



# CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

**PARECER Nº**

**028**

**/2019**

Projeto de Lei Complementar nº 022/2018

Processo nº 397/2018

Iniciativa: Vereadora Juliana Damus

Assunto: Altera a Lei Complementar nº 18, de 22 de dezembro de 1997 (Código de Posturas), de modo a proibir, no Município de Araraquara, a perturbação do sossego público por meio de fogos de artifício ruidosos que excedam os níveis de som permitidos.

A matéria trazida a lume, por meio da propositura apresentada pela nobre edil em epígrafe, merece minuciosa análise constitucional e legal, tendo em vista a necessidade de verificar se máculas provenientes de inconstitucionalidades lhe corrói, tanto pela perspectiva formal quanto material.

De proêmio, depreende-se que não. E os fundamentos deste entendimento partirá, à priori, pela via formal.

Será o Município competente para tratar do assunto, a propósito, legislar sobre? Afinal, de qual assunto se trata? Diante deste aspecto primário e respondendo tais indagações, cumpre destacar que ao analisar a processualística legislativa que se deve constitucionalmente adotar e confrontá-la com a produção legislativa da propositura, quanto à forma orgânica desta, não há que se falar em vício, uma vez que não se olvida que compete ao Município legislar sobre matéria de interesse local, a teor do que dispõe o art. 30, inc. I, da Constituição Federal (CF), bem como suplementar a legislação federal e estadual no que couber, como é o caso do meio ambiente, nos termos do art. 24, inc. VI c/c art. 30, inc. II, ambos da Lei Maior.

Como observado, a propositura versa sobre a temática ambiental, mormente, não obstante o vislumbre concomitante da matéria relacionada à “produção e consumo” (art. 24, V, da CF).

Visa-se a proteger o meio ambiente, mantendo-o ecologicamente equilibrado, ao passo que o projeto tem o condão de combater o que tem sido combatido há um bom tempo, todavia, de forma mais enérgica hodiernamente, inclusive por meio do Poder Judiciário: a poluição sonora.



# CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

## Comissão de Justiça, Legislação e Redação

Esta, assunto-chave da temática içada adrede, notoriamente – mediante a soltura desenfreada de fogos de artifícios que excedem os níveis de som salutareis – gera prejuízo à paz da coletividade e ao bem-estar dos seres vivos expostos a tal interferência.

Nesse diapasão, o Legislativo Nacional já se debruçou sobre este enredo ao editar a Lei nº 6.938, de 31.08.1981 (que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente), posteriormente alterada pelas leis federais 7.735, de 22.02.1989, e 7.804, de 18.07.1989, exercendo a União competência legislativa genérica.

Como desdobramentos da sobredita lei, o CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente) estabeleceu o programa “Silêncio” (Resolução CONAMA nº 002/1990), bem como editou a Resolução nº 001/1990, a qual, entre outras normas de suma importância para o combate a tal poluição, reconheceu, expressamente, no seu item V, a mencionada competência municipal, *in verbis*:

“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”.

À vista disso e, *vis-à-vis* ao Recurso Extraordinário (RE) nº 586.224/SP (tema de Repercussão Geral nº 145), no qual o C. Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu que “o Município é competente para legislar sobre meio ambiente com a União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, inciso VI, c/c 30, incisos I e II, da Constituição Federal)”, é indubitável que a proteção do meio ambiente e o combate da poluição integram a competência legislativa municipal, haja vista a hialina atividade de polícia administrativa irradiada dentro dos parâmetros verticalmente constitucionais.

Antes de se navegar por outras bandas, dois pontos nevrálgicos merecem ser refutados: as ideias equivocadas de que (i) em razão da União já ter legislado sobre o assunto “fogos de artifícios”, de forma permissiva, por meio do Decreto-Lei nº 4.238/1942, não poderia o Município dispor de forma ambientalmente acuteladora e em conluio com as normas ambientais acima, parametrizando os efeitos sonoros advindos daqueles e (ii) a cogitação de que se trataria, tais fogos, de material bélico, o que resultaria em competência privativa da União (art. 22, XXI, CF), sem dúvidas.



# CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

## Comissão de Justiça, Legislação e Redação

Objetiva e sumamente, a propositura não dispõe de modo diverso do Decreto-Lei suso, isto é, não vai de encontro a este pois não proíbe o que se permite, vez que tão somente estabelece diretiva ao encontro da tutela ambiental, consoante normas supratranscritas. Destaque para a Resolução CONAMA nº 001/1990, quem definiu como paradigmas para o controle da poluição sonora os níveis de ruídos aceitáveis estatuídos nas Normas NBR-10.151:2000 e NBR-10.152:1987, ambas da ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas), limites igualmente pautados pela propositura, adequada ao Código de Posturas do Município de Araraquara (Lei Complementar nº 18/1997), mais precisamente ao §4º do art. 38 deste.

Já a ideia assentada de que tais fogos estariam enquadrados no conceito de “material bélico”, o que implicaria a competência retro e a fiscalização do Exército brasileiro, *ex vi* do Decreto nº 3.665/2000, é repelida, *permissa venia*, justamente por este. Acontece que analisando o art. 3º, incisos XXXI, LII e LX, deste Regulamento, constata-se que o termo “bélico” é reservado às “coisas de emprego militar” (leia-se, bens “de uso privativo das Forças Armadas”), ao passo que a expressão “fogos de artifício” tem significado claramente diverso, correspondendo a uma “designação comum de peças pirotécnicas preparadas para transmitir a inflamação a fim de produzir luz, ruído, incêndios ou explosões, e normalmente empregadas em festividades”.

Ademais, nota-se que – no Brasil – os produtos supervisionados pelo Exército encontram-se arrolados no Anexo I do R-105 (Regulamento para a Fiscalização de Produtos Controlados), cuja atual redação é dada pelo sobredito Decreto. Neste anexo, os fogos de artifício aparecem sob a rubrica de “produtos controlados” de categoria 3, enquanto os materiais bélicos (“foguetes de qualquer tipo”, “lança-chamas” e outros) são listados, em geral, na categoria 1, de controle mais intenso.

O enquadramento não se sustenta! E se por acaso pairassem-se dúvidas acerca da competência legislativa prevalente, o STF já firmou o entendimento (RE 194.704/MG) de que deve ser acolhida a “interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria (*presumption against preemption*)”, ou seja, no caso – enfaticamente ambiental e de resvalos consumerista.

Prosseguindo-se e, encerrando-se a detida análise quanto à forma da proposição, o tema circundante a esta não é de competência privativa do Chefe do Executivo Municipal, porquanto – restritivamente – não é expresso no taxativo rol do art. 74 da Lei Orgânica do Município de Araraquara, reflexo da Carta Magna, havendo legítima ingerência do Poder Legislativo ao espectro de atuação legislativa municipal, concorrente – *in casu* – por sinal.



# CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

## Comissão de Justiça, Legislação e Redação

Superada a “formalidade”, não há que se falar em mácula material de inconstitucionalidade, pois propositura puramente constitucional também nesse aspecto, dando especial atenção ao que leciona a CF no seu art. 23, VI.

Entrementes, é de suma importância ampliar os horizontes jurídicos de análise e se embarcar na via neoconstitucional da principiologia, dando um relevo – no caso em tela – ao princípio da proporcionalidade, o qual chama a atenção em virtude de recente julgado do E. STF (ADI nº 907, Relator: Min. Alexandre de Moraes, Relator(a) p/ Acórdão: Min. Roberto Barroso. Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2017, Acórdão Eletrônico DJe-266. Public. 24-11-2017), no qual se fincou o entendimento de que a “restrição exagerada à atividade econômica e à livre iniciativa” lhe ofende veementemente.

Não é o caso do Projeto de Lei Complementar nº 022/2018. Jaz-se na cognição de que se houvesse proibição generalizada, que inclusive se traduziria em descompasso com o Decreto-Lei permissivo dito alhures, haveria baldrame à caracterização de inconstitucionalidade pelos motivos ofensivos adrede. Não há!

