



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

De: Assessoria Técnica e Jurídica – Rosimeire Cássia Cascardo Werneck – Consultor Jurídico

Para: Vereador(a) _____ Relator(a) do Projeto de Lei 119/2021, que institui no Município o Programa de Cooperação e Código Sinal Vermelho, como medida de combate à violência doméstica ou familiar, nos termos da Lei Federal 11.340, de 07 de agosto de 2006

Parecer 404/2021

I. Consulta

01. Cuida-se de projeto, de iniciativa parlamentar, que institui no Município o Programa de Cooperação e Código Sinal Vermelho, como medida de combate à violência doméstica ou familiar, nos termos preconizado na Lei Federal 11.340, de 07 de agosto de 2006.

02. Para tanto, autoriza o Poder Executivo a promover ações para a integração e cooperação com o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, órgão de segurança pública, Associação de Magistrados, Conselho Nacional de Justiça, e demais organizações, em especial os que exercem a representação de farmácias, condomínios, hotéis, supermercados e estabelecimentos comerciais, objetivando a efetivação do Programa de Cooperação e Código Sinal Vermelho e outras formas de coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher.

II. Análise Jurídica:

Das Justificativas. Iniciativa. Questões de Ordem Pública. Ausência de Pressupostos Formais. Interesse Local

03. De início, nos competiria observar que a autonomia dos entes federativos pressupõe uma repartição de competências administrativas, legislativas e tributárias, próprias de cada ente que compõe o pacto federativo.

04. Segundo a doutrina, a repartição de competências é, pois, a técnica que a Constituição utiliza para partilhar entre os entes federados as diferentes atividades do Estado federal.



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

Trata-se do ponto nuclear do conceito jurídico de Estado federal, haja vista que a autonomia dos entes federativos assenta-se, precisamente, na existência de competências que lhes são atribuídas como próprias diretamente pela Constituição Federal. (Direito Constitucional Descomplicado. PAULO, Vicente e ALEXANDRINO, Marcelo. 13ª edição. Ed. Método. São Paulo. 2013. p.346).

05. Na mesma obra, prosseguem os autores: “...o constituinte originário, quando decide fundar um Estado do tipo federado, estabelece um determinado equilíbrio entre os entes que o integram mediante a outorga a cada qual de um conjunto de atribuições próprias, de modo que a esfera de atuação dos entes federados e as relações de coordenação e colaboração entre eles seja, desde logo, bem delineada na Constituição do Estado. Essa estruturação confere autonomia política aos entes federativos, e assegura isonomia entre eles, uma vez que nenhum ente federado dependerá da decisão de outros quanto ao que lhe cabe, ou não, fazer. O conjunto de atribuições de cada um está delineado desde o momento de fundação do Estado, compondo a própria estrutura política deste; cada ente federado atua não por decisão, favor ou delegação de quaisquer outros, mas sim, por lhe haver a própria Constituição do Estado outorgado, diretamente, um conjunto definido de competências”.

06. Reconhecido estudo jurídico contemporâneo, preconiza que “A existência, no Estado Federal, de um poder central e de poderes periféricos, que devem funcionar autônoma, mas concomitantemente, conduz necessariamente a que haja no arranjo federativo um esquema de repartição de competência entre o todo e as partes”. (Comentários à Constituição do Brasil. J.J. Gomes Canotilho, Gilmar Ferreira Mendes, Ingo Wolfgang Sarlet e Lenio Luiz Streck. Editora Almedina. 1ª ed. 2013. p. 111).

07. Dentro dessa perspectiva, o Supremo Tribunal Federal, em voto proferido pelo Ministro Alexandre de Moraes, destaca que a questão do federalismo e do equilíbrio entre o Poder Central e os Regionais, depende do bom entendimento, definição, fixação de funções, deveres e responsabilidades entre os três Poderes, bem como da fiel observância da distribuição de competências legislativas, administrativas e tributárias entre União, Estados membros e Municípios, característica do Pacto Federativo, consagrado constitucionalmente no Brasil, desde a primeira Constituição Republicana, em 1891, até a Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, vide teor do julgado proferido nos ARE 1.225.725 – Rio Grande do Sul. Partes procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul, Ministério Público, Sindicato das Empresas de Segurança e Vigilância do Estado do RS – SINDESP. portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340982361&ext=.pdf acesso em 01/12/2021.



