, há que se considerar o Parecer Prévio da Procuradoria da CMPA pela inconstitucionalidade da Proposição e malferimento aos preceitos da Lei Orgânica do Município.

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.

Escapa da competência do Poder Legislativo impor condições e requisitos ao Poder Executivo.

O presente Projeto, por seu conteúdo, pretende estabelecer políticas públicas de mobilidade urbana e impor metas e resultados à administração.

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.



**PARECER Nº 139 /14 – CEFOR**

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.

Da necessidade de superar e prevenir o arbítrio, de suprimir a opressão, de limitar 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



**PARECER Nº 139 /14 – CEFOR**

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 Humanos 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).

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.



**PARECER Nº 139 /14 – CEFOR**

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 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, as causas que fundamentam as rejeições anteriores remanescem, com o parecer da Procuradoria, 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, forte no vício de iniciativa da Proposição.

Assim, avaliadas as considerações apresentadas pela Procuradoria da CMPA e pela CCJ, e adicionando-se os aspectos arguidos por esta Comissão e considerando-se que a Proposição incumbiria alteração ou acréscimo ao orçamento do Município, este relator tem, no mérito, entendimento pela sua **rejeição**.

Sala de Reuniões, 30 de maio de 2014.

  
**Vereador Airto Ferronato,**  
**Relator.**



# Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 2466/13  
PLCL Nº 030/13  
Fl. 6

PARECER Nº 139 /14 – CEFOR

Aprovado pela Comissão em 24.06.14

Vereador Idenir Cecchim – Presidente

Vereador Bernardino Vendruscolo

Vereador Cassio Trogildo – Vice-Presidente

Vereador Guilherme Socias Villela