O que há é (i) adequação (o fim perseguido, isto é, a proteção do meio ambiente e o combate da poluição sonora, de um lado, e o meio aqui empregado para atingi-lo, de outro, são harmônicos, observando-se a idoneidade deste para se chegar aquele), (ii) necessidade (o que se veda aqui é o excesso, o qual não se enxerga nesse arcabouço, pois, hoje, inexistente meio menos gravoso para a consecução dos fins visados, vez que não se proíbe, delinea o permitido) e (iii) proporcionalidade em sentido estrito (a propositura pondera a relação entre ônus imposto e benefício trazido, constatando-se uma medida, de fato, legítima, ao passo que o que se ganha com esta é de maior relevo do que aquilo que se “perde”).

Nesta vereda, é indubitoso que o projeto é substancialmente constitucional, tendo em vista a pormenorizada análise dos elementos que compõem o princípio em tela e por todo o resto.

Derradeiramente, buscando sempre alinhar os fundamentos que norteiam os pareceres desta Comissão à jurisprudência dos Tribunais, superiores e do Estado de São Paulo, principalmente, pode-se observar que o C. Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) tem se posicionado ultimamente declarando a constitucionalidade de leis que seguem o mesmo caminho desta propositura, pautando-se por um meio termo entre proibição e permissão genéricas e, não raras vezes, até sendo extremista na direção genericamente proibitiva.



# CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

## Comissão de Justiça, Legislação e Redação

Dito isso, seguem os últimos julgados do Órgão suso, os quais caminham de mãos dadas com a propositura e o que aqui exaustivamente narrara-se, convictamente:

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 4.053, de 16 de fevereiro de 2018, do Município de Serra Negra, que dispõe sobre a proibição da soltura e manuseio de fogos de artifício e artefatos pirotécnicos. Vício quanto à matéria cuidada. Inexistência. Exercício da função de polícia administrativa voltada à gestão da poluição sonora. Assunto de evidente interesse local. Princípio da razoabilidade. Inexistência de desrespeito. Proibição adequada, necessária e proporcional. Proibição plena. Possibilidade. Entendimento deste Colendo Órgão Especial. Não cabimento, todavia, da restrição de venda. Precedentes. Regulamentação. Cominação de prazo. Invalidez. Comando inaceitável.

AÇÃO PROCEDENTE em parte. DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 3.911, de 20 de março de 2017, do Município de Amparo, que dispõe sobre a proibição da queima, soltura e manuseio de fogos de artifício e artefatos pirotécnicos. Eiva de iniciativa. Ausência. Assunto afeto a competência concorrente. Vício quanto à matéria cuidada. Inexistência. Exercício da função de polícia administrativa, voltada à gestão da poluição sonora, assunto de evidente interesse local. Proibição plena. Possibilidade. Entendimento deste Colendo Órgão Especial. **AÇÃO IMPROCEDENTE.**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 6.212, de 11 de abril de 2017, do Município de Itapetininga, proibindo a soltura de fogos de artifício e artefatos pirotécnicos que produzam estampido na zona urbana do Município. 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. Proibição de soltura de fogos de artifício e artefatos pirotécnicos que produzam estampido na zona urbana não caracteriza ingerência em atos de gestão. Não evidenciada ofensa ao princípio constitucional da 'reserva de administração' e separação dos poderes. Princípios da livre iniciativa e razoabilidade. Ausente qualquer violação na medida em que não se proibiu o comércio, mas apenas a soltura de fogos de artifício e artefatos pirotécnicos que produzam estampido na zona urbana do Município. Ação improcedente.

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



# CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

## Comissão de Justiça, Legislação e Redação

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 2º, da Constituição Estadual. Ação julgada improcedente.

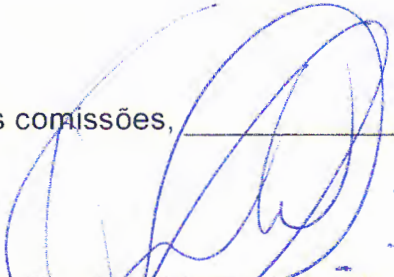
Ante o discorrido, o Projeto de Lei Complementar nº 022/2018 é constitucional, devendo prosperar pelas razões aqui ventiladas, por isto.

Quanto ao mérito, o plenário – soberano – decidirá.

É o parecer.

Sala de reuniões das comissões,

24 JAN. 2019

  
Paulo Landim  
Presidente da CJLR

  
José Carlos Porsani

  
Lucas Grecco