



06
JA

CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Parecer n.º 09/2021-PG

Processo: PL 01/2021.

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

Assunto: Análise Jurídica do Projeto de Lei n.º 01/2021.

Autor: Vereador Enio Brizola.

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO MUNICIPAL. EXAME DE JURIDICIDADE. PROJETO DE LEI QUE INSTITUI E DEFINE COMO ZONA LIVRE DE AGROTÓXICOS A PRODUÇÃO AGRÍCOLA, PECUÁRIA, EXTRATIVISTA E AS PRÁTICAS DE MANEJO NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. ANTIJURIDICIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE DE NATUREZA ORGÂNICA. INCONSTITUCIONALIDADE PROIBIÇÃO QUE EXTRAPOLA A COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DO MUNICÍPIO, AO RESTRINGIR O QUE AS LEIS FEDERAL E ESTADUAL PERMITEM, SEM QUE DEMONSTRADO INTERESSE LOCAL PARA TANTO. IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE DO MÉRITO E DA CONFORMIDADE MATERIAL COM A CONSTITUIÇÃO.

I. Relatório

Cuida o presente parecer acerca do Exame de Juridicidade do Projeto de Lei n.º 01/2021, de autoria do Vereador Enio Brizola, cujo conteúdo institui e define como zona livre de agrotóxicos a produção agrícola, pecuária, extrativista e as práticas de manejo no âmbito do município de Novo Hamburgo.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Ressalte-se que a presente proposição foi lida no expediente da sessão de 01 de fevereiro de 2020 e que, atendidos os requisitos regimentais, situa-se em condições de análise.

É o que basta relatar, dessarte passa-se a fundamentar.

II. Da Fundamentação

Primeiramente, sobre o Exame de Juridicidade, o jurista Luciano Henrique da Silva Oliveira explica ser a conformidade de determinada matéria ao Direito. Isto é, *“Uma matéria é jurídica se está em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o Direito como um todo. Podemos entender a juridicidade em sentido amplo de uma proposição como o conjunto de sua constitucionalidade, sua regimentalidade e sua juridicidade em sentido estrito, esta abrangendo o atendimento aos atributos da norma legal, a legalidade, a aderência aos princípios jurídicos e a observância da técnica legislativa, além de outros aspectos de juridicidade.”*¹

Adiante, no que toca à constitucionalidade, estabelece a Constituição da República Federativa do Brasil:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (grifou-se)

Salienta-se que aos Municípios compete legislar sobre o peculiar interesse que envolve a administração municipal. No que diz respeito ao interesse local, *“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.”*²

O célebre Min. do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes, na obra “Direito Constitucional” afirma que *o interesse local refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral*

1 OLIVEIRA, L. H. S. Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 151). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 11 ago. 2014.

2 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15ª ed. Editora Malheiros, São Paulo, 2006, p. 91.

07
JH

CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

(União).³

Cabe assinalar, neste ponto, que a autonomia municipal erige-se à condição de princípio estruturante da organização institucional do Estado brasileiro, qualificando-se como prerrogativa política, que, outorgada ao Município pela própria Constituição da República, somente por esta pode ser validamente limitada, consoante observa HELY LOPES MEIRELLES, em obra clássica de nossa literatura jurídica:

*"A Autonomia não é poder originário. É prerrogativa política concedida e limitada pela Constituição Federal. Tanto os Estados-membros como os Municípios têm a sua autonomia garantida constitucionalmente, não como um poder de autogoverno decorrente da Soberania Nacional, mas como um direito Público subjetivo de organizar o seu governo e prover a sua Administração, nos limites que a Lei Maior lhes traça. No regime constitucional vigente, não nos parece que a autonomia municipal seja delegação do Estado-membro ao Município para prover a sua Administração. É mais que delegação; é faculdade política, reconhecida na própria Constituição da República. Há, pois, um minimum de autonomia constitucional assegurado ao Município, e para cuja utilização não depende a Comuna de qualquer delegação do Estado-membro."*⁴

Acerca do tema, João Lopes GUIMARÃES afirma:

O Município tem competência para legislar sobre questões de 'interesse local', compreendendo-se por 'interesse local' toda matéria que seja de preponderante relevância para o Município, em relação à União e ao Estado. Pois bem, ocorre que trânsito, na área municipal, é tipicamente matéria de interesse local. (*Justitia*, São Paulo, 59 (vol.181/184), jan./dez., 1998, p. 94-118⁵

Ora, verifica-se que, conforme a Magna Carta, compete aos Municípios, suplementar a legislação federal e a estadual no que for pertinente e lhe couber, vale dizer, no vazio da lei federal ou estadual e no que disser respeito ao interesse municipal.

