



PARECER 036/2018

Parecer ao Projeto de Lei 013/2018-L, de 15 de fevereiro de 2018, de iniciativa do vereador José Alexandre Pierroni Dias, que “Proíbe o manuseio, a utilização, a queima e a soltura de fogos de artifício e artefatos pirotécnicos em eventos realizados com a participação de animais, ou em áreas próximas a locais onde se abrigam animais, no âmbito da Estância Turística de São Roque e dá outras providências”.

Com o presente Projeto de Lei, pretende o Nobre Edil José Alexandre Pierroni Dias, proibir o manuseio, a utilização, a queima e a soltura de fogos de artifício e artefatos pirotécnicos em eventos realizados com a participação de animais, ou em áreas próximas a locais onde se abrigam animais, no âmbito da Estância Turística de São Roque.

Como fica evidenciado pela ementa, o objetivo é trazer proteção a saúde animal.

É o parecer.

A Constituição Federal ao repartir as competências legislativas entre os entes federativos inseriu ao artigo 30, o inciso I, atribuindo ao município a competência para legislar sobre assuntos de 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', de modo que "tudo quanto repercutir direta e imediatamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também indireta e mediatamente ao Estado-membro e à União.

Inegável e superada a competência do Município em legislar sobre o tema, vez que regulam condutas dos cidadãos insertos em sua localidade, subsumindo inteiramente ao dispositivo constitucional do art. 30, inciso I (CF/88).

O festejado professor Alexandre de Moraes¹ ensina que:

“a atividade legislativa municipal submete-se aos Princípios da Constituição Federal com estrita obediência à Lei Orgânica dos municípios, à qual cabe importante papel de definir as matérias de competência legislativa da Câmara, uma vez que a Constituição Federal não a exaure, pois usa a expressão ‘interesse local’ como catalisador dos assuntos de competência municipal”.

Certo, pois, que o presente projeto está afeto predominantemente ao “interesse local”, por isso, tem o Município competência para legislar sobre assunto, obediente, igualmente, ao art. 8º da Lei Orgânica da Estância Turística de São Roque.

¹ DE MORAES, Alexandre. Constituição do Brasil Interpretada e legislação constitucional. Ed Atlas, 2011, p. 684.

Ainda, o artigo 60, §3º, da Lei Orgânica do Município de São Roque dispõe que compete exclusivamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei criem cargos, funções ou empregos públicos, fixem ou aumentem vencimentos ou vantagens dos servidores da Administração direta, autárquica ou fundacional, disponham sobre o regime jurídico dos servidores do Município ou criem, alterem, estructurem as atribuições dos órgãos da Administração direta, autárquica ou fundacional.

O ilustre doutrinador Hely Lopes Meirelles, nesse ponto, brilhantemente segrega as atividades que competem ao Legislativo e ao Executivo:

“A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município: estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos: dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no

prefeito. Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a missão executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato: o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

(...)

Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é a sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração.

Já dissemos, e convém se repita, que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie; a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os

interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.

Atuando através das leis que elaborar e atos legislativos que editar, a Câmara ditará ao prefeito as normas gerais da administração, sem chegar à prática administrativa. A propósito, têm decidido o STF e os Tribunais estaduais que é inconstitucional a deslocação do poder administrativo e regulamentar do Executivo para o Legislativo.

De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito adjuvandi causa, isto é. a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo: o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição.²

E esta Consultoria, em pareceres anteriores, já firmou entendimento pela possibilidade do vereador em editar normas sobre

² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 11^a edição, 2000. pp. 506-508.

posturas municipais, tema onde filiamos o projeto de lei em análise. A tese a qual perseguimos assenta-se na idéia de ser **concorrente** a competência entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo em relação a temática “posturas municipais”.

