



Câmara Municipal

da Estância Turística de Ibitinga - SP

- Capital Nacional do Bordado -

PROCURADORIA JURÍDICA

PARECER Nº 18/2018

ASSUNTO: Ofício da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação – Assunto: Parecer sobre o PLO 75/2018, que “proíbe a compra de fogos de artifício ao similares com recursos públicos municipais, bem como o uso e queima de fogos de artifício em qualquer evento público, mesmo que seja patrocinado ou apoiado pelo Poder Público Municipal, exceto fogos de artifício silenciosos”.

I – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Trata-se de ofício da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação, solicitando parecer acerca da constitucionalidade e legalidade do PLO 75/2018, que “proíbe a compra de fogos de artifício ao similares com recursos públicos municipais, bem como o uso e queima de fogos de artifício em qualquer evento público, mesmo que seja patrocinado ou apoiado pelo Poder Público Municipal, exceto fogos de artifício silenciosos”.

O aludido Projeto, em suma, proíbe o Poder Público de comprar fogos de artifício e objetos similares, exceto os silenciosos, bem como permitir somente o uso de fogos de artifício silenciosos em eventos públicos do Município, apoiados ou patrocinados por ele.

O propósito do nobre vereador na apresentação do projeto, conforme consta da justificativa, é o seguinte: “*Algumas pessoas autistas, quer sejam crianças, jovens ou adultos, podem ser excessivamente sensíveis a sons e eles podem ter dificuldades em interpretar a informação sensorial que o cérebro recebe. Por isso, podem vivenciar diversas reações intensificadas a pressões súbitas, estalos ou estouros de fogos de artifícios podem gerar medo, susta, desespero, angústia ou até sobrecarga sensorial*”.

II – DA COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR

A Constituição Federal, em seu artigo 30, incisos I, II, permitem à Municipalidade





Câmara Municipal

da Estância Turística de Ibitinga - SP

- Capital Nacional do Bordado -

legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber. O artigo 23, dispõe ser concorrente matéria atinente a meio ambiente a todos os entes federativos. Vejamos:

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

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

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

A Constituição Estadual de São Paulo, traz no artigo 191 que:

Art. 191. O Estado e os Municípios providenciarão, com a participação da coletividade, a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho, atendidas as peculiaridades regionais e locais e em harmonia com o desenvolvimento social e econômico.

A Lei Orgânica Municipal - LOM, dispõe:

ART. 4º - Ao Município compete prover tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

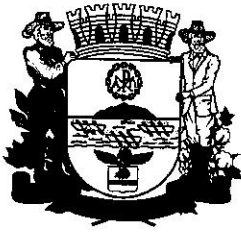
I - Legislar sobre assuntos de interesse local;

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

O Projeto de Lei cuida de tema afeto à proteção ao meio ambiente e do poder de polícia da administração pública acerca da fiscalização de poluição sonora.

A Constituição Federal abarca o tema de proteção do meio ambiente dentre aqueles de competência administrativa comum e legislativa concorrente dos três entes federativos (artigos 23,





Câmara Municipal

da Estância Turística de Ibitinga - SP

- Capital Nacional do Bordado -

VI e VII, 24, VI e VII, e 30, I e II), de modo a descentralizar e a ampliar a proteção dos bens ambientais.

Nessa esteira, o artigo 225, § 1º, da CF, impõe à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a preservação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, *in verbis*:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

(...).

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

(...).

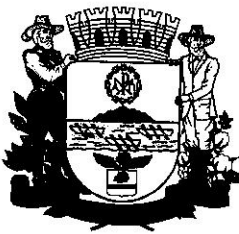
VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

Portanto, o Município detém competência para regulamentar e suplementar a legislação federal quanto a matéria tratada no projeto de lei ordinária em comento.

