



**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA**

**PARECER Nº 171 /16 – CCJ**

**Institui programa de incentivo e viabilização da realização de atividades de lazer, de cultura e esportivas no leito de vias públicas urbanas locais, por meio do estabelecimento de seus trechos como Ruas de Lazer, e revoga a Lei nº 5.463, de 9 de novembro de 1984.**

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

A Procuradoria deste Parlamento, em Parecer Prévio (fl. 07), apontou óbice de natureza jurídica à tramitação da matéria, suscitando, o que segue, *in verbis*: “De ressaltar, contudo, que os conteúdos normativos dos artigos 3] e 5º do Projeto de Lei, porque consubstanciam interferência na gestão de bens e rendas municipais com a devida vênia, incidem em violação ao disposto no artigo 94, inciso IV e XII, da lei Orgânica, que deferem competência privativa ao Chefe do Poder Executivo para realizar a administração do Município. Sinale-se, ainda, que o preceito do inciso II do artigo 5º do mesmo, por instituir obrigação para pessoa jurídica de direito privado, extrapola do âmbito de competência municipal, atraindo violação aos artigos 30, inciso I, e 22, inciso I, da Constituição Federal”.

É o relatório, sucinto.

Inicialmente, cumpre frisar que o PLL apresentado deve ser examinado pela CCJ, por força do estatuído no artigo 36, inciso I, alínea “a”, do RCMPA.

Não há críticas a fazer quanto ao aspecto regimental e de técnica legislativa.

Calha enfatizar, que o Projeto de Lei em apreço, possui a seguinte redação, a saber:

*Art. 1º Fica instituído programa de incentivo e viabilização da realização de atividades de lazer, de cultura e esportivas no leito de vias públicas urbanas locais, por meio do estabelecimento de seus trechos como Ruas de Lazer.*

*Parágrafo único. Havendo possibilidade, as atividades referidas no caput deste artigo poderão estender-se ao passeio público ou à vaga de veículo, transformados em lounges com a colocação de deques.*

*Art. 2º Para os fins desta Lei, no trecho da via pública urbana local estabelecido como Rua de Lazer, não será permitido o trânsito de veículos automotores nos domingos e nos*



**PARECER Nº 231 /16 – CCJ**

*feriados, das 6h (seis horas) às 21h (vinte e uma horas) ou, no período do horário brasileiro de verão, das 6h (seis horas) às 22h (vinte e duas horas).*

*Parágrafo único. Exceção-se ao disposto no caput deste artigo o trânsito de veículos automotores pertencentes aos moradores dos lotes lindeiros à via pública urbana local com trecho estabelecido como Rua de Lazer.*

*Art. 3º A indicação de trecho de via pública urbana local como Rua de Lazer caberá ao Executivo Municipal ou aos munícipes.*

*Parágrafo único. Em caso de a iniciativa partir dos munícipes, o pedido de estabelecimento de trecho de via pública urbana local como Rua de Lazer deverá ser instruído com abaixo-assinado, contendo o nome completo e legível, o endereço e a assinatura de, no mínimo, 2/3 (dois terços) dos moradores do trecho da via correspondente.*

*Art. 4º Os munícipes serão incentivados a responsabilizar-se pela colocação e pela retirada da demarcação do trecho da via pública urbana local estabelecido como Rua de Lazer.*

*Art. 5º O custeio dos deques referidos no parágrafo único do art. 1º desta Lei dar-se-á:  
I – pelo Município de Porto Alegre, com recursos orçamentários; ou  
II – por pessoa jurídica de direito privado.*

*Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

*Art. 7º Fica revogada a Lei nº 5.463, de 9 de novembro de 1984.*

A Proposição em apreço, é verticalmente incompatível com nosso ordenamento constitucional por violar o princípio federativo e o da separação de poderes, previstos nos artigos 5º e 82, incisos II e VII da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do art. 8º da Carta Gaúcha, os quais dispõem o seguinte:

*Art. 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

*Art. 8º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.*

*Art. 82 – Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:*

*(...)*

*II – exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;*

*(...)*

*VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;*

O objeto da presente Proposição, encontra-se no âmbito da atividade administrativa do município, cuja organização, funcionamento e direção superior cabe ao Prefeito Municipal, com auxílio dos Secretários Municipais.