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

08. No julgado r. citado, destacado que a Federação nasceu adotando a necessidade de um poder central, com competências suficientes para manter a união e coesão do próprio País, garantindo-lhe meios e oportunidades para a consecução da paz e da liberdade contra o facciosismo e insurreição, permitindo à União realizar seu papel aglutinador dos diversos Estados-membros e de equilíbrio no exercício das diversas funções constitucionais delegadas aos três Poderes de Estado.

09. De fato, a repartição de competências entre as diversas esferas, é a característica que reforça o princípio federativo e como é sabido, a Constituição Federal reserva ao Município a competência para legislar sobre *assuntos de interesse local*, inteligência art. 30, inciso I, CF. Isso porque a Constituição Federal parte da premissa de que há assuntos que devem, essencialmente, ser tratados de maneira uniforme em todo o País, assim como há outros que podem, sendo até mesmos desejável, ser ratados de forma específica, podendo ter regulação no âmbito regional ou em âmbito local.

10. Sob uma perspectiva estritamente jurídica, o eminente jurista Hely Lopes Meireles, adverte que a parcela do interesse local reservada aos Municípios se caracteriza pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância. (Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 1996. 32ª ed. p. 339).

11. Na seqüência, acrescenta o autor: “A aferição, portanto, da competência municipal sobre serviços públicos locais há de ser feita em cada caso concreto, tomando-se como elemento aferidor o critério da predominância do interesse, e não, o da exclusividade, em face das circunstâncias de lugar, natureza e finalidade do serviço”.

12. O ex-Presidente, Michel Temer, enquanto professor de Direito Constitucional, observava que a expressão *interesse local*, doutrinariamente, assume igual significado da expressão peculiar interesse. (TEMER, Michel. Elementos de Direito Constitucional, 14ª ed. São Paulo. Malheiros. 1999).

13. Reforça-se, então, a conclusão de que determinadas matérias não comportam a *descentralização* entre os Estados-membros, Municípios e Distrito Federal.

14. Por seu turno, na mesma linha da Lei Maior, a Lei Orgânica do Município, reconhecendo a imposição de limites para a atuação legislativa local, estabelece o seguinte: Art. 4º



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu interesse e ao bem-estar da população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições: I – legislar sobre assuntos de interesse local.

15. Vale reforçar que o princípio geral que norteia a repartição de competência entre os entes componentes do Estado Federal brasileiro, portanto, é o princípio da predominância do interesse, não apenas para as matérias cuja definição foi preestabelecida pelo texto constitucional, mas também em termos de interpretação em hipóteses que envolvem várias e diversas matérias, tal como a ventilada neste projeto de lei.

16. Ora, sem embargos às justificativas acostadas ao projeto, precisamos lembrar que a conformidade de um projeto legislativo não se limita aos critérios correlatos à competência e a iniciativa. Isso porque o papel desta instituição deveria ser analítico, no sentido de confirmar a necessidade e a utilidade do projeto para a Municipalidade.

17. A propósito, as lições do Ministro Gilmar Ferreira Mendes, do Supremo Tribunal Federal, corroboram a observação r. citada:

Embora a competência para editar normas, no tocante à matéria, quase não conheça limites (universalidade da atividade legislativa), a atividade legislativa é, e deve continuar sendo, uma atividade subsidiária. Significa dizer que o exercício da atividade legislativa está submetido ao princípio da necessidade, isso é, que a promulgação de leis supérfluas ou iterativas configura abuso do poder de legislar.

www.gilmarmendes.com.br/wpcontent/uploads/2018/09/QUESTÕES-FUNDAMENTAIS-DE-TÉCNICA-LEGISLATIVA.pdf

18. Em outro estudo, encontramos a seguinte explanação:

A norma legal, para ser qualificada como tal, deve possuir determinadas características, elencadas pela doutrina, dentre as quais destacamos a novidade, a abstratividade, a generalidade, a imperatividade e a coercibilidade. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Texto 151, Agosto 2014. Acesso <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos->