Nesse sentido, já há firme entendimento nas cortes superiores que confere aos entes municipais a possibilidade de legislar sobre matérias que visam à proteção

3 MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. - 34. ed. - São Paulo: Atlas, 2018, pp. 663-664.

4 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15ª ed. Editora Malheiros, São Paulo, 2006, pp. 109-110.

5 Citação extraída do acórdão nº 2002.010323-9, de Araranguá (ACMS). Relator: Des. Nilton Macedo Machado. Decisão: 26 de agosto de 2002. In: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA - TJSC. Jurisprudência Catarinense. Florianópolis: TJSC, vol. 5, 2003. CD-ROM. Fonte: <https://emporiadodireito.com.br/leitura/a-competencia-legislativa-do-municipio-decorrente-do-interesse-local-uma-abordagem-historica-doutrinaria-e-jurisprudencial>.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

do consumidor, meio ambiente, patrimônio histórico-cultural, saúde, entre outros.

A fundamentação paradigmática sobre o tema encontra-se exposta no RE 240406⁶, julgado em 2003, de Relatoria do emérito ex Ministro do STF, Min. Carlos Velloso, o qual afirmou ser *“Competência municipal para legislar sobre questões que digam respeito a edificações ou construções realizadas no município: exigência, em tais edificações, de certos componentes. Numa outra perspectiva, exigência de equipamentos de segurança, em imóveis destinados ao atendimento do público, para segurança das pessoas. C.F., art. 30, I. II.”*

Mais a mais, cite-se decisões supervenientes exaradas pelo Pretório Excelso que corroboram com a percepção da plena viabilidade para que, em nome do atendimento e proteção ao meio ambiente, a título de exemplo, na falta da legislação federal ou estadual e em nome do interesse eminentemente local, pode o Município dispor sobre a vergastada matéria, senão veja-se:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LIMITES DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL. LEI MUNICIPAL QUE PROÍBE A QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR E O USO DO FOGO EM ATIVIDADES AGRÍCOLAS. LEI MUNICIPAL Nº 1.952, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1995, DO MUNICÍPIO DE PAULÍNIA. RECONHECIDA REPERCUSSÃO GERAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 23, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, Nº 14, 192, § 1º E 193, XX E XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO E ARTIGOS 23, VI E VII, 24, VI E 30, I E II DA CRFB. 1. **O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB).** 2. O Judiciário está inserido na sociedade e, por este motivo, deve estar atento também aos seus anseios, no sentido de ter em mente o objetivo de saciar as necessidades, visto que também é um serviço público. 3. In casu, porquanto inegável conteúdo multidisciplinar da matéria de fundo, envolvendo questões sociais, econômicas e políticas, não é permitido a esta Corte se furtar de sua análise para o estabelecimento do alcance de sua decisão. São elas: (i) a relevante diminuição – progressiva e planejada – da utilização da queima de cana-de-açúcar; (ii) a impossibilidade do manejo de máquinas diante da existência de áreas cultiváveis acidentadas; (iii) cultivo de cana em minifúndios; (iv) trabalhadores com baixa escolaridade; (v) e a poluição existente independentemente da opção escolhida. 4. Em que pese a inevitável mecanização total no cultivo da cana, é preciso reduzir ao máximo o seu aspecto negativo. Assim, diante dos valores sopesados, editou-se uma lei estadual que cuida da forma que entende ser devida a execução da necessidade de sua respectiva população. Tal diploma reflete, sem dúvida alguma, uma forma de compatibilização desejável pela sociedade, que, acrescida ao poder concedido diretamente pela Constituição, consolida de sobremaneira seu posicionamento no mundo jurídico estadual como um

6 RE 240406, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Segunda Turma, julgado em 25/11/2003, DJ 27-02-2004 PP-00038 EMENT VOL-02141-05 PP-01006.



