



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Parecer nº 113/2018-PG

Processo: PL 71/2018

Interessado(s): Comissão de Constituição, Justiça e Redação.

Assunto: Análise Jurídica do Projeto de nº 71/2018.

Autor: Vereador Raul Cassel

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO MUNICIPAL. PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE. INTERESSE LOCAL. PROJETO DE LEI QUE ESTABELECE MEDIDAS PARA PREVENÇÃO E ELIMINAÇÃO DE CRIADOUROS DE INSETOS. PROJETO DE LEI PROVENIENTE DO PODER LEGISLATIVO. CONSTITUCIONALIDADE. LEGALIDADE. REGIMENTALIDADE.

I. Relatório

Cuida o presente parecer da análise do Projeto de Lei n.º 71/2018, de autoria do vereador Raul Cassel, cujo conteúdo visa a estabelecer medidas para prevenção e eliminação de criadouros de insetos, bem como revogar a Lei Municipal nº 706, de 15 de maio de 2002. A proposição foi lida no expediente da sessão de 03 de setembro de 2018.

Atendidos os requisitos regimentais, situa-se, a proposição, em condições de análise. É o que basta relatar. Passa-se a fundamentar.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

II. Da Fundamentação

Primeiramente, Estabelece a Constituição da República Federativa do Brasil:

Art. 30. Compete aos Municípios:
I – legislar sobre assuntos de interesse local;

Inicialmente, salienta-se que, aos Municípios, compete legislar sobre peculiar interesse que envolve a Administração Municipal. Nesse sentido, segundo MEIRELLES¹, *“o que define e caracteriza o “interesse local”, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.”*

Sendo assim, o objeto da proposição reveste-se de constitucionalidade formal de natureza orgânica no que concerne à entidade produtora da matéria legislativa, *in casu*, o Município. Restando, por conseguinte, analisar a matéria sob o aspecto da constitucionalidade formal de natureza subjetiva ou propriamente dita, isto é, da existência – ou não – de iniciativa privativa de órgão.

Sobre a deflagração do processo legislativo, estabelece o caput do art. 61, da Constituição República, como regra:

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.

Analisando o projeto de lei, é possível depreender, portanto, a constitucionalidade forma propriamente dita, eis que a disciplina da presente proposição não se encontra reservada ao Chefe do Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário.

Corroborando, não há de se olvidar, outrossim, que a competência reservada de órgão quanto à iniciativa do processo legislativo, por constituir hipótese excetiva e mitigadora da competência constitucional, deve ser interpretada de maneira

¹MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15ª ed. Editora Malheiros, São Paulo, 2006.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

restritiva.

Nessa esteira, inclusive, é o entendimento do Pretório Excelso:

ADI – LEI Nº 7.999/85, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, COM A REDAÇÃO QUE LHE DEU A LEI Nº 9.535/92 – BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO – MATÉRIA DE INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE – REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO ESTADUAL – ALEGADA USURPAÇÃO DA CLÁUSULA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA – MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA.

– A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário.

– **A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca.**²

Ainda, considera-se que, em virtude do princípio da simetria, a disciplina constitucional regedora do processo legislativo é de aplicação compulsória aos demais entes federados.

Por isso, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul³ disciplina de forma idêntica a iniciativa do processo legislativo.

Dessarte, não cuidando a proposição da criação ou extinção de órgãos ou organização e funcionamento da administração pública, ou seja, matérias eminentemente administrativas, impende reconhecer a constitucionalidade formal de seu objeto.

Inclusive, nesse sentido, é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. REPERCUSSÃO GERAL. 2. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LEI 5.616/2013, DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. INSTALAÇÃO DE CÂMERAS DE MONITORAMENTO EM ESCOLAS E CERCANIAS. 3. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. NÃO OCORRÊNCIA. NÃO USURPA A COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO **LEI QUE, EMBORA CRIE DESPESA PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, NÃO TRATA DA SUA ESTRUTURA OU DA ATRIBUIÇÃO DE SEUS ÓRGÃOS NEM DO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS.** 4. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA COM REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. 5. RECURSO

2 ADI 724 MC, Relator(a) Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 07/05/1992, DJ 27-04-2001 PP-00057 EMENT VOL-02028-01 PP-00065.

3 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.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

EXTRAORDINÁRIO PROVIDO.⁴

No que diz respeito à constitucionalidade nomoestática, a Magna Carta Federal, dispõe:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

II – **cuidar da saúde** e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

XII – previdência social, **proteção e defesa da saúde**;

Art. 30. Compete aos Municípios:

[...]

II – **suplementar a legislação federal e a estadual no que couber**;

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Dispor sobre proteção à saúde encontra azo na doutrina e na jurisprudência, desde que atenda o peculiar interesse municipal e suplemente e não contrarie legislação Estadual ou Federal, se houver, caso contrário, a competência é plena, porém limitada a circunscrição local.

É cristalina e evidente a possibilidade de o ente municipal proteger a saúde dos munícipes através de normas locais.

Ademais, sobre o tema, já se manifestou o Pretório Excelso no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 596.489, aplicável, *mutatis mutandis*, ao caso em tela, pela técnica do *distinguishing*⁵, senão veja-se:

4 ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL – MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016.

5 *Portanto, infere-se, abordar da análise interpretativa e analógica feita por parte do juiz, seja ex officio – artigo 489, § 1º V, CPC-, seja por requerimento das partes – art. 489, §1º, VI, CPC –, com o objetivo de verificar se cabe à aplicação do precedente paradigma no caso sob julgamento.*

*[...] consiste em uma técnica de confronto do suporte fático precedente com o da demanda a ser julgada, cujo resultado poderá: a) conduzir à aplicação do precedente no caso concreto, se as eventuais dissemelhanças entre os casos confrontados não forem consideradas relevantes o suficiente para o afastamento daquele, ou; b) impedir a aplicação do precedente, acaso as divergências fáticas entre os elementos contrastados apresentem grau de importância capaz de afastar a incidência daquele. Por *distinguishing*, se entende não apenas o método de confronto entre o precedente e o caso concreto, como, também, o resultado desse confronto, quando constada diferença entre os elementos comparados. [...]* (DIDIER JR.... [et al.], 2016, p. 206, grifo nosso).



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. COMERCIALIZAÇÃO DE ÁGUA MINERAL. **LEI MUNICIPAL. PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. INTERESSE LOCAL.** EXISTÊNCIA DE LEI DE ÂMBITO NACIONAL SOBRE O MESMO TEMA. CONTRARIEDADE. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A Lei Municipal n. 8.640/00, ao proibir a circulação de água mineral com teor de flúor acima de 0,9 mg/l, pretendeu disciplinar sobre a proteção e defesa da saúde pública, competência legislativa concorrente, nos termos do disposto no art. 24, XII, da Constituição do Brasil. **2. É inconstitucional lei municipal que, na competência legislativa concorrente, utilize-se do argumento do interesse local para restringir ou ampliar as determinações contidas em texto normativo de âmbito nacional.** Agravo regimental a que se nega provimento.

III. Conclusão

Diante do todo exposto, a presente proposição é constitucional e preenche os requisitos legais e regimentais, ensejando o prosseguimento do processo legislativo.

É o parecer.

Wedner Lacerda
Procurador
OAB/RS n.º 95.106

Novo Hamburgo, 11 de outubro de 2018.

Veridiana Fumegalli Paiva
Procuradora-Geral
OAB/RS n.º 59.361