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

de-estudos/textos-para
proposicoes-legislativas

discussao/td-151-analise-de-juridicidade-de-

19. Segundo o estudo, [...] a *novidade* é a essência do ato legislativo, servindo justamente para caracterizar o novo direito criado em plano imediatamente inferior à Constituição.
20. Em resumo, uma norma que não inove o ordenamento jurídico, que não possua como atributo a *novidade*, será antijurídica.
21. No caso apresentado, não se desconhece a relevância da iniciativa, entretanto, imperioso destacarmos que a matéria aborda conteúdo idêntico àquele versado na Lei Federal 14.188, de 28 de julho de 2021, cuja eficácia abrange todo o território nacional. Nesse sentido, reza o preâmbulo do preceito legal invocado:

**Presidência da República
Secretaria-Geral
Subchefia para Assuntos Jurídicos**

LEI Nº 14.188, DE 28 DE JULHO DE 2021

Define o programa de cooperação Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica como uma das medidas de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher previstas na Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), e no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), em todo o território nacional; e altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para modificar a modalidade da pena da lesão corporal simples cometida contra a mulher por razões da condição do sexo feminino e para criar o tipo penal de violência psicológica contra a mulher.

22. Portanto, muito embora o subscritor da proposta esteja motivado por nobre intenção, entendemos que a proposta transborda dos limites da atuação legislativa que constitucionalmente é reservada ao Município, do que resulta na percepção de que a proposta não se reveste de pressupostos formais para a sua aprovação, face a não observância do inciso I do art. 30 da CF.



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

23. Ainda dentro do contexto da reserva da iniciativa, deveras importante registrarmos que um processo legislativo, que é responsável pela formação das espécies normativas abstratas, engloba um trâmite a ser observado, sob pena de o projeto vir a ser inconstitucional.

24. Segundo prestigiada doutrina, um processo legislativo compreende três fases distintas: introdutória, na qual ocorre a *iniciativa* do projeto; constitutiva, envolvendo a discussão, votação, aprovação e sanção e por último a fase complementar, formada pela promulgação e publicação da norma. (NOVELINO. Marcelo. Manual de Direito Constitucional. Ed. Método. São Paulo. 9ª ed. 2014. p: 814).

25. Outrossim, à Câmara compete a edição de normas *abstratas, gerais e obrigatórias*. Esta é a função específica do Poder Legislativo Municipal, bem diferente da função entregue ao Executivo consistente na prática de atos *concretos* de administração. Daí não se permitir que a Câmara passe a intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, mormente quando a matéria encontra-se encadeada ao conjunto de atribuições e competências entregues privativamente e exclusivamente àquele que detém o poder de gerenciamento da cidade, sob pena de interferência e ingerência de um poder sobre o outro e flagrante desrespeito aos preceitos do art. 2º da Constituição Federal, que descreve a independência funcional entre os três poderes.

26. *Ad argumentandum*, merece ser observado que as disposições inseridas do art. 3º da proposta, denunciam a evidente inobservância da Constituição do Estado, em virtude de que os assuntos relacionados à segurança pública do Estado/Pr, são privativamente reservadas ao Chefe do Executivo do Estado.

III. Conclusão

27. Feitas as considerações acima, entendemos que a inconstitucionalidade da proposta reside na ausência de pressupostos, ou seja, na ausência de interesse e de necessidade da abordagem da aludida matéria no plano municipal, dado ao fato de que a questão já se encontra satisfatoriamente regulamentada na esfera nacional.

28. Por fim, dada a relevância da matéria e, sobretudo, dada as funções de controle e fiscalização, constitucionalmente conferidas ao Poder Legislativo, recomendamos que se encaminhe aos organismos de segurança pública e ao Poder Executivo um pedido de esclarecimento acerca da efetividade do Programa Código Sinal Vermelho no âmbito municipal.



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

29. Estas são as considerações pertinentes à consulta que submetemos à apreciação dos pares desta Casa Legislativa.