



CÂMARA MUNICIPAL DE APUCARANA

Centro Cívico José de Oliveira Rosa, 25A - 86800-235 - Apucarana - Paraná
Fone: (43) 3420-7000 | 0800-6487002 | www.apucarana.pr.leg.br

Apucarana, 26 de novembro de 2017.

Ementa:

Lei Municipal que proíbe a venda de narguilé a menor de idade. Ato normativo que trata de assunto de interesse geral. Competência da União para editar normas gerais, e dos Estados para normas complementares ou suplementares (art.24, inciso XV, e parágrafos da CF/88). Legislação que se reveste de nítido caráter comercial, de competência do legislador federal (art.22, inciso I, da CF/88). Violação do princípio federativo, cuja observância é obrigatória para os Estados e Municípios (art.1º e 18º da CF/88). Violação da livre iniciativa e da livre concorrência. Princípios gerais da atividade econômica aplicáveis aos Estados e Municípios (art.170 caput, e inciso IV da CF/88, e previsto na Constituição do Estado). Matéria objeto da lei questionada que transcende a predominância do interesse local. Inconsistência de violação ao art. 25, CE/89, porque a norma não cria direta e imediatamente obrigações financeiras para o poder público, impondo deveres somente aos particulares, não bastasse veicular questão de fato dependente de prova. Inconstitucionalidade reconhecida.

Ilustríssimos Senhores Vereadores

Trata-se de projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que proíbe a venda de narguilé a menor de idade.

Essa Assessoria Jurídica tem se manifestado contrário a projetos desta natureza.

Eis em síntese o relatório.



CÂMARA MUNICIPAL DE APUCARANA

Centro Cívico José de Oliveira Rosa, 25A - 86800-235 - Apucarana - Paraná
Fone: (43) 3420-7000 | 0800-6487002 | www.apucarana.pr.leg.br

Entendemos que de fato, trata-se de norma inconstitucional; com efeito, **a inconstitucionalidade ocorre porque o projeto de lei em comento, suplanta os limites da autonomia municipal** radicados nos incisos I e II do art. 30 da Constituição Federal e invade a competência legislativa da União, além de não apresentar predominante interesse local.

As normas do processo legislativo federal são de observância simétrica para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

O art. 144 da Constituição Estadual - que reproduz o art. 29, *caput*, da Constituição Federal - determina a observância na esfera municipal, além das regras da Constituição Estadual, dos princípios da Constituição Federal, é denominado "norma estadual de caráter remissivo, na medida em que, para a disciplina dos limites da autonomia municipal, remete para as disposições constantes da Constituição Federal", como averbou o Supremo Tribunal Federal ao credenciar o controle concentrado de constitucionalidade de lei municipal por esse ângulo (STF, Rcl 10.406-GO, Rel. Min. Gilmar Mendes, 31-08-2010, DJe 06-09-2010; STF, Rcl 10.500-SP, Rel. Min. Celso de Mello, 18-10-2010, DJe 26-10-2010).

O art.144 da Constituição Paulista determina que "*Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição*".

Por força desse artigo, os princípios essenciais estabelecidos na Constituição Federal devem ser respeitados pelos Estados e Municípios, servindo como parâmetro para o controle concentrado de constitucionalidade das leis no âmbito da Justiça Estadual.

De outro lado, o princípio federativo está assentado no art.1º e no art.18 *caput* da Constituição Federal, determinando este último que "*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*".

A Carta Magna estabelece os termos da repartição de competências, que é corolário do princípio federativo.

Referindo-se aos princípios fundamentais da Constituição, que revelam as opções políticas essenciais do Estado, José Afonso da Silva aponta que entre



CÂMARA MUNICIPAL DE APUCARANA

Centro Cívico José de Oliveira Rosa, 25A - 86800-235 - Apucarana - Paraná
Fone: (43) 3420-7000 | 0800-6487002 | www.apucarana.pr.leg.br

eles podem ser inseridos, entre outros, “os princípios relativos à existência, forma, estrutura e tipo de Estado: República Federativa do Brasil, soberania, Estado Democrático de Direito (art.1º)” (Curso de direito constitucional positivo, 13ªed., ed., São Paulo, Malheiros, 1997, p.96).

Um dos aspectos de maior relevo, e que representa a dimensão e alcance do princípio do pacto federativo, adotado pelo Constituinte em 1988, é justamente o que se assenta nos critérios adotados pela Constituição Federal para a repartição de competências entre os entes federativos, bem como a fixação da autonomia, e dos respectivos limites, dos Estados, Distrito Federal, e Municípios, em relação à União.

