

Parecer Jurídico nº.

Referência: Projeto de Lei nº 016/2020

Autoria:

Ementa: "Proíbe o manuseio, a utilização, a queima e a soltura de fogos de estampidos e de artifícios, assim como de quaisquer artefatos pirotécnicos de efeito sonoro ruído no Município de Quirinópolis, e dá outras providências".".

RELATÓRIO

Foi encaminhado a Procuradoria Jurídica desta Casa de Leis para emissão de parecer, o Projeto de Decreto Legislativo nº. 016, de autoria parlamentar, que objetiva "Proíbe o manuseio, a utilização, a queima e a soltura de fogos de estampidos e de artifícios, assim como de quaisquer artefatos pirotécnicos de efeito sonoro ruído no Município de Quirinópolis, e dá outras providências"..

É o sucinto relatório. Passo a análise jurídica.

ANÁLISE JURÍDICA

DA COMPETÊNCIA E INICIATIVA

O projeto versa sobre matéria de competência privativa da União. Nesse sentido, projeto de lei municipal que busque proibir o manuseio de fogos de artifício é considerado constitucional

A matéria é afeta a questão de defesa civil, sendo assim, a Constituição Federal é clara neste sentido, o que se caminhar a diante, afetará competência do ente federado máximo:

*Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima,
defesa civil e mobilização nacional;*

Por outra banda, considerar-se que a proposição encontra respaldo no que diz respeito à autonomia e à competência legislativo do Município, insculpidas no artigo 18 da Constituição Federal de 1988 (princípio federativo), que garante a autonomia a este ente e no artigo 30 da CF/88, reconhecendo aos municípios a autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de

competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...)

Efetivamente, o Projeto de Lei nº 016/2020, ao dispor sobre a proteção ao meio ambiente, se insere no rol de matérias para a qual a competência é concorrente, conforme distinguem os artigos 24 c/c artigo 61 da Constituição Federal, e artigo 23, inciso XIX, alínea EE" da Lei Orgânica Municipal. A Lei Orgânica do Município de Quirinópolis, ao inaugurar o catálogo de competências do município, em seu artigo 8º, apropriadamente prevê que cabe ao Município estabelecer políticas e normas de proteção ao meio ambiente, em simetria ao que dispõe a Constituição Federal de 1988 no que diz respeito a normas de reprodução obrigatória, prevendo inclusive a promulgação de um Código de Meio Ambiente.

No que se refere à competência local para legislar acerca da matéria de fundo, atinente ao interesse local do ente municipal, é primorosa a lição de Alexandre de Moraes, que afirma que "interesse local refere-se aos interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União)".

A Constituição da República estabeleceu como uma das obrigações dos entes proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, em seu artigo 23, inciso VI, da, estabelecendo que essa matéria é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, cabendo assim o combate à poluição sonora, para preservar um meio ambiente saudável no âmbito municipal:

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

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

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

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

O Supremo Tribunal Federal lavrou acórdão em sede de controle constitucional assentando que quanto à competência legislativa em matéria ambiental, possui competência legiferante o município, desde que tal legislação seja harmônica com a legislação federal que regule a matéria:

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE Nº 586.224/SP. O Município é competente para legislar sobre o meio ambiente, juntamente com a União e o Estado-membro/DF, no limite do seu interesse local e desde que esse regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c o art. 30, I e II, da CF/88). Julgado em 5/3/2015, publicado no Informativo nº 776.

A autonomia municipal conferida pela Constituição Federal consubstancia-se no Capítulo XVII, Seção X da Lei Orgânica Municipal, que tem por título “MEIO AMBIENTE”.

