



**Câmara Municipal
de Porto
Alegre**

PROC. Nº 3839/11
PLL Nº 212/11

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PARECER Nº 130 /12 – CCJ

**Institui, no Município de Porto Alegre, o
Serviço Disque-Violência contra a Mulher.**

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

A Procuradoria, em Parecer Prévio, fl. 7, manifestou-se pela inexistência de óbice legal à tramitação, consubstanciada no disposto no artigo 23, inciso X, no artigo 30, inciso I da Constituição Federal de 1988, e, ainda, no artigo 9º, incisos II e III, da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre – LOMPA. Contudo, ressaltou o douto procurador da Casa em seu Parecer Prévio, *“que, por força do disposto na Lei Orgânica (artigo 94, incisos IV, VII e XII), compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo realizar a administração do Município, preceito que, vênha concedida, resta afetado pelo conteúdo normativo do artigo 1º do projeto de lei, por dispor sobre o funcionamento da administração municipal e interferência em sua gestão”*.

O autor apresentou então Contestação ao Parecer Prévio da Procuradoria (fls. 09 a 15).

É o relatório.

Observadas as atribuições conferidas regimentalmente a esta Comissão de Constituição e Justiça, entende este relator como imprescindível uma análise preliminar acerca de alguns pontos relevantes para a compreensão do aspecto atinente à competência legislativa.

Primeiramente, a Constituição de 1988 reconheceu a importância do município na organização político-administrativa brasileira ao integrá-lo aos entes federados.

Neste sentido assevera Paulo Bonavides:

Não conhecemos uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo quanto aquele que consta na definição constitucional do novo modelo implantado no País com a Carta de 1988, a qual impõe aos aplicadores de princípios e regras constitucionais uma visão hermenêutica muito mais larga tocante à



PARECER Nº 00 /12 – CCJ

defesa e sustentação daquela garantia.¹

Assim, em que pese o princípio da autonomia municipal estar implícito no sistema federativo brasileiro ao longo dos anos, foi a Constituição Federal de 1988 que trouxe expressamente o princípio no seu art. 18, ao assim dispor:

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição

Esta autonomia representa, em suma, a não subordinação do governo municipal a qualquer autoridade integrante das demais esferas governamentais, vale dizer, trata-se, pois, o município, de pessoa jurídica de direito público a quem se confere competências exclusivas.

Não fosse isso, não haveria outra razão para a Lei Maior trazer no escopo do Capítulo IV, que trata ‘Dos Municípios’, especialmente no seu artigo 30, o seguinte rol de competências ao ente municipal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

...

Os Municípios, como se observa, receberam um rol não exaustivo, porém reservado de competências a partir de tal disposição. Nessa linha, foram-lhe conferidos poderes inerentes a sua autonomia plena, e, ainda, para legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual, no que lhe interessar e couber.

Além destas, outras competências implícitas podem ser obtidas a partir da regra genérica extraída do conceito previsto no inciso I do artigo 30, o “interesse local”, conceito este que tem sido considerado um critério definidor da atuação municipal.

Tem-se admitido, inclusive doutrinariamente, que o ente federado em questão, o Município, detém uma competência legislativa suplementar caso esteja caracterizado o interesse local, justamente por considerar a relevância no tratamen-

¹ BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 7.ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 314.



PARECER Nº 100 /12 – CCJ

to individualizado das atribuições de acordo com as peculiaridades e necessidade locais e temporais de cada município.

Nas palavras de Celso Ribeiro Bastos:

A imprecisão do conceito de interesse local, se por um lado pode gerar a perplexidade diante de situações inequivocamente ambíguas, onde se entrelaçam em partes iguais os interesses locais e os regionais, por outro lado oferece uma elasticidade que permite uma evolução da compreensão do texto constitucional, diante da mutação por que passam certas atividades e serviços. A variação de predominância do interesse municipal, no tempo e no espaço, é um fato, particularmente no que diz respeito à educação primária, trânsito urbano etc..²

Este entendimento ganha guarida, ainda, no denominado princípio da predominância do interesse, que, no nosso sistema constitucional, é critério definidor da competência legislativa, direcionando inclusive a repartição de competências entre os entes federativos.

É neste sentido a clássica lição de José Afonso da Silva:

o princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado Federal é o da predominância do interesse, segundo o qual à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local (...)³

A LOMPA, da mesma forma, reforça, em seus artigos 7º, 9º e 85, a competência legislativa municipal quando configurado o interesse local.

Já o artigo 55 faz referência à competência da Câmara Municipal, nos seguintes termos:

Cabe à Câmara Municipal legislar sobre assuntos de interesse local, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementarmente à legislação federal e estadual, e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta e indireta.

Contudo, em que pese a capacidade e a legitimidade do município em

² BASTOS, Celso. Curso de Direito Constitucional. 1989. p 277.

³ SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo, 28ªed., São Paulo, Malheiros, 2007, p.478.



PARECER Nº 100 /12 – CCJ

legislar sobre assuntos atinentes aos interesses da municipalidade, deve, o legislador, ater-se aos limites desta capacidade e desta legitimidade ativas.

Neste sentido, o inciso IV do artigo 94 da LOMPA prevê como competência privativa do prefeito dispor sobre a estrutura, a organização e o funcionamento da administração municipal, justamente buscando garantir a autonomia da gestão, que deve ser assegurada inclusive pelo controle democrático do exercício dos Poderes.

Entretanto, aqui se está a tratar especificamente da separação de competências entre os poderes municipais, quais sejam: o Executivo, exercido pelo prefeito municipal com o auxílio dos órgãos que compõe a estrutura de governo; e o Legislativo, efetivado pela Câmara Municipal.