III – DA INICIATIVA CONCORRENTE PARA PROPOR PROJETO DE LEI RELATIVO AO MEIO AMBIENTE

Inferre-se do artigo 61, *caput* e seu § 1º, da Constituição Federal, que a iniciativa legislativa para propor projeto de lei relativo ao meio ambiente é comum ou concorrente, pois não se encontra dentro daquelas de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo:





Câmara Municipal

da Estância Turística de Ibitinga - SP

- Capital Nacional do Bordado -

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

Nessa acepção, caminham a Constituição do Estado de São Paulo¹ e a Lei Orgânica Municipal², as quais não reservam ao Chefe do Executivo a iniciativa de projeto de lei sobre as matérias enumeradas no projeto.

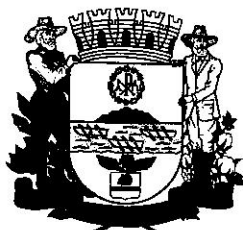
O Supremo Tribunal Federal, em recente julgado havido com repercussão geral que teve como paradigma o ARE 878.911³, tornou o Tema 917, estabeleceu os limites

¹ Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

² Art. 33 A iniciativa dos projetos de Lei cabe a qualquer Vereador, à Mesa da Câmara, ao Prefeito e à população.

³ Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do





Câmara Municipal

da Estância Turística de Ibitinga - SP

- Capital Nacional do Bordado -

da competência legislativa entre Prefeito e Vereadores, com a seguinte tese:

TEMA 917 - Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).

Especificamente sobre o assunto abordado no Projeto de Lei, o Supremo Tribunal Federal, em julgado havido com repercussão geral que teve como paradigma o RE 586224, tornado o Tema 145, estabeleceu dois requisitos para o Município legislar em questões ambientais, conforme se extrai abaixo:

TEMA 145 - O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal).

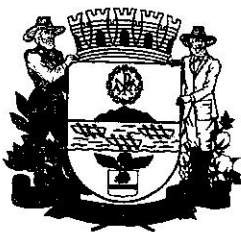
O Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em decisões coevas e recentíssimas, datadas de agosto de 2018, tem seguido no sentido de que é de iniciativa concorrente e possível o estabelecimento de regras de proteção ao meio ambiente, a qualidade de vida e o conforto da população ao se estipular limites a poluição sonora:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei 1.883, de 19 de abril de 2017, do Município de Itu, que "dispõe sobre a proibição da queima, soltura e manuseio de fogos de artifício e artefatos pirotécnicos que causem poluição sonora, acima de 65 decibels no Município de Itu e dá outras providências". Vício de iniciativa. Inocorrência. Regramento substanciado em interesse local em obediência aos limites estipulados pela legislação federal e estadual em vigor, nas letras do disposto no artigo 30, inciso I, da CF. Matéria de cunho administrativo. Ausência de violação ao rol taxativo do artigo 24, parágrafo

regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.

(ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016).





Câmara Municipal

da Estância Turística de Ibitinga - SP

- Capital Nacional do Bordado -

2º, da Constituição Estadual. Ação julgada improcedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2141002-31.2017.8.26.0000; Relator (a): Sérgio Rui; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 01/08/2018; Data de Registro: 02/08/2018).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 11.634, de 12.12.17, do Município de Sorocaba, dispondo sobre "ruídos sonoros provenientes da queima e soltura de fogos de artifício e artefatos pirotécnicos". Proibição de utilização de fogos que causem estouros e estampidos acima de 65 (sessenta e cinco) decibels nas áreas públicas da cidade.

***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 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. Regulamentação do ruído máximo dos fogos de artifício não caracteriza ingerência em atos de gestão. Não evidenciada ofensa ao princípio constitucional da 'reserva de administração' e separação dos poderes. Inexiste o vício apontado.*

***Fonte de custeio.** Possível a indicação de fonte de custeio genérica (art. 5º). Precedentes dos Tribunais Superiores.*

Ação improcedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2029897-15.2018.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 01/08/2018; Data de Registro:





Câmara Municipal

da Estância Turística de Ibitinga - SP

- Capital Nacional do Bordado -

02/08/2018).