08
JAF

CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

standard a ser observado e respeitado pelas demais unidades da federação adstritas ao Estado de São Paulo. **5. Sob a perspectiva estritamente jurídica, é interessante observar o ensinamento do eminente doutrinador Hely Lopes Meireles, segundo o qual “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. p. 121.)** **6. Função precípua do município, que é atender diretamente o cidadão. Destarte, não é permitida uma interpretação pelo Supremo Tribunal Federal, na qual não se reconheça o interesse do município em fazer com que sua população goze de um meio ambiente equilibrado.** **7.** Entretanto, impossível identificar interesse local que fundamente a permanência da vigência da lei municipal, pois ambos os diplomas legislativos têm o fito de resolver a mesma necessidade social, que é a manutenção de um meio ambiente equilibrado no que tange especificamente a queima da cana-de-açúcar. **8.** Distinção entre a proibição contida na norma questionada e a eliminação progressiva disciplina na legislação estadual, que gera efeitos totalmente diversos e, caso se opte pela sua constitucionalidade, acarretará esvaziamento do comando normativo de quem é competente para regular o assunto, levando ao completo descumprimento do dever deste Supremo Tribunal Federal de guardar a imperatividade da Constituição. **9.** Recurso extraordinário conhecido e provido para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.952, de 20 de dezembro de 1995, do Município de Paulínia.⁷**(grifou-se)**

Agravo regimental no recurso extraordinário. Direito ambiental. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 3.977/2009 do Município de Rio Claro/SP que proíbe a utilização, pelos estabelecimentos daquela localidade, de embalagens plásticas à base de polietileno ou de derivados de petróleo. Lei de iniciativa parlamentar. Ausência de vício formal de iniciativa. Inexistência de aumento de despesa. Proteção do meio ambiente. Matéria de interesse local. Competência municipal. Precedentes. **1.** A lei impugnada não dispõe sobre nenhuma das matérias sujeitas à iniciativa legislativa reservada do chefe do Poder Executivo previstas no art. 61, § 1º, da Constituição Federal. **2.** O diploma impugnado não implica aumento nas despesas do poder público municipal. Ainda que assim não fosse, é da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, inclusive reiterada em sede de repercussão geral (ARE nº 878.911/RJ-RG), que nem toda lei que acarrete aumento de despesa para o Poder Executivo é vedada à iniciativa parlamentar. Para que isso ocorra, é necessário que, cumulativamente, a legislação tenha tratado de alguma das matérias constantes do art. 61, § 1º, da Constituição Federal. **3. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconheceu aos municípios a competência para legislar sobre direito ambiental quando se tratar de assunto de interesse predominantemente local (RE nº 586.224/SP-RG, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Luiz Fux, DJe de 8/5/15 – Tema 145).** **4.** O assunto tratado na lei municipal impugnada constitui matéria de interesse do município, por estar relacionada à gestão dos resíduos sólidos produzidos na localidade, especificamente das sacolas plásticas, conforme consta da exposição de motivos ao projeto de lei que deu origem ao diploma combatido. **5.** Agravo regimental não provido.⁸**(grifou-se)**

7 RE 586224, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 05/03/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL – MÉRITO DJe-085 DIVULG 07-05-2015 PUBLIC 08-05-2015.

8 RE 729726 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 06/10/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-245 DIVULG 25-10-2017 PUBLIC 26-10-2017.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

A respeito do papel desempenhado pelos Municípios na repartição de competências legislativas em matéria ambiental, o Eg. Supremo Tribunal Federal, ao fixar o Tema nº 145 de sua Repercussão Geral, fixou parâmetros a serem necessariamente observados:

“O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal).”⁹

São, portanto, 02 (dois) os requisitos ensejadores da competência do Município para legislar sobre direito ambiental: (i) o interesse local e (ii) a harmonia entre a lei municipal e as regras editadas pelos demais entes federativos.

Malgrado o entendimento firmado pelo Pretório Excelso, no que diz respeito à competência municipal para legislar em favor da proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, cabe à Procuradoria, utilizando-se da técnica do *distinguishing*¹⁰, apontar o vício que macula o conteúdo principal da presente proposição.

Não obstante a respeitabilidade do mérito da proposição, esta invade a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais sobre proteção e responsabilidade por dano ao meio ambiente, evidenciando, assim, a *inconstitucionalidade formal de natureza orgânica*.

Nesse sentido, sobre o vício que macula a proposta normativa, o eminente doutrinador PEDRO LENZA explica:

“Como o próprio nome induz, a inconstitucionalidade formal, também conhecida como nomodinâmica, verifica-se quando a lei ou o ato normativo infraconstitucional contiver algum vício em sua “forma”, ou seja, em seu

9 RE nº 586.224/SP p.m.v. DJ-e 08.05.15 Rel. Min. LUIZ FUX.

10 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).