Destarte, a proposição está apropriada quanto à competência e também quanto à iniciativa para deflagração do processo legislativo, desde que não vá de encontro com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados, tendo em vista notadamente normas federais acerca da matéria, embora seja cediço o entendimento dos tribunais de que as propostas legislativas que dispõem sobre meio ambiente sejam matéria para a qual a iniciativa é concorrente. Assim os tribunais vêm entendendo em julgamentos firmando entendimento no sentido de que legislar

sobre essa matéria é iniciativa concorrente – iniciativa geral e que corresponde à competência municipal:

ADI n.º 70057521932: CONSTITUCIONAL. LEI DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO. FISCALIZAÇÃO GENÉRICA. INEXISTÊNCIA DE INTERFERÊNCIA SUBSTANCIAL NAS ATRIBUIÇÕES DO EXECUTIVO. CONCESSÃO. REGIME CONTRATUAL. INEXISTÊNCIA DE PROVA. Em princípio, a previsão, em lei de iniciativa do legislativo local, quanto a genérico dever de fiscalização, não interfere com a organização do Executivo, nem lhe acarreta ônus de míima expressão. (...). Unânime. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70057521932, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 28/04/2014).

A matéria de fundo do projeto de lei diz respeito ao conceito de poluição sonora, previsto genericamente na Lei Federal nº 6.938/81. Segundo o referido diploma legal, considera-se poluição a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: 1) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; 2) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; 3) afetem desfavoravelmente a biota; 4) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; 5) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos. Também o Decreto-Lei nº 4.238/1942 disciplina a matéria, ao prever que “são permitidos, em todo o território nacional, a fabricação, o comércio e o uso de fogos de artifício”, nas condições que estabelece.

Diante desse contexto normativo, havendo norma federal que disciplina a matéria, o Decreto-Lei nº 4.238/1942, deve-se analisar a compatibilidade das proposições municipais a fim de considerar a possibilidade de que o Município, diante do que entender a comunidade como anseio local quanto à necessidade de proteção do meio ambiente equilibrado e do bem estar animal, institua novas reservas às liberdades de queima e soltura de fogos de artifício e artefatos pirotécnicos com estampidos, sem que isso caracterize desarmonia com as regras de origem federal, espacialmente quanto ao princípio da proporcionalidade. Tem sido esse o entendimento do Órgão Especial do TJSP, que por unanimidade entendeu ser constitucional lei do Município de Indaiatuba que veda “fogos de artifício e artefatos pirotécnicos que causem poluição sonora acima de 65 decibéis”:

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 6.692, de 06 de abril de 2017, do Município de Indaiatuba ("Dispõe sobre a proibição da queima, soltura e manuseio de fogos de artifício e artefatos pirotécnicos que causem poluição sonora acima de 65 decibéis no município de Indaiatuba, e dá outras providências").

(1) VÍCIO DE INICIATIVA: Inexistente. Não viola a competência privativa da União (arts. 23 e 24, CR/88) a norma municipal que se volta, exclusivamente, ao desempenho da polícia administrativa quanto às atividades de queima, soltura e manuseio de fogos de artifício e artefatos pirotécnicos no âmbito local, ainda mais se respeita as regras editadas pela União para proteção do meio ambiente e controle da poluição (Lei nº 7.804/89 e Res. CONAMA 001/90 e 002/90). Muito menos haveria de se falar em iniciativa exclusiva do Alcaide, pois tal tema não se insere no estrito rol de competência privativa do Executivo (art. 61, § 2º, CR/88; arts. 24, § 2º, e 144, CE/SP).

(2) VIOLAÇÃO À NECESSIDADE, À OPORTUNIDADE/CONVENIÊNCIA, AO INTERESSE PÚBLICO E AO REGRAMENTO INFRACONSTITUCIONAL ESTADUAL: Impossibilidade de exame dessas teses em sede de ação objetiva. Falta de interesse processual flagrante (art. 485, VI, NCPC).

(3) FALTA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA ESPECÍFICA: não é constitucional a lei que inclui gastos no orçamento municipal PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO anual sem a indicação de fonte de custeio em contrapartida ou com seu apontamento genérico. Doutrina e Jurisprudência do STF (inclusive em sede de repercussão geral) e desta Corte.

