



Porto Alegre, 8 de agosto de 2019.

Orientação Técnica IGAM nº 31.234/2019

I. O Poder Legislativo do Município de Carazinho, por meio da servidora Viviane Muller Menezes, solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 2, de 2019, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “Proíbe a queima, a soltura e o manuseio de rojões e fogos de artifício com estampido no Município de Carazinho e dá outras providências” e dos Substitutivos protocolizados sob nº 26245 nº 26307.

II. Preliminarmente, considerando que esta matéria envolve materiais que contêm pólvora e outros artefatos de potencial bélico, dispor sobre sua comercialização não se encontra prevista nas competências legislativas conferidas aos Municípios, uma vez que a Constituição Federal assim dispõe:

Art. 21. Compete à União:

(...)

VI - autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico;

A título de exemplo neste sentido, em razão da delimitação constitucional das competências entre os entes federativos, citamos jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS), que assim se manifestou:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. CANCELAMENTO DE ALVARÁ DE LOCALIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO. **COMERCIALIZAÇÃO DE FOGOS DE ARTIFÍCIO**. LEI MUNICIPAL Nº 12.193/2017. **INCONSTITUCIONALIDADE E ILEGALIDADE. Não possui o município competência para legislar acerca da matéria em discussão - fabricação e comércio de fogos de artifício. Trata-se de questão cuja incumbência de regulamentação é da União, na forma do art. 21, VI, da Constituição Federal**. Desnecessidade de reconhecimento, em cognição sumária, da inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 12.193/2017, pois pode ser afastada a sua aplicabilidade por ilegalidade, uma vez que contraria as disposições contidas no Decreto nº 3.665/2000. Além disto, o Projeto de Lei nº 054/13, que resultou na Lei em discussão, **foi de iniciativa de vereador, havendo vício de iniciativa**. Na forma dos arts. 61, § 1º, II, "b", e 84, VI, "a", ambos da Constituição Federal, caberia ao Presidente da República propor projeto de lei acerca do tema, no caso, mutatis mutandis, o Prefeito de Porto Alegre. **Há flagrante interferência na Administração Pública Municipal**, com determinações de atos à Secretaria



Municipal da Indústria e Comércio de Porto Alegre - SMIC, o que não é cabível. (...) AGRAVO DE INSTRUMENTO PARCIALMENTE PROVIDO. (Agravado de Instrumento Nº 70072790819, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Almir Porto da Rocha Filho, Julgado em 31/05/2017) (grifou-se)

Embora o projeto de lei em exame disponha somente sobre queima, soltura e manuseio de fogos de artifício que produzam estampido, convém fazer esse registro, pois o Substitutivo de protocolo nº 26307 dispõe no art. 1º sobre proibição da comercialização desses artefatos. Dessa forma, caso se pretenda estabelecer critérios para comércio ou fabricação de fogos de artifício, artefatos pirotécnicos, rojões e foguetes que causem poluição sonora, o Município acaba por invadir a competência legislativa da União, matéria regulamentada por meio do Decreto-Lei nº 4.238, de 8 de abril de 1942, que dispõe sobre a fabricação, comércio e uso de artigos pirotécnicos em todo o território nacional.

No âmbito de sua competência para assuntos de interesse local, o Município poderia dispor somente sobre manuseio, queima e soltura de fogos de artifício, artefatos pirotécnicos, rojões e foguetes que causem poluição sonora, bem como sobre localização e distância de determinados lugares e estabelecimentos para soltura.

III. O esclarecimento feito no item anterior tem apenas a finalidade de ressaltar qual é a competência legiferante do Município, determinados aspectos de ordem técnica podem afetar a regular tramitação do projeto de lei. Todas as leis (sejam municipais, estaduais ou federais) devem obedecer a algumas regras, que viabilizem, do ponto de vista formal, o seu trâmite legislativo.

Todas as leis (sejam municipais, estaduais ou federais) devem obedecer a algumas regras, que viabilizem, do ponto de vista formal, o seu trâmite legislativo. Um dos aspectos que deve ser considerado quando da elaboração de uma lei é o que diz respeito à iniciativa. Sobre este aspecto, André Leandro Barbi de Souza¹ ensina o seguinte:

É a fase do processo legislativo que deflagra a elaboração de uma lei, abrindo etapa externa da atividade legislativa, com a pública e transparente discussão e deliberação de seu conteúdo, em uma casa parlamentar.

A regra indica que o exercício de iniciativa de uma lei é geral. Encontra-se disponível ao parlamentar, a uma bancada, a uma comissão legislativa permanente ou especial, ao chefe do governo e aos cidadãos. **Há situações, no entanto, em que o exercício da iniciativa de uma lei é reservado. Nessas hipóteses, apenas quem detém competência para propor o projeto de lei pode apresentá-lo.** (grifou-se)

¹ A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre: Livre Expressão, 2013, p. 31-32.