Fonte: <https://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/artigo/4699/o-uso-tecnica-distinciao-distinguishing-sistema-precedentes-judiciais-brasileiro>



09
JF

CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

processo de formação, vale dizer, no processo legislativo de sua elaboração, ou, ainda, em razão de sua elaboração por autoridade incompetente.¹¹

A inconstitucionalidade formal orgânica decorre da inobservância da competência legislativa para a elaboração do ato. Para se ter um exemplo, o STF entende inconstitucional lei municipal que discipline o uso do cinto de segurança, já que se trata de competência da União, nos termos do art. 22, XI, legislar sobre trânsito e transporte.¹²

Algumas leis são de iniciativa privativa de determinadas pessoas ou órgãos, só podendo o processo legislativo ser deflagrado por eles, sob pena de se configurar vício formal de iniciativa, caracterizador da inconstitucionalidade do referido ato normativo.¹³

Não pode, portanto, o Município estabelecer questões de toxicidade ou periculosidade específicas, diversas daquelas estabelecidas pela União ou mesmo pelo Estado.

O art. 23 da Constituição, trata das hipóteses de competência legislativa comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e ao Município, ao passo que o art. 24, da mesma Carta, versa sobre competência legislativa concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal.

Embora o Município detenha competência comum para tratar da proteção ao meio ambiente, não lhe é assegurado legislar sobre tal tema, conforme se depreende dos arts. 23, VI e 24, VI, da Lei Maior, salvo no exercício da competência legislativa suplementar, nos termos do art. 30, I e II, da mesma Carta. Ou seja, conquanto o Município possa suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (interesse local), não lhe é permitido restringir ou ampliar aquilo que foi estabelecido nas normas editadas pelos demais entes, sob pena de violação do próprio princípio federativo

Desta forma, a competência para emissão de leis de proteção ambiental é concorrente, não havendo dúvida sobre a possibilidade de o Estado e o Município legislarem nesta matéria de agrotóxicos, **desde que respeitem as balizas estabelecidas pela Lei Federal, não podendo, a pretexto de complementá-la, tirar toda sua eficácia. (grifou-se)**

No RE 605.711, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, j. 04/05/17, como *ratio decidendi*, afirmou o eminente relator que “Embora o Município detenha

11 LENZA, Pedro. Direito Constitucional esquematizado. – Coleção esquematizado – 24. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020. pp. 398.

12 LENZA, Pedro. Direito Constitucional esquematizado. – Coleção esquematizado – 24. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020. pp. 399.

13 LENZA, Pedro. Direito Constitucional esquematizado. – Coleção esquematizado – 24. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020. pp. 1007.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

competência comum para tratar da proteção ao meio ambiente, não lhe é assegurado legislar sobre tal tema, conforme se depreende dos arts. 23, VI e 24, VI, da Lei Maior, salvo no exercício da competência legislativa suplementar, nos termos do art. 30, I e II, da mesma Carta. Ou seja, conquanto o Município possa suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (interesse local), não lhe é permitido restringir ou ampliar aquilo que foi estabelecido nas normas editadas pelos demais entes, sob pena de violação do próprio princípio federativo”¹⁴

Corroborando, sobre o tema, diversos Tribunais de Justiça já se posicionaram em casos semelhantes, *mutatis mutandi*, aplicáveis ao caso em tela:

INCIDENTE DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 818/99, DO MUNICÍPIO DE JUSSARA/PR - PROIBIÇÃO DO USO DE HERBICIDA À BASE DO ÁCIDO 2,3 - DICLOROFENOXIACÉTICO (2, 4, D), HERBICIDA HORMONAL DO GRUPO DOS FANEXIACÉTICOS - MATÉRIA JÁ ANALISADA POR ESTE ÓRGÃO ESPECIAL - ART. 481, PARÁGRAFO ÚNICO DO CPC - INAPLICABILIDADE DA TEORIA DA TRANSCENDÊNCIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES NO CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE - NÃO AFASTAMENTO DA CLÁUSULA DE RESERVA DE PLENÁRIO - **MUNICÍPIO QUE EXCEDEU SUA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PARA SUPLEMENTAR NORMAS ESTADUAIS E FEDERAIS** - PROCEDÊNCIA DO INCIDENTE.1- Não obstante exista acórdão proferido por este Órgão Especial que verse sobre matéria semelhante, não se aplica o disposto no art.481, parágrafo único, do Código de Processo Civil.2- Uma vez que a hipótese dos autos demanda o controle difuso de constitucionalidade, não há que se falar em efeito vinculante da decisão considerada como paradigma, uma vez que nesse tipo de controle os efeitos ocorrem apenas "inter partes".3- Não se aplica ao caso concreto a teoria da transcendência dos motivos determinantes, posto que somente adotada, com reservas, em sede de controle concentrado de constitucionalidade e para o dispositivo da decisão paradigma. Ademais, o próprio Supremo Tribunal Federal não tem posicionamento uniforme sobre a questão.4- **A Lei Municipal nº 818/99, ao proibir o uso de herbicida à base do ácido 2,3 - diclorofenoxiacético (2, 4, d), herbicida hormonal do grupo dos fanexiacéticos nos limites do Município de Jussara, extrapolou sua competência legislativa suplementar sobre a proteção do meio ambiente.** Precedente deste Órgão Especial. Incidente julgado procedente.¹⁵ (grifou-se)

INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO OURO. LEI 1.538/2001. RESTRIÇÃO AO USO DE AGROTÓXICO À BASE DO PRINCÍPIO ATIVO 2.4-D. PROVOCÇÃO DO ÓRGÃO ESPECIAL PARA REAPRECIAÇÃO DA MATÉRIA. ART. 211, IN FINE, DO RITJRS. **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL ORGÂNICA. PROIBIÇÃO QUE EXTRAPOLA A COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DO MUNICÍPIO, AO RESTRINGIR O QUE AS LEIS FEDERAL E ESTADUAL PERMITEM, SEM QUE DEMONSTRADO INTERESSE LOCAL PARA TANTO.** INCIDENTE DE

14 RE 605.711, Relator Min. Ricardo Lewandowski, j. 04/05/17.

15 TJPR - Órgão Especial - IDI - 1281362-8/01 - Cianorte - Rel.: Desembargadora Regina Afonso Portes - Por maioria - J. 04.04.2016.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

INCONSTITUCIONALIDADE JULGADO PROCEDENTE. UNÂNIME.¹⁶
(grifou-se)

REEXAME NECESSÁRIO. DIREITO AMBIENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO. LEI MUNICIPAL Nº 2.374/2001, DO MUNICÍPIO DE TAPEJARA/RS. HERBICIDA À BASE DE 2.4-D. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DA UNIÃO, DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL. AUSÊNCIA DE COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA. A União, os Estados e o Distrito Federal possuem competência concorrente para legislar sobre matéria ambiental, conforme o art. 24, inc. VI, da Constituição Federal. Todavia, aos Municípios também é dado legislar sobre questões relativas ao meio ambiente, mas de forma suplementar aos Estados e à União, podendo ainda estabelecer normas ambientais sobre questões de interesse local, sobre as quais possuem competência exclusiva, conforme estabelecem os arts. 23, inc. VI e 30, incs. I e II da Constituição Federal. Deveras, conforme se verifica do texto constitucional, o legislador não elencou o rol de matérias que seriam de interesse local. E não o fez porque defini-las poderia implicar na ineficiência e inaplicabilidade de tais dispositivos, haja vista a diversidade de culturas e valores existentes no território nacional, bem como as mudanças ocorridas no cotidiano de cada comunidade. Assim, definir o que seja de interesse local, notadamente no campo ambiental, é especialmente difícil, pois, como é sabido, o meio ambiente é uno, e tanto os reflexos positivos quanto os negativos da conduta humana em relação à preservação do meio ambiente, atingem todos os entes da Federação, existindo um ponto comum entre os referidos interesses. Em realidade, há um interesse único, qual seja, o de proteção e preservação do meio ambiente. Por isso, o interesse local costuma ser reconhecido quando evidenciada situação peculiar e específica existente no âmbito do Município. Dentro deste contexto, a proibição do uso de herbicidas no território municipal, envolvendo a saúde pública e a preservação do meio ambiente, não pode ser considerada como de interesse local, uma vez que os bens jurídicos tutelados não são de interesse predominantemente local, mas sim de interesse reconhecidamente nacional. Tal circunstância somente seria admissível se o município de Tapejara, para ficar no caso, possuísse alguma característica agrícola própria, algum aspecto específico do solo que impedisse a utilização do herbicida em questão. Contudo, tais peculiaridades não ocorrem no Município de Tapejara, ou ao menos não se tem notícia disto nos autos. Não bastasse isto, a prova coligida revela que o produto em questão encontra-se registrado e regulamentado na esfera federal. Assim, o Município de Tapejara, ao criar a Lei Municipal 2.374/2001, que proíbe a comercialização e a utilização de agrotóxicos com princípio ativo 2-4D no território municipal, estabeleceu proibição genérica de uso de agrotóxicos, criando norma geral de proteção ao meio ambiente, invadindo a competência concorrente da União, dos Estados ou do Distrito Federal. Sentença confirmada em reexame necessário. Unânime.¹⁷ (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 14.222, de 15.08.18, a qual "define as diretrizes para implementação e operacionalização da responsabilidade pós-consumo no Município de Ribeirão Preto". Criação e regulamentação do sistema de "logística reversa", procedimento para viabilizar a coleta de resíduos sólidos oriundos do consumo de produtos