Hely Lopes Meirelles assim esclarece a questão:

O sistema de separação de funções executivas e legislativas - impede que o órgão de um Poder exerça atribuições do outro. Assim sendo, a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a Administração; a Prefeitura 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 extensivo ao governo local. Qualquer atividade da Prefeitura ou da Câmara, realizada com usurpação de funções é inoperante.⁴

Vale ressaltar o fato de que grande parte das inconstitucionalidades declaradas em ações próprias têm como fundamento a invasão de atribuições entre Poderes que, no âmbito do município, correspondem à separação das atribuições entre a Prefeitura e a Câmara de Vereadores.

Se de um lado temos o Poder Executivo, cujo titular é o prefeito, que representando o Município exerce competências privativas discriminadas genericamente no artigo 94 da LOMPA, de outro lado temos o Poder Legislativo, que, por meio dos seus vereadores, exerce funções também previstas na LOMPA, nos artigos 51 e seguintes, ditando, inclusive, regras abstratas a serem observadas por toda a municipalidade, inclusive pelo Poder Executivo.

⁴ Meirelles. Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro, 7ª ed. Malheiros Editores, p. 522.



PARECER Nº 130 /12 – CCJ

Isso não impõe, no entanto, qualquer submissão ou dependência política ou administrativa entre estes dois Poderes. O que existe, na verdade, é um entrosamento entre estes órgãos em defesa dos interesses da municipalidade.

Entre as funções da Câmara Municipal ganha destaque, na presente análise, a denominada “função legislativa ou normativa”, a qual se preceitua com a participação do prefeito, onde o seu exercício recai sobre a edição de leis que tratam de matérias de competência e interesse municipais.

Mais uma vez fazemos referência a lição do saudoso Mestre Hely Lopes Meirelles:

A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para a sua organização e direção.⁵

A partir desta brilhante definição, não poderia ser outra conclusão que não a necessidade de individualização, caso a caso, da análise jurídica e de mérito das proposições que tramitam nesta Casa.

No nosso entendimento, superadas as dificuldades atinentes a separação ou cumulação de competências entre os entes federados, haveria pois que se vislumbrar a possibilidade de limitação mais precisa de atribuições entre os órgão de um mesmo ente, no caso, o Município, o que é extremamente difícil frente às imprecisões legais.

Apesar da competência restrita desta CCJ no sentido de examinar exclusivamente os aspectos constitucional, legal e regimental das proposições, conforme preceitua o artigo 36 do Regimento, não tenho como, diante de conceitos legais ambíguos, me abster de uma análise mínima de mérito sobre matérias postas ao crivo dos vereadores que compõe este colegiado.

Neste sentido, vale tecer algumas considerações a respeito do Projeto.

Preliminarmente, e, reforçando as considerações até aqui traçadas, o

⁵ Meirelles. Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15. ed. - São Paulo : Malheiros Editores, 2007, 605).



PARECER Nº 150 /12 – CCJ

artigo 8º, da LOMPA, ao elencar algumas competências privativas do Município traz também:

Art. 8º

(...)

III – organizar e prestar diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, os serviços públicos de interesse local e os que possuem caráter essencial, bem como dispor sobre eles;

(...)

O serviço ora em discussão refere-se, ao nosso ver, a um mecanismo fundamental para a implementação de políticas públicas que vem sendo implementadas no País, no sentido de enfrentamento à violência contra a mulher.

A aplicação da lei Maria da Penha, o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra a Mulher, a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres e de Delegacias especializadas, entre tantas outras ações, fazem parte de um conjunto de estratégias que visam combater este mal, que, infelizmente, ainda é uma realidade no cotidiano de centenas e milhares de brasileiras.

Neste sentido, disponibilizar à população esta ferramenta não só representa uma atribuição, como uma obrigação do poder público em primar pela aplicação dos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito contidos no artigo 1º da CF/88, bem como proteger a concretização dos direitos e garantias fundamentais, individuais e coletivos, expressos no artigo 5º e incisos da Carta Constitucional.

Por fim, o autor bem assevera em sede de Contestação, em especial nas folhas 13 a 15, que o Projeto em discussão está a se referir a serviço ou atividade de forma genérica, uma vez que será definida por meio de critérios de conveniência e oportunidade da administração, isoladamente ou em parceria com outros órgãos, reforçando que se tratam de atribuições recíprocas a ambos os poderes, as de fiscalização e controle.

Não há, como se verifica, em nenhum dispositivo no corpo do Projeto, referência sobre qual será o mecanismo ou a forma de organização ou funcionamento deste serviço.



PARECER Nº 100 /12 – CCJ

Por fim, vênia concedida ao Parecer Prévio da Procuradoria desta Casa, também não há, no entendimento deste vereador, como negar a possibilidade de atuação legislativa em matéria desta natureza, uma vez que, se assim fosse o entendimento predominante, estaríamos a limitar a atuação parlamentar, ultrapassando inclusive os limites constitucionais e legais em matéria de competência.

Diante do exposto e respeitadas as posições divergentes, manifesto-me pela **inexistência de óbice** de natureza jurídica para a tramitação do Projeto.

Sala de Reuniões, 23 de abril de 2012.


**Vereador Sebastião Melo,
Relator.**

Aprovado pela Comissão em 8-5-12


Vereador Luiz Braz – Presidente


Vereador Márcio Bins Ely


Vereador Elói Guimarães – Vice-Presidente


Vereador Mauro Pinheiro


Vereador Bernardino Vendruscolo


Vereador Waldir Cañal