



# Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 0350/12  
PLL Nº 020/12

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PARECER Nº 137 /12 – CCJ

**Permite a circulação de táxis nos corredores exclusivos para ônibus, no Município de Porto Alegre, nos dias úteis, das 7h (sete horas) às 8h (oito horas), bem como das 18h (dezoito horas) às 19h30min (dezenove horas e trinta minutos), nas condições que estabelece, e dá outras providências.**

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

O Projeto recebeu o Parecer Prévio da douta Procuradoria da Casa, que entendeu não haver impedimento jurídico à sua tramitação.

Isso posto, este Parecer da Comissão de Constituição e Justiça conclui pela **inexistência de óbice** de natureza jurídica para a tramitação do Projeto.

Sala de Reuniões, 18 de abril de 2012.

  
**Vereador Bernardino Vendruscolo,  
Relator.**



# Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 0350/12  
PLL Nº 020/12  
Fl. 2

PARECER Nº 137/12 – CCJ

Aprovado pela Comissão em 8-5-12

Vereador Luiz Braz – Presidente

CONTRA

Vereador Elói Guimarães – Vice-Presidente

contra

Vereador Márcio Bins Ely

CONTRA

Vereador Mauro Pinheiro

Vereador Sebastião Melo

Vereador Waldir Canal



## **DECLARAÇÃO DE VOTO**

Permite a circulação de táxis nos corredores exclusivos para ônibus, no Município de Porto Alegre, nos dias úteis, das 7h (sete horas) às 8h (oito horas), bem como das 18h (dezoito horas) às 19h30min (dezenove horas e trinta minutos), nas condições que estabelece, e dá outras providências.

Em que pese o respeitoso parecer do relator desta Comissão de Constituição e Justiça, pela inexistência de óbice de natureza jurídica para a tramitação do Projeto, entende este vereador, ao posicionar-se de forma contrária ao referido parecer, como imprescindíveis algumas considerações que fundamentam o seu entendimento.

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 defesa e sustentação daquela garantia.<sup>1</sup>*

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”*

---

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



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 competência 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, lhe foram 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 “interesses locais”, 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 tratamento individualizado das atribuições de acordo com as peculiaridades e necessidade locais e temporais de cada Município.

Nas palavras de Celso Ribeiro Bastos (1991, p. 135):

*" 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..*<sup>2</sup>

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 (...)”*<sup>3</sup>

A Lei Orgânica do Município de Porto Alegre (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 da LOMPA faz referência a competência da Câmara Municipal em 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.

Assim, em que pese à capacidade/legitimidade do município em legislar sobre assuntos atinentes aos interesses da municipalidade, deve, o legislador, ater-se aos limites desta capacidade/legitimidade ativa.

Neste sentido, o inciso IV do artigo 94 da Lei Orgânica Municipal 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.

Isso não impõe, no entanto, qualquer submissão ou dependência política ou administrativa entre estes dois Poderes. O que existe, na verdade, é

---

<sup>2</sup> BASTOS. Celso. Curso de Direito Constitucional. 1989. p 277.

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



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 municipal.

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".<sup>4</sup>*

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.

Neste sentido, apesar da competência restrita desta CCJ no sentido de exame sob o enfoque constitucional, legal e regimental das proposições, conforme preceitua o artigo 36 do Regimento Interno, não há como, diante de conceitos legais ambíguos, se abster de uma análise mínima de mérito sob matérias postas ao crivo dos vereadores que compõe este colegiado.

Vale, no entanto, tecer algumas considerações a respeito do PLL nº 020/12, de autoria do vereador Mauro Pinheiro, que visa permitir a circulação de táxis nos corredores exclusivos para ônibus, no Município de Porto Alegre, nos dias úteis, das 7h (sete horas) às 8h (oito horas), bem como das 18h (dezoito horas) às 19h30min (dezenove horas e trinta minutos), nas condições que estabelece, e dá outras providências.

Superadas as questões de ordem preliminar quanto a competência municipal para dispor sobre a matéria, como bem fundamentado no Parecer prévio da Procuradoria, vale reforçar o precedente legislativo firmado por esta

---

<sup>4</sup> Meirelles. Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15. ed. - São Paulo : Malheiros Editores, 2007, 605).



Casa no ano de 2009, resultado de estudos do grupo de trabalho constituído por servidores dos Poderes Executivo e Legislativo, e aprovado em sessão extraordinária realizada no dia 23 de dezembro daquele ano, revogando leis de caráter autorizativo (não próprias) de origem do legislativo sancionadas ou promulgadas a partir de outubro de 1988.

O precedente legislativo em questão fundamentou-se no fato de que projetos de lei meramente autorizativos constituem mera sugestão ao Poder Executivo, e, por isso, considerados inconstitucionais e antijurídicos. Tratam por vezes de matéria cuja iniciativa caberia exclusivamente ao Prefeito, e, ainda, não contém um comando obrigatório, não acrescentando efetivamente ao ordenamento jurídico, pois não veiculam norma a ser cumprida, mas mera faculdade (não solicita da por quem de direito) que pode ou não ser exercida por quem a recebe.

Bem leciona MIGUEL REALE sobre o sentido de lei:

*Lei, no sentido técnico desta palavra, só existe quando a norma escrita é constitutiva de direito, ou, esclarecendo melhor, quando ela introduz algo de novo com caráter obrigatório no sistema jurídico em vigor, disciplinando comportamentos individuais ou atividades públicas. ( . . . ) Nesse quadro, somente a lei, em seu sentido próprio, é capaz de inovar no Direito já existente, isto é, de conferir, de maneira originária, pelo simples fato de sua publicação e vigência, direitos e deveres a que todos devemos respeito.<sup>5</sup>*

Diante do exposto e respeitadas as posições divergentes, vem este vereador apresentar Declaração de Voto, que fundamenta seu posicionamento **contrário ao Parecer** emitido pelo relator desta Comissão, vereador Bernardino Vandrúscolo, que concluiu pela inexistência de óbice para a tramitação do Projeto.

Sala de reuniões, 24 de abril de 2012.

**Vereador Sebastião Melo**

<sup>5</sup> REALE, Miguel, *Lições Preliminares de Direito*. 27 ed., São Paulo: Saraiva, 2002, p.163.