¹⁶ Incidente de Inconstitucionalidade, Nº 70071052914, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em: 17-10-2016.

¹⁷ Reexame Necessário, Nº 70067875716, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Lúcia de Fátima Cerveira, Julgado em: 27-04-2016.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

potencialmente causadores de dano ao meio ambiente, para seu posterior reaproveitamento pelo setor empresarial ou destinação a local ambientalmente adequado. **Competência legislativa. Norma versando sobre proteção ao meio ambiente. Violação à repartição constitucional de competências legislativas.** Não observados os dois requisitos fixados pelo Eg. STF para a atuação legislativa do Município em questões ambientais (Tema nº 145): (i) o interesse local e (ii) a harmonia entre a lei municipal e as regras editadas pelos demais entes federativos. A lei impugnada cria regras de nítido caráter geral, que não atendem a qualquer peculiaridade do Município de Ribeirão Preto. Usurpada competência da União para instituir regras gerais sobre a matéria (art. 24, VI e §1º da CF). Ademais, a norma está em manifesto desacordo com Lei Federal nº 12.305/10 (Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos) e o Decreto Federal nº 7.407/10, ampliando em exagero o rol de produtos sujeitos à logística reversa e alterando significativamente o rígido procedimento instituído pelas normas federais para ampliação desse rol. Não observados os requisitos para o exercício da competência legislativa suplementar do Município. **Violação ao pacto federativo (art. 144 da CE).** Causa petendi aberta. Possível análise de outros aspectos constitucionais da questão. Organização administrativa. Cabe ao Executivo a gestão administrativa. O sistema de logística reversa guarda estreita relação com questões de saneamento, limpeza e saúde pública, sendo típica matéria de natureza administrativa. Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração' e separação dos poderes. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual). Ação procedente..¹⁸ **(grifou-se)**

Logo, com relação à iniciativa reservada, para deflagrar o processo legislativo, salienta-se não ter sido observada a iniciativa privativa do ente iniciador esculpido na Magna Carta Federal, isto é, da constitucionalidade orgânica, o que impossibilita, *de per se*, o avanço na análise meritória do projeto, bem como a verificação da sua compatibilidade material com o texto constitucional – Constitucionalidade Material.

III. Conclusão

Diante do todo exposto, relativamente ao Exame de Juridicidade, entende-se ser, o PL n.º 01/2021, Antijurídico, haja vista o vício nomodinâmico (natureza formal orgânica) que o contamina, eis versar sobre disciplina constitucionalmente afeta à União para o estabelecimento de normas gerais, impossibilitando que o Município esgote o conteúdo normativo a pretexto de suposto interesse local ou suplementação(complementação) de legislação federal ou estadual e, sendo assim,

18 TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2216245-44.2018.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 20/02/2019; Data de Registro: 22/02/2019.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

pela gravidade e extensão que contaminam a integralidade da proposição, o prosseguimento do processo legislativo poderá ser obstado pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação (COJUR), eis ser insanável o vício apontado.

Finalmente, convém salientar que, ressalvadas as hipóteses excetivas contidas no regimento interno, a matéria estará apta à inclusão na ordem do dia a partir da quinta sessão ordinária subsequente à leitura no expediente. Nesse sentido é o disposto no art. 150, §7º, do Regimento Interno¹⁹.

É o expedito parecer que se submete à apreciação

Novo Hamburgo, 08 de fevereiro de 2021.

Wedner Lacerda
Procurador
OAB/RS n.º 95.106

Deivid Amaral da Luz
Procurador-Geral
OAB/RS n.º 95.241

¹⁹ Art. 150.

(...)

§7º. Qualquer projeto somente poderá ser incluído para apreciar na Ordem do Dia a partir da quinta Sessão Ordinária subsequente àquela em que tenha sido lido no Expediente, salvo deliberação em contrário, aprovada por 2/3 (dois terços) dos Vereadores.