No caso do projeto de lei em análise, verifica-se a atribuição de dispor sobre a organização e funcionamento de serviços públicos do Município, na medida em que os procedimentos de fiscalização do cumprimento da lei e eventuais autuações e aplicações de multas e a regulamentação da lei constituem obrigações do Poder Executivo. Nesse contexto, é pertinente verificar o que dispõe a Lei Orgânica Municipal:

Art. 53 - Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como, expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução.

(...)

X – planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais;

Em que pese o mérito da proposição no âmbito do Legislativo Municipal, esclareça-se que na competência constitucionalmente delegada aos Municípios para dispor sobre a matéria em análise, o exercício de tal autonomia se dá mediante os limites do princípio da independência e harmonia entre os Poderes².

Parte-se do princípio de que a independência não pressupõe ingerência nos assuntos internos de um Poder pelo outro. A título de exemplo, cita-se jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) que se orienta neste sentido, como demonstra a ementa a seguir transcrita aplicável no que couber ao caso em análise:

Ação direta de inconstitucionalidade - Lei do Município de Catanduva, **de iniciativa parlamentar, que proibiu o uso de fogos de artifício e shows pirotécnicos em eventos sociais, festas e acontecimentos** promovidos pelo Poder Público - **Vício de iniciativa - Violação ao princípio da separação de Poderes** (art. 5º, da Constituição Estadual) - **Ingerência na competência do Executivo, interferindo em questões atinentes à administração pública - Ação procedente.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 0150250-94.2013.8.26.0000; Relator (a): Enio Zuliani; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 13/11/2013; Data de Registro: 29/11/2013) (grifou-se)

Destarte, estritamente considerando os termos em que está proposta, infere-se ilegítima a iniciativa do Legislativo para o projeto de lei em exame.

² Constituição Federal:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

Art. 10 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

Lei Orgânica do Município de Carazinho:

Art. 3º - São Poderes do Município, **independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.**

Parágrafo Único – Salvo as exceções previstas nesta Lei Orgânica, **é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições e ao cidadão investido na função de um deles, o exercício de função em outro.** (grifou-se)



Porém, fazendo uma análise menos restritiva e com o fim de assegurar o êxito da proposição considerando a relevância da matéria para o interesse local, constata-se que seu conteúdo se refere a comportamento humano, relacionando-se a normas do que se convencionou chamar de “posturas municipais”. Por “posturas” entenda-se normas que objetivam a regular o comportamento das pessoas e suas manifestações enquanto atividade econômica ou não, a fim de propiciar a convivência e a civilidade no Município e, ainda, sem causar riscos ou danos ao ambiente urbano, ao patrimônio, à saúde e ao sossego públicos, inclusive a poluição de caráter sonora e visual.

Compreenda-se que nossa intenção não é, absolutamente, tolher a atividade legislativa; muito pelo contrário, nosso objetivo é evitar que a proposição venha a ser declarada inconstitucional posteriormente, já que parece pairar divergência de entendimento jurisprudencial sobre a matéria. Assim, a presente iniciativa legislativa seria resguardada.

Em princípio, no que se refere à iniciativa para deflagrar o processo legislativo em matéria de posturas municipais, o entendimento majoritário é de que se trata de iniciativa concorrente. A seguir tem-se o enfrentamento da questão.

A iniciativa pode ser vinculada, privativa ou concorrente. A iniciativa vinculada é aquela em que o titular tem que exercê-la, em determinado momento, sobre determinada matéria, como é o caso, por exemplo, do projeto de lei orçamentário, que somente deve ser apresentado pelo chefe do Poder Executivo e até o limite de prazo fixado na Lei Orgânica do Município.

A iniciativa privativa é a que se confere apenas a um órgão, agente ou pessoa. A iniciativa concorrente é aquela que pode ser exercida por mais de um órgão, agente político ou pessoa, desde que trate de matéria que não se enquadre como sendo de iniciativa exclusiva, podendo ser exercida pelo Executivo, pelo Legislativo ou, inclusive, pela própria sociedade (iniciativa popular), desde que atenda ao requisito mínimo de subscrição de cinco por cento do eleitorado local.

No caso em tela, por entender se tratar de iniciativa concorrente, alguns Tribunais têm decidido neste sentido, a exemplo do TJSP, como demonstra a ementa a seguir transcrita:

Ação direta de inconstitucionalidade de lei - Art. 17 da Lei Complementar n. 450, de 18 de janeiro de 2002, do Município de Santos - **Altera a redação de dispositivo do Código de Posturas do Município** - Proíbe a instalação de novos postos ou bombas de combustíveis a uma distancia inferior a duzentos metros de escolas, etc - **Preceito legal originário de emenda, pelo Legislativo, a projeto de lei do Executivo - Alteração que não descaracteriza o intuito da lei de zelar pela segurança da população** - **Lei de caráter genérico e abstrato Observância do princípio da**



isonomia - Ausência de vício de iniciativa ou ofensa ao princípio da separação dos Poderes - Ação julgada improcedente. (TJSP; Feito não especificado 9026952-58.2003.8.26.0000; Relator (a): Paulo Fernando Lopes Franco; Órgão Julgador: Órgão Julgador Não identificado; Foro Central Cível - São Paulo; Data do Julgamento: N/A; Data de Registro: 29/09/2005) (grifou-se)

