



**PARECER JURÍDICO Nº 013/2020**

**Referência: Projeto de Lei nº 01/2020**  
**Interessado: Comissão de Justiça e Redação Final**

**ACUSO O RECEBIMENTO**

Em 20/03/2020  
*Jeseny Freitas Righette*

**EMENTA:** PROJETO DE LEI Nº 01/2020. PROÍBE O USO DE FOGOS DE ARTIFÍCIOS PARA FINS DE PRODUZIR ESTOUROS E ESTAMPIDOS EM LOCAIS ABERTOS OU FECHADOS, PÚBLICOS OU PRIVADOS, OU ARTEFATOS DESSA NATUREZA EM ESPETÁCULOS E SHOWS PIROTÉCNICOS NO MUNICÍPIO DE NOVA VENÉCIA E ACRESCENTA O §1º-A AO ART. 148 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 05, DE 09 DE ABRIL DE 2008. TEMA COM REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 121.0727. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 567. ANÁLISE.

**RELATÓRIO:**

A Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, através da Exma. Vereadora relatora, Sra. Gleyciária Bergamim de Araújo (fls.11), requereu a manifestação desta Procuradoria a respeito do Projeto de Lei nº 01/2020 (fls. 01/03), de autoria do Exmo. Vereador Sr. Josiel Santana, que “PROÍBE O USO DE FOGOS DE ARTIFÍCIOS PARA FINS DE PRODUZIR ESTOUROS E ESTAMPIDOS EM LOCAIS ABERTOS OU



## Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



FECHADOS, PÚBLICOS OU PRIVADOS, OU ARTEFATOS DESSA NATUREZA EM ESPETÁCULOS E SHOWS PIROTÉCNICOS NO MUNICÍPIO DE NOVA VENÉCIA E ACRESCENTA O §1º-A AO ART. 148 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 05, DE 09 DE ABRIL DE 2008. ”

O Projeto de Lei em referência, pretende por meio de lei ordinária, proibir o “uso de fogos de artifícios que produzam estouros e estampidos, em locais abertos ou fechados, públicos ou privados, com a finalidade de combater a poluição sonora” (art. 1º). A proibição também se estende a “fogos ou artefatos da mesma natureza que sejam utilizados em shows e espetáculos pirotécnicos” (§1º do art. 1º).

Os autos foram instruídos com a minuta do Projeto de lei nº 01/2020 (fls.01/03); justificativa da pertinência da proposição legislativa, exarada pelo edil autor da proposição (fls. 04/06).

Os autos foram recebidos nessa Procuradoria Geral em 04 de março de 2020 (fls.12), sendo distribuído a essa parecerista em 09 de março de 2020, quando do retorno de suas férias.

Analisados os termos da consulta, insta frisar que se resumem em atividade intelectual de interpretação, com base no questionamento formulado, não vinculando a decisão administrativa a ser tomada pela autoridade competente, ou seja, o presente parecer possui caráter meramente opinativo.

É o relatório. Passo a opinar.



### FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA:

Para a análise do presente caso, necessário se faz dispor, inicialmente, sobre a distribuição das competências legislativas dos entes federativos abrangidos pela Carta Magna.

Atualmente, segundo a doutrina mais moderna (PAULO; ALEXANDRINO, 2011, p.338)<sup>1</sup> existem dois tipos de modelos de repartição de competências: (i) **modelo horizontal**, não se verifica concorrência entre os entes federativos, cada qual exerce a sua atribuição nos limites fixados pela Constituição e **sem relação de subordinação, nem mesmo hierárquica**; (ii) **modelo vertical**, por sua vez, a mesma matéria é partilhada entre os diferentes entes federativos, **havendo, contudo, uma certa relação de subordinação** no que tange à atuação deles.

A União tem poderes enumerados pela Constituição (no art. 21 da CF, competências administrativas e art. 22 da CF, competências legislativas privativas). A União possui competência comum administrativa com os Estados, do Distrito Federal e Municípios (artigo 23).

Quanto à competência legislativa concorrente a União a possui tão somente com os Estados e o Distrito Federal. Trata-se de repartição vertical da competência legislativa, na qual esses entes poderão, legitimamente, legislar sobre os assuntos arrolados no dispositivo em comento, desde que obedecidas as diretrizes constantes em seus parágrafos (PAULO; ALEXANDRINO, 2011, p.352)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. Direito constitucional descomplicado. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011, p.338.