Anota a propósito Fernanda Dias Menezes de Almeida que “avulta, portanto, sob esse ângulo, a importância da repartição de competências, já que a decisão tomada a respeito é que condiciona a feição do Estado Federal, determinando maior ou menor grau de descentralização.” Daí a afirmação de doutrinadores no sentido de que a repartição de competências é “a chave da estrutura do poder federal”, ‘o elemento essencial da construção federal’, ‘a grande questão do federalismo’, ‘o problema típico do Estado Federal’” (Competências na Constituição Federal de 1988, 4ªed., São Paulo, Atlas, 2007, p.19/20).

Não pairaria qualquer dúvida a respeito da inconstitucionalidade de proposta de emenda constitucional ou de lei que sugerisse, por exemplo, a extinção da própria Federação: a Constituição veda, como visto, proposta de emenda “tendente a abolir”, entre outros, “a forma federativa de Estado” (art.60 § 4º inciso I da CF).

A preservação do princípio federativo tem contado com a anuência do Pretório Excelso, pois como destacado em julgado relatado pelo Min. Celso de Mello:

“Mais do que isso, a idéia de Federação — que tem, na autonomia dos Estados-membros, um de seus cornerstones — revela-se elemento cujo sentido de fundamentalidade a torna imune, em sede de revisão constitucional, à própria ação reformadora do Congresso Nacional, por representar categoria política inalcançável, até mesmo, pelo exercício do poder constituinte derivado (CF, art. 60, § 4º, I).” (HC 80.511, voto do Min. Celso de Mello, julgamento em 21-8-01, DJ de 14-9-01).



CÂMARA MUNICIPAL DE APUCARANA

Centro Cívico José de Oliveira Rosa, 25A - 86800-235 - Apucarana - Paraná
Fone: (43) 3420-7000 | 0800-6487002 | www.apucarana.pr.leg.br

Por essa linha de raciocínio, pode-se também afirmar que a Lei Municipal que regula matéria cuja competência é do legislador federal está, ao desrespeitar a repartição constitucional de competências, a violar o princípio federativo.

E na hipótese em exame, o art.24, inciso XV, da Constituição Federal atribui concorrentemente à União e aos Estados a competência para legislar sobre a "proteção à infância e à juventude". De acordo com os §§ 1º ao 4º do mencionado artigo, em síntese, cabe à União à fixação das normas gerais, e aos Estados, suplementá-las.

É evidentemente matéria de *interesse geral* (e não apenas estadual ou local) a regulação da venda de narguilé, atividade que ocorre em todo o território nacional. Daí a competência do legislador federal para editar normas gerais a respeito do tema.

Embora o art.30, inciso I da CF/88 confira ao legislador Municipal competência para "*legislar sobre assuntos de interesse local*", a hipótese em exame não se reveste de simples interesse local. *Mutatis mutandis*, ilustra a questão o seguinte precedente do Pretório Excelso:

"A competência dos Estados para legislar sobre a proteção e defesa da saúde é concorrente à União e, nesse âmbito, a União deve limitar-se a editar normas gerais, conforme o artigo 24, XII, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal (...)." (ADI 1.278, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 16-5-07, DJ de 1º-6-07).

A Constituição Federal prevê também, no art.170, *caput*, e respectivo inciso IV, como princípios gerais da atividade econômica, entre outros a *livre iniciativa* e a *livre concorrência*. Tais princípios também são aplicáveis aos Estados e Municípios por força do art.144 da Constituição Paulista.

O projeto de lei, ao querer proibir a venda de narguilé, pretende regular atividade comercial; imagine-se, então, que os comerciantes de Apucarana não poderão efetuar a venda de mencionada instrumento a menores, ao passo que seus concorrentes estabelecidos em outras localidades não sofrerão referida vedação.

Se o Município tem autonomia para disciplina da polícia do comércio, não pode exercitá-la para além dos limites daquilo que consubstancie a predominância do interesse local. Neste sentido já se decidiu que:



CÂMARA MUNICIPAL DE APUCARANA

Centro Cívico José de Oliveira Rosa, 25A - 86800-235 - Apucarana - Paraná
Fone: (43) 3420-7000 | 0800-6487002 | www.apucarana.pr.leg.br

“(…) 2. A competência constitucional dos Municípios de legislar sobre interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição das competências, atribui à União ou aos Estados. (...)” (RT 851/128).

Opino, pois, pela ilegalidade do presente projeto de Lei.


PETRONIO CARDOSO

Chefe da Assessoria Jurídica