Por outro lado, existem entendimentos em sentido contrário, a exemplo da seguinte ementa, oriunda da jurisprudência do TJRS:

ADIN. CARAZINHO. LEIS MUNICIPAIS NºS 76/02 E 78/02, QUE MODIFICARAM O ARTIGO 23 DO **CÓDIGO DE POSTURAS**, DISPONDO SOBRE A UTILIZAÇÃO DE VIAS PÚBLICAS PARA A REALIZAÇÃO DE TESTES PELOS CENTROS DE FORMAÇÃO DE CONDUTORES. **VÍCIO MATERIAL E FORMAL. INICIATIVA DO EXECUTIVO DE LEIS QUE DISPONHAM SOBRE A ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.** (7 FLS.D). (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70005303987, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vasco Della Giustina, Julgado em 10/03/2003) (grifou-se)

Porém, percebe-se uma sensível peculiaridade no julgado do TJRS: não é a matéria de posturas municipais em si que enseja a inconstitucionalidade, mas a iniciativa do Legislativo em, através de uma lei nesta matéria, tentar impor obrigações ao Executivo.

No âmbito do Município consulente, vigora a Lei Complementar nº 3, de 7 de janeiro de 1985, que institui o Código de Posturas, e dispõe sobre fogos de artifício ruidosos nos arts. 123 e 174, alínea “e”:

Art. 123 – Consideram-se explosivos, entre outros, **fogos de artifícios**, nitroglicerina, seus compostos e derivados, pólvora, algodão pólvora, espoletas e estopins, fulminantes, cloretos, formiatos e congêneres, cartuchos de guerra, caça e minas.

(...)

Art. 174 - É proibido sob pena de multa, além de outras que forem cabíveis ao caso:

(...)

e) lançar morteiros, bombas ou **fogos ruidosos** sem licença da Municipalidade e, a 200 (duzentos) metros de distância de hospitais e casas mortuárias, bem como a 50 (cinquenta) metros de postos de combustíveis, localizados no perímetro urbano do Município, fica expressamente proibido, independente de licença; (LC 93/03) (grifou-se)

A título de reforço do entendimento que estamos desenvolvendo neste parecer, recomenda-se, sempre que possível, evitar a elaboração de várias leis que venham a dispor sobre o mesmo assunto, proliferando de maneira esparsa em vez de uma legislação sistematizada e abrangente, o que acaba acarretando futura necessidade de consolidação,



nos termos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

IV. Como consequência do que foi dito no item anterior, repita-se que preferencialmente a uma lei autônoma que venha a dispor sobre esta matéria, o ideal seria alterar a lei já existente e vigente, inserindo os dispositivos da proposição em análise no Código de Posturas por meio de um projeto de lei complementar com essa finalidade:

Art. 27 A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e aos cidadãos.

(...)

§ 2º As Leis Complementares serão aprovadas pela maioria absoluta dos Vereadores.

(...)

Art. 28 Serão objeto de lei complementar:

(...)

II - **Código de Posturas**; (grifamos)

Assim, considerando que o Código de Posturas do Município é uma lei complementar, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei Orgânica Municipal, quaisquer alterações nesta matéria devem seguir rito processual legislativo idêntico.

V. Diante do exposto, conclui-se que o Legislativo pode apresentar proposição a exemplo do Projeto de Lei nº 2, de 2019, para dispor sobre manuseio, queima e soltura de fogos de artifício que produzam estampido, desde que não disponha sobre comercialização ou fabricação dos referidos artefatos, consoante se discorreu nesta Orientação Técnica.

Da mesma forma, conclui-se que o Substitutivo protocolizado sob nº 26245 possui objeto juridicamente viável, pois mantém a competência do Município sem atacar competência da União para a matéria e não determina a atribuição ou execução de funções ao Poder Executivo.

Porém, o Substitutivo com protocolo de nº 26307 dispõe sobre a comercialização de fogos de artifício, matéria que não se insere entre as competências legislativas do Município, conforme demonstrado no item II desta Orientação Técnica. Desde que se retire as referências à comercialização dos fogos, depreende-se que passa a possuir conteúdo viável.

Por fim, para evitar riscos de inviabilidade da proposição ou até mesmo declaração de inconstitucionalidade, a título de sugestão orienta-se que melhor seria propor de forma a inserir tal conteúdo no Código de Posturas do Município, acrescentando-lhe os



dispositivos da proposição analisada por meio de um projeto de lei complementar, tudo com a finalidade de observar, sempre que possível, o caráter sistemático que a legislação deve ter, conforme explicado nos itens III e IV desta Orientação Técnica.

O IGAM permanece à disposição.

Roger Araújo Machado
OAB/RS 93.173B
Consultor do IGAM