Conclui-se, assim, que a iniciativa legislativa acerca da matéria em apreço é concorrente entre os parlamentares e o Chefe do Poder Executivo.

IV – ASPECTOS RELEVANTES QUANTO A MATÉRIA TRATADA NO PROJETO

Não se desconhece o Parecer anterior de autoria desta Procuradoria, no qual foi analisado o PSU nº 4/2018, sobre o qual foi dado parecer pela inconstitucionalidade de projeto de autoria parlamentar proibindo a fabricação, utilização, o comércio, queima e soltura de fogos de artifício e demais artefatos pirotécnicos de efeito sonoro ruidoso no Município de Ibitinga, sob o fundamento principal de usurpação da competência da União para legislar sobre produção e consumo e por estar em descompasso com disposições normativas federais e estaduais.

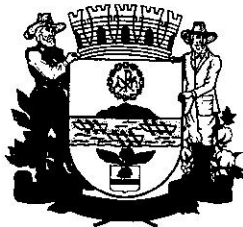
O motivo é que o presente caso se afigura distinto do supracitado.

O presente projeto de lei não trata da fabricação ou comercialização de fogos de artifício, tampouco proíbe sua utilização, indistintamente, no município de Ibitinga.

Em verdade, o diploma se limita a regulamentar o uso de fogos de artifício pela Municipalidade e em eventos apoiados pelo Poder Público Municipal, limitando ao uso daqueles artefatos pirotécnicos silenciosos, de modo a controlar a poluição sonora na cidade. Não interfere na fabricação, produção e consumo de fogos, apenas disciplinando limites para a poluição sonora.

Logo, conclui-se que o projeto trata de direito ambiental, e não produção e consumo, matérias estas reservadas à União para dispor.





Câmara Municipal

da Estância Turística de Ibitinga - SP

- Capital Nacional do Bordado -

Entretanto, para que prospere o projeto de lei em comento, necessário estarem presentes, cumulativamente, os dois requisitos elencados pelo STF no tema 145, a saber: 1. O interesse local; e 2. A harmonia entre a lei municipal e as regras editadas pelos demais entes federativos.

A Lei Federal nº 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente) atribuiu ao Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA a competência para estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente, com vistas ao uso racional dos recursos ambientais (art. 8º, inciso VII).

Com base na disposição autorizativa supra, o CONAMA disciplinou na Resolução nº 01/90 (dispõe sobre critérios de padrões de emissão de ruídos decorrentes de quaisquer atividades industriais, comerciais, sociais ou recreativas, inclusive as de propaganda política):

Considerando que os problemas dos níveis excessivos de ruído estão incluídos entre os sujeitos ao Controle da Poluição de Meio Ambiente;

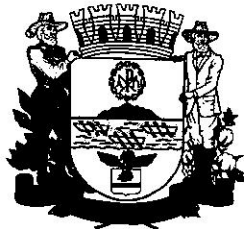
Considerando que a deterioração da qualidade de vida, causada pela poluição, está sendo continuamente agravada nos grandes centros urbanos;

Considerando que os critérios e padrões deverão ser abrangentes e de forma a permitir fácil aplicação em todo o Território Nacional, resolve:

I - A emissão de ruídos, em decorrência de quaisquer atividades industriais, comerciais, sociais ou recreativas, inclusive as de propaganda política, obedecerá, no interesse da saúde, do sossego público, aos padrões, critérios e diretrizes estabelecidos nesta Resolução.

II - São prejudiciais à saúde e ao sossego público, para os fins do item anterior, os ruídos com níveis superiores aos considerados aceitáveis pela Norma NBR-10.15179 - Avaliação do Ruído em Áreas Habitadas visando o





Câmara Municipal

da Estância Turística de Ibitinga - SP

- Capital Nacional do Bordado -

conforto da comunidade, da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT.

III - Na execução dos projetos de construção ou de reformas de edificações para atividades heterogêneas, o nível de som produzido por uma delas não poderá ultrapassar os níveis estabelecidos pela NBR-10.152 – Níveis de Ruído para conforto acústico, da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT.