<sup>2</sup> Ibid, 2011, p.352



# Câmara Municipal de Nova Venécia

## Estado do Espírito Santo



Em relação aos Estados Membros, a CF, não enumera e nem indica os poderes que estes possuem, os poderes destes são chamados de residuais/temanescuentes/reservados (art. 25, §1º, CF). O Distrito Federal não tem poderes específicos, ele detém as competências atribuídas aos Municípios e Estados (art. 32, §1º, CF).

Quanto aos Municípios, foi reservada a competência legislativa para legislar sobre assuntos de interesse local (competência exclusiva), consoante disposto no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, bem como suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, com arrimo no art. 30, inciso II da Carta Magna, sendo vedado ir de encontro a legislação federal ou estadual existente, bem como extrapolar a sua competência (PAULO; ALEXANDRINO, 2011, p.359)<sup>3</sup>.

As competências administrativas dos Municípios os permitem atuarem sobre assuntos de interesse local, a partir do princípio da predominância do interesse, especialmente sobre as matérias arroladas nos incisos III a IX do art. 30 da CF/1988.

A matéria objeto do Projeto de Lei, qual seja, proibição do uso de fogos de artifícios que produzam estouros e estampidos, é de direito ambiental e saúde pública, sendo, portanto, de competência municipal, conforme art. 24, inciso VI e 30, I e II da Constituição Federal, conforme decidido pelo Órgão Especial do Estado de São Paulo na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.006.008-32.2018.8.26.0000:

**ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 6.212, de 11 de abril de 2017, do Município de Itapetininga, proibindo a soltura de fogos de artifício e artefatos pirotécnicos que produzam estampido na zona urbana do Município. Competência legislativa. Norma versando sobre o controle de poluição sonora. Competência concorrente em matéria ambiental e de saúde pública. Devidamente 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**

<sup>3</sup> Ibid, 2011, p.359



municipal e as regras editadas pelos demais entes federativos, notadamente a Lei nº 6.938/81 e as Resoluções CONAMA nº 01/90 e 02/90. Inexistência do vício apontado na exordial. Recente precedente deste Eg. Órgão sobre questão idêntica. **Separação dos poderes. Inocorrência de afronta, seja sob a ótica do vício de iniciativa, seja por intromissão do Legislativo na seara administrativa. Proibição de soltura de fogos de artifício e artefatos pirotécnicos que produzam estampido na zona urbana não caracteriza ingerência em atos de gestão. Não evidenciada ofensa ao princípio constitucional da 'reserva de administração' e separação dos poderes. Princípios da livre iniciativa e razoabilidade. Ausente qualquer violação na medida em que não se proibiu o comércio, mas apenas a soltura de fogos de artifício e artefatos pirotécnicos que produzam estampido na zona urbana do Município. Ação improcedente (ADIn. Nº 2.006.008-32.2018.8.26.0000 – São Paulo, Relator (a): Des. Ferraz de Arruda, julgado em 10/10/2018).”**

Quanto a iniciativa do Poder Legislativo em dar início ao processo legislativo, não se vislumbra que o objeto se encontra no rol das matérias constantes no §1º do art. 44 da Lei Orgânica Municipal, o qual arrola as matérias legislativas privativas do Chefe do Executivo de Nova Venécia:

A iniciativa das leis cabe a qualquer vereador ou comissão, ao prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

§ 1º São de **iniciativa privativa do prefeito as leis** que:

I - fixem ou modifiquem o efetivo da **guarda municipal**;

II - disponham sobre:

a) o **orçamento anual, as diretrizes orçamentárias e o plano plurianual** do Município;

b) **criação de cargos, funções ou empregos públicos** na administração direta e autárquica **do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração**;

c) **servidores públicos municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria**; (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 34/2017)

d) **criação, estruturação e atribuições das secretarias municipais e órgãos** do Poder Executivo.

Porém, é importante frisar que, a ilação acima não é pacificada ainda pela jurisprudência, tendo em vista que o tema, proibição do uso de fogos de artifícios, bem como a sua competência legislativa, atualmente, está sob o crivo do E. Supremo Tribunal Federal –



# Câmara Municipal de Nova Venécia

## Estado do Espírito Santo



STF, no Recurso Extraordinário nº 1.210.727, em que foi reconhecida a Repercussão Geral em 20 de junho de 2019:

**REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI MUNICIPAL QUE FIXA A PROIBIÇÃO DE SOLTURA DE FOGOS DE ARTIFÍCIO E ARTEFATOS PIROTÉCNICOS QUE PRODUZEM ESTAMPIDOS. RELEVÂNCIA DA QUESTÃO CONSTITUCIONAL. ALEGAÇÕES DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL DOS ATOS NORMATIVOS IMPUGNADOS. MANIFESTAÇÃO PELA EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL. (RE 1210727 RG, Relator(a): Min. LUIZ FUX, julgado em 20/06/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-140 DIVULG 27-06-2019 PUBLIC 28-06-2019 )**

