



Porto Alegre, 27 de março de 2019.

Orientação Técnica IGAM nº 13.063/2019

I. O Poder Legislativo do Município de Guaíba, por meio do setor jurídico da Câmara, solicita análise e orientações acerca do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 154, de 2018, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “ALTERA OS ARTS. 4º E 5º E INCLUI OS ARTS. 5º-A E 5º-B À LEI MUNICIPAL Nº 1.319, DE 12 DE JUNHO DE 1996 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

Por oportuno, é importante registrar de início que a Lei Municipal nº 1.319, de 12 de junho de 1996, possui como ementa: “Dispõe sobre a fabricação, o comércio e o uso de artigos pirotécnicos e dá outras providências”.

II. Preliminarmente, esclareça-se que a matéria já foi analisada para esta Casa Legislativa por meio da Orientação Técnica nº 31.264, de 23 de novembro de 2018.

Na ocasião, opinou-se pela inviabilidade do Projeto de Lei nº 154, de 2018, não só porque se referia a atos e serviços de competência reservada privativamente ao Poder Executivo conforme a consolidada jurisprudência citada no referido parecer, bem como e principalmente porque a própria lei local objeto das alterações, Lei Municipal nº 1.319, de 12 de junho de 1996, continha inconstitucionalidades de dispor sobre fabricação e comércio de fogos de artifício.

Dessa forma, de leis inconstitucionais não podem derivar quaisquer efeitos, devendo então ser expurgadas do ordenamento jurídico do Município, caso não seja estas normas não sejam objeto de ações diretas de inconstitucionalidade no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul.

III. Por estas razões, optamos por reiterar todos os argumentos e fundamentos jurídicos descritos na Orientação Técnica nº 31.264, de 23 de novembro de 2018.

Considerando que esta matéria envolve materiais que contêm pólvora e outros artefatos de potencial bélico, 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, 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. (Agravo 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)

Ao pretender estabelecer critérios para a comercialização de artigos pirotécnicos, 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.

IV. De acordo com a fundamentação legal e jurisprudencial acima descrita, a própria Lei Municipal nº 1.319, de 1996, e por conseguinte, parte do projeto de lei nº 154, de 2018, já estão fulminados de inconstitucionalidade. No âmbito de sua competência para assuntos de interesse local, o Município não poderia dispor sobre fabricação e comércio, mas apenas sobre utilização, queima e soltura de fogos de artifício que causem poluição sonora. Porém, conforme também consta da jurisprudência transcrita no item anterior, objetos como o pretendido no projeto de lei em análise podem evidenciar vício de iniciativa.



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)

No caso do projeto de lei em análise, verifica-se que, em essência, revela a função de dispor sobre a organização e funcionamento dos serviços públicos do Município, na medida em que os procedimentos de fiscalização do cumprimento da lei e eventuais autuações e aplicações de multas constituem obrigações do Poder Executivo.

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 Poderes.

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 que a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo orienta-se nesse 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)

Destarte, infere-se ilegítima a iniciativa do Legislativo para a iniciativa do projeto de lei em exame, o que si só já obsta a demais análises.

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



V. Diante do exposto, ratificamos o teor da Orientação Técnica nº 31.264, de 23 de novembro de 2018: infere-se que a própria Lei Municipal nº 1.319, de 12 de junho de 1996, está eivada de inconstitucionalidade, devendo ser retirada do ordenamento jurídico do Município. E, pelo princípio que o acessório segue o principal, conclui-se pela inviabilidade jurídica do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 154, de 2018, haja vista a incompetência do Município para dispor sobre esta matéria.

Por fim, reitera-se que a iniciativa parlamentar pode afrontar o postulado da separação dos Poderes, as disposições das Constituições Federal e Estadual e da Lei Orgânica do Município, além da orientação jurisprudencial, por se referir a atos e serviços de competência reservada ao Poder Executivo.

O IGAM permanece à disposição.

Roger Araújo Machado

OAB/RS 93.173B

Consultor do IGAM