A gestão do patrimônio público e a disciplina do uso de bens públicos e do trânsito local são assuntos da administração ordinária do Município, estando



**PARECER Nº 181 /16 – CCJ**

no círculo da reserva da Administração, consistente nas matérias que são da alçada privativa do Chefe do Poder Executivo, imunes à intervenção do Poder Legislativo.

A criação e instituição de ruas de lazer, com vedação ao tráfego aos domingos e feriados, das 06:00 às 21:00 horas no período do horário brasileiro de verão, ou das 6h (seis horas) às 22h (vinte e duas horas), é matéria exclusivamente relacionada à Administração Pública, a cargo do Chefe do Executivo, porque disciplina uso de bens públicos e regulamenta o tráfego local.

Trata-se de atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos direitos fundamentais. Assim, privativa do Poder Executivo e inserida na esfera do poder discricionário da administração.

Não se trata, evidentemente, de atividade sujeita a disciplina legislativa. Logo, o Poder Legislativo não pode através de lei ocupar-se da administração, sob pena de se permitir que o legislador administre invadindo área privativa do Poder Executivo.

Quando o Poder Legislativo do Município edita Proposição disciplinando atuação administrativa, como ocorre, no caso em exame, em função da criação de ruas de lazer, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do administrador público, violando o princípio da separação de poderes.

Cabe essencialmente à Administração Pública, e não ao legislador, deliberar a respeito da conveniência e da oportunidade da criação e implantação de ruas de lazer, com respectivo fechamento ao tráfego. Trata-se de atuação administrativa que é fundada em escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder.

A direção da administração municipal é incumbência exclusiva do Executivo Municipal, conforme preceitua o art. 61, §1º, inc. II, alínea “e”, c/c o art. 84, inciso VI, alínea “a”, ambos da CF/88, cujas redações seguem abaixo esponsadas, *in verbis*:

*Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

**§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:**

**e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (grifei e sublinhei).**

**Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:**

*(...)*



PARECER Nº 131 /16 – CCJ

*VI – dispor, mediante decreto, sobre:*

*a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (grifei e sublinhei).*

Consoante o princípio da simetria, os entes federados seguem a mesma tripartição de poderes adotada pela Constituição Federal, composta pelo Executivo, Legislativo e Judiciário, independentes e harmônicos entre si (CF, art. 2º).

Partindo de tal premissa, observa-se que os poderes públicos municipais também estão vinculados ao respeito, à independência e harmonia entre si, o que se consubstancia no resguardo às competências e prerrogativas recíprocas.

Como se vê, o Poder Legislativo está ditando conduta ao Prefeito, o que configura, s.m.j., a quebra do postulado da Separação dos Poderes.

A Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, também, declara em seu artigo 94, inciso IV, a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a estrutura e a organização da Administração Pública, cuja redação segue abaixo colecionada, a saber:

*Art. 94 – Compete privativamente ao Prefeito:*

*(...)*

*IV – dispor sobre a estrutura, a organização e o funcionamento da administração municipal; (grifei e sublinhei).*

É pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. De outro lado, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

Cumprindo recordar aqui o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que “*a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) 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*”.

Sintetiza, ademais, que “*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 Judiciário*” (*Direito municipal brasileiro*, 15. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).





**PARECER Nº 131 /16 – CCJ**

Deste modo, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis que equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que devem existir entre os poderes estatais.

A matéria tratada nesta Proposição encontra-se na órbita da chamada *reserva da administração*, que reúne as competências próprias de administração e gestão, imunes a interferência de outro poder (artigos 5º e 82, incisos II e VII da Constituição Estadual - aplicável na órbita municipal por obra de seu art. 8º), pois privativas do Chefe do Poder Executivo.

Ainda que se imagine que houvesse necessidade de disciplinar por lei alguma matéria típica de gestão municipal, a iniciativa seria privativa do Chefe do Poder Executivo, mesmo quando ele não possa discipliná-la por decreto nos termos do art. 82, V, da Constituição Estadual.