IV - A emissão de ruídos produzidos por veículos automotores e os produzidos no interior dos ambientes de trabalho obedecerão às normas expedidas, respectivamente, pelo Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN e pelo órgão competente do Ministério do Trabalho.

V - As entidades e órgãos públicos (federais, estaduais e municipais) competentes, no uso do respectivo poder de polícia, disporão de acordo com o estabelecido nesta Resolução, sobre a emissão ou proibição da emissão de ruídos produzidos por qualquer meio ou de qualquer espécie, considerando sempre os locais, horários e a natureza das atividades emissoras, com vistas a compatibilizar o exercício das atividades com a preservação da saúde e do sossego público.

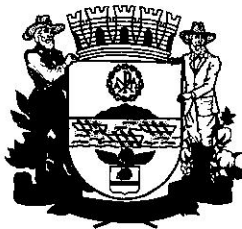
VI - Para os efeitos desta Resolução, as medições deverão ser efetuadas de acordo com a NBR-10.151 - Avaliação do Ruído em Áreas Habitadas visando o conforto da comunidade, da ABNT. (grifo nosso).

A Resolução CONAMA nº 2/90, ao dispor sobre o Programa Nacional de Educação e Controle da Poluição Sonora - SILÊNCIO:

Art. 3º Disposições Gerais:

- Compete ao IBAMA a coordenação do Programa SILÊNCIO;*
- Compete aos estados e municípios o estabelecimento e implementação dos programas estaduais de educação e controle da poluição sonora, em*





Câmara Municipal

da Estância Turística de Ibitinga - SP

- Capital Nacional do Bordado -

conformidade com o estabelecido no Programa SILÊNCIO;

- Compete aos estados e municípios a definição das sub-regiões e áreas de implementação previstas no Programa SILÊNCIO;*
- Sempre que necessário, os limites máximos de emissão poderão ter valores mais rígidos fixados a nível estadual e municipal.*
- Em qualquer tempo este Programa estará sujeito a revisão, tendo em vista a necessidade de atendimento a qualidade ambiental. (grifo nosso).*

Assim, as normas federais permitem aos Estados e Municípios ajustar os limites máximos de ruídos sonoros, desde que sigam os parâmetros expostos e estejam em consonância com as normas da ABNT para medição e classificação de poluição sonora (NBR 10.151 e NBR 10.152).

Desse modo, para que o projeto fique em perfeita harmonia com as normas constitucionais e infraconstitucionais – portanto, viável – sugiro a apresentação de emenda na qual conste, expressamente, o estabelecimento de um limite máximo em decibéis (por exemplo e conforme legislação de outros municípios, 65 decibéis) para a utilização de fogos de artifício que causem poluição sonora, liberando-se para uso todos aqueles que causem poluição sonora menor que o limite máximo permitido em decibéis, bem como estabeleça que para a classificação de poluição sonora, serão consideradas as recomendações da NBR 10.151 e NBR 10.152, ou as que lhe sucederem.

Ainda, como o projeto disciplina matéria atinente à defesa do meio ambiente e poluição sonora, deverá ser submetido pelas Comissões desta Casa à ampla divulgação e discussão junto à comunidade local, nos termos do artigo 191, da Constituição Estadual⁴, mediante a realização de audiências públicas.

⁴ Art. 191 - O Estado e os Municípios providenciarão, com a participação da coletividade, a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho, atendidas as peculiaridades regionais e locais e em harmonia com o desenvolvimento social e econômico.





Câmara Municipal
da Estância Turística de Ibitinga - SP
- Capital Nacional do Bordado -

V – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, concluo pela viabilidade jurídica do projeto de lei nº 75/2018, desde que apresentada emenda com as alterações sugeridas e seja submetido às audiências públicas, com ampla divulgação e discussão junto a comunidade local.

Este o meu parecer.

Ibitinga, 12 de setembro de 2018.



PAULO EDUARDO ROCHA PINEZI
Procurador Jurídico