Ademais, também tramita no Pretório Excelso, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, com o mesmo tema do presente PL, sendo que o Ministro Alexandre de Moraes concedeu à época decisão cautelar suspendendo os efeitos da Lei Municipal de São Paulo que proíbe o uso de fogos de artifícios de efeito sonoro ruidoso, apesar de posteriormente, ter reconsiderado sua decisão, senão vejamos:

**CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR postulada na presente ADPF, ad referendum do Plenário (art. 5º, § 1º, da Lei 9.882/99) e, com base no art. 5º, § 3º, da Lei 9.882/1999, SUSPENDO A EFICÁCIA da Lei 16.897/2018 do Município de São Paulo, até o julgamento de mérito da presente arguição.** Comunique-se, com urgência, o Prefeito do Município de São Paulo e a Câmara Municipal, solicitando-lhe informações, no prazo de 10 (dez) dias, nos termos do art. 6º da Lei 9.882/1999. Em sequência, confira-se vista dos autos ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República, para que, sucessivamente, no prazo de 5 (cinco) dias, ambos se manifestem na forma da legislação vigente. Nos termos do art. 21, X, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, peço dia para julgamento, pelo Plenário, do referendo da medida ora concedida. Publique-se. Intimem-se." (ADPF nº 567/SP, Relator: Ministro Alexandre de Moraes, julgado em 29/03/2019).

Em decisão proferida em 29/3/2019, concedi medida cautelar, nestes autos, para suspender a eficácia da lei impugnada, e solicitei informações ao Prefeito do Município de São Paulo e à Câmara Municipal, determinando, na sequência, abertura de vista ao Advogado-Geral da União e à Procuradora-Geral da República, para manifestação (peça 21).



# Câmara Municipal de Nova Venécia

## Estado do Espírito Santo



A Câmara Municipal de São Paulo apresentou informações (peça 26). Alega, inicialmente, preliminar de não cabimento da presente ADPF, ao fundamento de que não foi atendido o princípio da subsidiariedade, uma vez que a lei impugnada já é objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade Estadual perante o Tribunal de Justiça de São Paulo. No mérito, a Câmara Municipal sustenta: (i) a constitucionalidade formal da Lei Municipal 16.897/2018, sob o argumento de que a lei não tratou sobre temas de competência legislativa da União, mas sim sobre proteção ambiental, a qual se insere no âmbito de competência legislativa do Município; e (ii) a ausência de violação ao princípio da razoabilidade, uma vez que a norma municipal não inviabilizou o exercício de atividade econômica, pois apenas limitou o manuseio, a utilização, a queima e a soltura de fogos de estampido e de artifício, permitindo (...) os fogos de vista e aqueles que acarretem barulho de baixa intensidade, consagrando o princípio do desenvolvimento sustentável. Ao final, pleiteia a revogação da medida cautelar deferida, com a extinção da ação sem resolução de mérito, ou, caso não seja esse o entendimento, que o mérito seja julgado improcedente, declarando-se a constitucionalidade da lei municipal.

(...)

Com essas considerações, em juízo de cognição sumária, a lei municipal, ao proibir o uso de fogos de artifício de efeito sonoro ruidoso no Município de São Paulo, parece ter pretendido promover padrão mais elevado de proteção à saúde e ao meio ambiente, sendo editada dentro de limites razoáveis do regular exercício de competência legislativa pelo Município de São Paulo; devendo, nesse momento, ser privilegiado a presunção de constitucionalidade das leis.

Ante o exposto, **REVOGO A MEDIDA CAUTELAR** anteriormente concedida, para **RESTAURAR A EFICÁCIA** da Lei 16.897/2018 do Município de São Paulo, até o julgamento de mérito da presente Arguição. ((ADPF nº 567/SP, Relator: Ministro Alexandre de Moraes, julgado em 27/06/2019).

Como houve o reconhecimento da Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº 1210727, por força do §5º do art. 1.035 do Código de Processo Civil, o relator no STF determinará a suspensão do processamento de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre a questão e tramitem no território nacional.

Assim, todos os processos judiciais, com o mesmo objeto, que estejam em tramitação em território nacional ficarão suspensos até o julgamento do mérito do RE em questão.



## Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



Nesse espeque, apesar de não visualizar óbices no tocante à competência legislativa, entendo que o **Projeto de Lei, caso seja aprovado, pode vir a ser questionado judicialmente, justamente pela divergência de entendimentos, considerando ainda que o STF ainda não fixou a tese jurídica sobre o assunto.**

Entendendo o Plenário pela continuidade da tramitação, algumas questões devem ser consideradas no Projeto de Lei.

Com a aprovação do Projeto, haverá uma incongruência entre o Código de Posturas e a nova legislação, pois uma permitirá o uso de fogos ruidosos, desde que com autorização dos órgãos competentes, e a outra, proibirá o uso de fogos ruidosos. Isso porque, de acordo com o art. 2º, §2º da Lei de Introdução ao Código Civil, uma lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.

O Código de Posturas – Lei Complementar nº 05/2008, no art. 148, §1º inciso VI proíbe ruídos ou barulhos excessivos decorrentes de “morteiros, bombas e demais fogos ruidosos, em qualquer circunstância, desde que não autorizados pelo órgão competente.”

Não se verifica no PL, nenhum artigo que adeque essa incongruência.

Ademais, o Código de Posturas é uma Lei Complementar. A exigência para elaboração de tal código por meio dessa espécie legislativa estava prevista no inciso III do art. 45 da Lei Orgânica Municipal, posteriormente, revogada pela Emenda à Lei Orgânica nº 34/2017.

Contudo, a Lei Complementar nº 05/2008 encontra-se atualmente em vigor, não cabendo, salvo melhor entendimento, a alteração do atual Código de Posturas através de uma



## Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



lei ordinária, pois segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>4</sup> (apud MORAES, 2006, p.605) “é princípio geral de Direito que, ordinariamente, um ato só possa ser desfeito por outro que tenha obedecido a mesma forma.”

Assim, entende-se que, simultaneamente, à tramitação do PL nº 01/2020, seria necessário que houvesse a tramitação de um Projeto de Lei Complementar para alteração do Código de Posturas para sanar a futura, eventual, discrepância legislativa.

Ainda no art. 1º, sugere-se a proposição de uma emenda modificativa, a fim de que fique claro que a proibição para fogos de artifícios refere-se à soltura e não à sua comercialização, pois as normas de direito comercial são de competência da União (art.22, inciso I da Constituição):

Art. 1º Fica **proibida a soltura** de fogos de artifício e que produzam estouros e estampidos, em locais abertos ou fechados, públicos ou privados, com a finalidade de combater a poluição sonora

A mesma observação se faz quanto a impossibilidade de alteração no Código de Posturas, através de Lei Ordinária quanto ao art. 6º do Projeto de Lei. Sugere-se a proposição de uma emenda supressiva ao presente artigo.

Salvo melhor juízo, opina-se pela proposição de uma emenda supressiva ao §2º do art. 4º do PL nº 01/2020, por violação ao art. 44, §1º, II, alínea “c” do Lei Orgânica Municipal.

O art. 234 da Lei Orgânica Municipal assim versa:

---

<sup>4</sup> MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 19ed. São Paulo: Atlas, 2006.



# Câmara Municipal de Nova Venécia

## Estado do Espírito Santo



Art. 234. É vedada a concessão de recursos públicos ou incentivos fiscais as atividades que desrespeitem as normas e padrões de proteção ao meio ambiente.

Desta maneira, percebe-se que existe, no âmbito do Município de Nova Venécia, a vedação do recebimento de recursos públicos ou incentivos fiscais àqueles que violarem as normas relacionadas à proteção do meio ambiente.

Em relação ao art. 5º, o qual veda o recebimento em favor do infrator de “benefícios ou incentivos fiscais, tributários, administrativos ou econômicos do Município, salvo se efetuar o pagamento da multa correspondente”, **orienta-se uma proposição de uma emenda modificativa para adequação da proposição à LOM:**

Art. 5º. Aplica-se ao infrator da presente da lei, a vedação do art. 234 da Lei Orgânica Municipal.

Desta feita, a sugestão acima carreada, visa corroborar a previsão já constante na LOM.

### CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, a Procuradoria Jurídica opina pela possibilidade de tramitação, apesar da probabilidade, de eventualmente a proposição ser questionada judicialmente e ser suspensa, por força da Repercussão Geral reconhecida no RE nº 1210727, e caso assim o Plenário delibere, desde **que sejam atendidas TODAS as sugestões constantes na fundamentação supra,**

É o parecer, s.m.j.

Nova Venécia, 20 de março de 2020.

**DANIELA BRAGA ARAÚJO ZAMPROGNO**

Procuradora Jurídica