AÇÃO IMPROCEDENTE, uma vez revogada a liminar. (TJSP. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2141095-91.2017.8.26.0000. Relator: Beretta da Silveira. Órgão Julgador: Órgão Especial. Data do Julgamento: 14/03/2018; Data de Registro: 16/03/2018).

Por outro lado, o mesmo TJSP tem entendido pela inconstitucionalidade de normas que pretendem a proibição total da soltura e queima de fogos com estampido:

PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO Município de Socorro, que proibiu a comercialização, cessão ou utilização de quaisquer tipos de fogos de artifício e artefatos pirotécnicos com estampido no Município.

Invasão da competência da União a quem compete legislar sobre o tema, consoante o disposto no artigo 24, V, da Carta da República, aplicável aos Municípios por força do art. 144 da Carta Estadual. União que estabeleceu, através do Decreto 4.238/1942, regulamentado ao depois pelo Decreto 3.665/2000, o comércio e a fiscalização dos referidos produtos. Afronta aos consectários da razoabilidade e da livre iniciativa, este último erigido à condição de princípio fundamental. Ação procedente" (ADIN nº 2173855-93.2017.8.26.0000, Rel. Des. Xavier de Aquino, j. 13/12/2017).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Pretensão que envolve a Lei Municipal nº 4.010, de 20 de outubro de 2016, que "dispõe sobre a proibição do comércio, manuseio, a queima e a soltura de fogos de artifício no âmbito do Município de São Manuel e dá outras providências" Norma que invade a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre consumo (art. 24, V, CF), com violação do princípio federativo e dos arts. 1º e 144 da Constituição do Estado de São Paulo Texto legal que não se enquadra na possibilidade de eventual suplementação de legislação federal e/ou estadual, não constando demonstração de peculiaridade local a justificar uma lei municipal sobre o tema, sobretudo por conter previsão contrária ao já estabelecido na competente lei federal, a qual não veda a comercialização de tais produtos Preponderância de interesse geral e não apenas da municipalidade Assunto de consumo que figura como matéria de importância comum e não se amolda aos temas específicos de interesse do próprio município exigidos no art. 30 da CF Ação procedente" (ADIN nº 2137293-85.2017.8.26.0000, Rel. Des. Álvaro Passos, j. 13/12/2017).

Existe ainda orientação do Supremo Tribunal Federal no que sentido de que padece de inconstitucionalidade a lei municipal que invoca "o argumento do interesse local para restringir ou ampliar as determinações contidas em regramento de âmbito nacional" (RE nº 477.508-AgR/RS, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 03/05/2011).

Para além de todos os argumentos expostos, tendo em vista que a norma pretendida anseia limitar as liberdades individuais e incide ainda sobre a livre iniciativa, cabe colacionar recente jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo, na ADI nº 2223516-41.2017.8.26.0000, em face da Lei nº 2.493, de 13 de setembro de

2017, do município de São Sebastião, que “dispõe sobre a proibição da utilização, queima e soltura de fogos de artifício de efeito sonoro no município”. O TJSP considerou que tal norma não se adequava ao princípio da proporcionalidade, já que proibia totalmente a queima e soltura de fogos com estampido, sendo mais razoável que se estabelecessem limitações menos gravosas, como, por exemplo: “a definição de locais e horários apropriados à soltura de fogos e a prescrição de limite máximo de decibéis produzidos com a queima (esta última medida reputada constitucional por este Órgão Especial no julgamento da ADI nº 2141095-91.2017.8.26.0000, acima referido)”. O seguinte trecho fundamenta ainda a decisão:

TJ-SP. ADI nº 2223516-41.2017.8.26.0000. “... a União, ademais, que no exercício de sua competência legislativa já editou um conjunto de atos normativos de abrangência nacional tratando da questão referente à fabricação, o comércio e o uso de artigos pirotécnicos como, por exemplo, o Decreto nº 4.238, de 08 de abril de 1942 que, ao contrário da lei impugnada, dispõe em seu artigo 1º que “são permitidos, em todo o território nacional, a fabricação, o comércio e o uso de fogos de artifício”, nas condições que estabelece. É importante considerar, sob esse aspecto, que o Supremo Tribunal Federal, em 05/03/2015, apreciando o Tema 145 da repercussão geral reconhecida no RE 586.224, firmou tese no sentido de que “o município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, inciso VI, c.c. 38, incisos I e II, da Constituição Federal”). Posicionamento que está alinhado a outra orientação da Suprema Corte no que sentido de que padece de inconstitucionalidade a lei municipal que invoca “o argumento do interesse local para restringir ou ampliar as determinações contidas em regramento de âmbito nacional” (RE nº 477.508-AgR/RS, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 03/05/2011). Norma impugnada, ademais, que apesar de versar sobre defesa e melhoria do meio ambiente - foi votada e aprovada sem que seu projeto tivesse sido submetido à participação popular. Violação do art. 191 da Constituição Estadual. Assim, a norma impugnada, tal como editada (proibindo de forma absoluta a comercialização e uso de artigos pirotécnicos) contrasta com a legislação federal, violando não só o princípio da razoabilidade 1 , mas também o princípio do pacto federativo (CF, art. 24, V). ...Como bem destacado pelo Des. Amorim Cantuária, no recentíssimo precedente deste C. Órgão



Especial, que tratava exatamente de Lei do Município de Tietê que estabelecia a proibição de queima, soltura e manuseio de fogos de artifício e artefatos pirotécnicos que causassem estampidos, "a proibição trazida na norma Municipal, por ser extremamente restritiva, praticamente inviabiliza a atividade econômica, invadindo a livre iniciativa e o exercício de atividade empresarial, princípios resguardados pela nossa Constituição". (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2223516-41.2017.8.26.0000. Rel. Des. Ferreira Rodrigues .Julgada em 23 de maio de 2018)

CONCLUSÃO:

Diante do exposto, a Procuradoria opina pela inexistência de inconstitucionalidade manifesta que impeça a tramitação do Projeto de Lei n.º 016/2020, de autoria do Vereador MÁRCIO PEREIRA DE OLIVEIRA, propondo as seguintes recomendações substitutivos ao projeto de lei em anexo.

A pretendida proibição parcial, estabelecendo critérios limitadores, permite exarar parecer pela constitucionalidade do Projeto de Lei n.º 016/2020 - Entretanto, recomenda-se que os autores apresentem Substitutivo ao projeto original, conforme sugestão anexa.

É o parecer.

Quirinópolis – Goiás, 25 de novembro de 2020.

Dimas Lemes Carneiro Júnior
Assessor Jurídico da Câmara Municipal de Quirinópolis
Advogado / OAB/GO 30.799

ANEXO 01

**SUBSTITUTIVO Nº DA ASSESSORIA JURÍDICA AO PROJETO DE
LEI Nº 016/2020.**

Art. 1º- Fica proibida a utilização de fogos de artifício e artefatos pirotécnicos que causem poluição sonora como estouro e estampidos, acima de 65 decibéis no município de Quirinópolis.

Parágrafo único — A proibição à qual se refere esse artigo estende-se a todo o município, em recintos fechados e ambientes abertos, em áreas públicas e locais privados.

Art. 2º- Os fogos de artifício e artefatos pirotécnicos que não causem poluição sonora, considerando o limite de 65 decibéis podem ser livremente utilizados.

Parágrafo único — Para classificação de poluição sonora, serão consideradas as recomendações da NBR 10.151 e NBR 10.152, ou as que lhe sucederem.

Art. 3º- Em caso de descumprimento desta Lei será aplicada multa de 50 UFIRs (Unidade Fiscal de Referência do Estado de Goiás), dobrada em caso de reincidência.