Isso porque, nem a Constituição Federal, tampouco a Lei Orgânica Municipal explicitam qualquer disposição restritiva neste sentido, nem reserva a matéria somente ao Executivo municipal. O art. 86 da LOM explicita as atribuições privativas do Prefeito Municipal, dentre as quais **não** se vislumbra matéria sobre posturas municipais.

Em relação a iniciativa legislativa **concorrente**, ensina José Afonso da Silva³:

“É entendida aquela que pertence indiferentemente a Vereadores e ao Prefeito. Refere-se especialmente à matéria a ser regulamentada, pois existem matérias cuja regulamentação legislativa pode partir de projeto apresentado por Vereador, Prefeito ou pela Mesa da Câmara, pelas comissões permanentes e também pelo povo. Por exemplo, a lei que delimita o perímetro urbano do Município pode ser de iniciativa de Vereadores, da Mesa da Câmara, de comissões permanentes ou do Prefeito. Os Vereadores podem dar início a todas as leis que a lei orgânica não tenha reservado à iniciativa exclusiva do Prefeito.”

³ Manual do Vereador. Malheiros Ed., São Paulo, 1998, p. 108

Como se vê, o entendimento do abalizado doutrinador é no sentido de que, inexistindo disposição em contrário, a competência para legislar sobre o tema posto para análise, qual seja, “Posturas Municipais”, é concorrente, permitindo-se tanto ao Vereador, à Comissão da Câmara ou ao Prefeito ter a iniciativa do projeto de lei com este conteúdo.

Noutro norte, sob o ponto de vista material, inicialmente poderia se pensar que se proibida a soltura, proibida estaria a venda. Portanto, necessário se faz segregar as atividades: de venda de fogos de artifício e de soltura de fogos de artifício. Nesse sentido, projeto de lei municipal que buscasse proibir a venda de fogos de artifício poderia ser considerado inconstitucional.

Sobre este fato. O Tribunal de Justiça de São Paulo, nos autos nº 0070624-12.2002.8.26.0000, no qual se discutia a constitucionalidade de Lei e Decreto do Município de Guarulhos que proibiam a venda de fogos de artifício, se manifestou que *“caberia à Municipalidade apenas e tão só regular a atividade, mas sem proibir comercialização”*.

É esse o entendimento também do professor Celso Antônio Bandeira de Mello, segundo o qual a regulamentação do uso de fogos de artifício, é matéria relacionada ao exercício do poder de polícia administrativo:

A polícia administrativa manifesta-se tanto através de atos normativos e de alcance geral quanto de atos concretos e específicos. Regulamentos ou portarias - como as que regulam o uso de fogos de artifício ou proíbem soltar balões

em épocas de festas juninas - bem como as normas administrativas que disciplinem horário e condições de vendas de bebidas alcoólicas em certos locais, são disposições genéricas próprias da atividade de polícia administrativa.⁴ (grifamos)

Assim, entendemos que embora não possa proibir a venda dos fogos de artifício, lei municipal pode regulamentar a sua utilização, incluindo proibi-lá, por ofensa a interesse local.

Há que se prestigiar a razoabilidade apresentada, já que o projeto não proíbe integralmente a soltura de fogos de artifício, somente o faz em determinados locais que possam afetar diretamente a saúde animal, como zoológicos, áreas de preservação permanente, clínicas veterinárias, eventos com a participação de animais etc.

Portanto, é lícito soltar fogos de artifícios na cidade, desde que não o faça nas hipóteses apresentadas pela lei.

Logo, opinamos favoravelmente á propositura, que sentimos ser constitucional e legal, a observar a legislação que rege o tema, devendo receber parecer das comissões permanentes de Constituição, Justiça e Redação.

⁴ BANDEIRA DE MELLO. Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 15^a Edição, 2003. P. 722.

Maioria simples, única discussão e votação simbólica.

É o parecer.

São Roque, 26 de fevereiro de 2018.

YAN SOARES DE S. NASCIMENTO

Assessor Jurídico

FABIANA MARSON FERNANDES

Assessora Jurídica