Assim, a Proposição, ao regulamentar, ainda que parcialmente o uso de bem público e disciplinar matéria relativa ao tráfego local, viola o art. 94, inciso IV, da LOMPA, no estabelecimento de regras que respeitam à direção da administração e à organização e ao funcionamento do Poder Executivo, matéria essa que é da alçada da reserva da Administração, na medida em que impõe atribuição ao Poder Executivo.

As regras de trânsito no âmbito municipal, atendidas as regras gerais do Código de Trânsito Brasileiro, encontram-se na gestão administrativa da Cidade, privativa do Poder Executivo, a quem cabe decidir acerca da conveniência e oportunidade de fechamento de vias públicas e sua destinação ao lazer em determinados dias e horários, como o disciplinado na Proposição testilhada.

Ademais, para consolidação da referida implantação da rua de lazer, são necessárias várias providências a cargo do Poder Executivo, como sinalização, advertência etc.

Nos termos do art. 21 do Código de Trânsito Brasileiro, compete aos órgãos e entidades executivos rodoviários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição atividades de fiscalização, planejamento, sinalização, engenharia de tráfego, autuação, arrecadação das multas, promoção de programas de educação e segurança etc.

Evidente que se trata de atribuição conferida a órgão do Poder Executivo, pela própria dicção do termo utilizado “*órgão executivo de trânsito*”, portanto, inviável sua regulamentação por iniciativa do Poder Legislativo.



PARECER Nº 151 /16 – CCJ

Os problemas decorrentes do trânsito nas cidades exigem estudo e planejamento para a adequada solução dos transtornos que podem provocar aos munícipes, atividades relacionadas à gestão administrativa.

Por este motivo a matéria de que cuida a Proposição é de atribuição privativa do Poder Executivo, e não cabe ao legislador, deliberar a respeito de planejamento, sinalização, engenharia de tráfego, programas e projeto relacionados ao trânsito.

Nesse sentido:

*Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 3.734/2014, do Município de Poá, de iniciativa parlamentar, que dispôs sobre a criação e denominação de "rua de lazer" de trecho de logradouro daquela localidade. 1. Vício de iniciativa, a configurar invasão de competência do chefe do Poder Executivo, a quem cumpre a gestão dos bens públicos, definindo, v.g., a conveniência e oportunidade de se instituir, em um logradouro, finalidade diversa daquela destinada ao trânsito de veículos. 2. Violação ao princípio da separação dos poderes, em ofensa aos artigos 5º, 25, 47, II, da Constituição do Estado de São Paulo. 3. Julgaram procedente a ação. (TJ-SP - ADI: 21545442420148260000 SP 2154544-24.2014.8.26.0000, Relator: Vanderci Álvares, Data de Julgamento: 21/01/2015, Órgão Especial, Data de Publicação: 27/01/2015) (Grifei e sublinhei).*

*"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 3.647, de 12 de setembro de 2013, do Município da Estância Hidromineral de Poá, que cria rua de lazer em trecho de via daquela localidade e anuncia os dias e períodos em que ele deve ser fechado. Vício de iniciativa reconhecido. Quebra do princípio da independência dos poderes. Aumento de despesa sem correspondente fonte de custeio. Violação dos artigos 5º, 25, 47, incisos II e XIV e 144 da Constituição do Estado de São Paulo. Ação procedente". (ADIN 2005269.98.2014.8.26.0000, Rel. Des. Arantes Teodoro, j. 14 de maio de 2014) (Grifei e sublinhei).*

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, 10 de maio de 2016.

  
Vereador Waldir Canal,  
Relator.



# Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 0184/16  
PLL Nº 012/16  
Fl. 7

PARECER Nº 171 /16 – CCJ

Aprovado pela Comissão em 21-6-16

Vereador Márcio Bins Ely – Presidente

Vereador Cláudio Janta – Vice-Presidente

Vereador Mauro Pinheiro

Vereador Mauro Zacher

Vereador Rodrigo Maroni

Vereador Valter Nagelstein