



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

PROCESSO Nº 70083590372 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE PANTANO GRANDE

REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE PANTANO GRANDE

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR GUNTHER SPODE

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Pantano Grande. Lei Municipal nº 773/2019. Proibição da utilização de fogos de artifício e artefatos pirotécnicos que causem poluição sonora. Restrição idônea a garantir melhores condições de saúde e bem-estar das pessoas e animais. Norma que não traz qualquer limitação quanto à venda de fogos de artifícios e assemelhados, ruidosos ou não, de modo a não implicar limitação à atividade comercial. PARECER PELA IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Prefeito Municipal de Pantano Grande**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da **Lei Municipal nº 773**, de 20 de novembro de 2019, que *dispõe sobre o uso de fogos de artifício em eventos públicos*, daquela Comuna, por afronta aos



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea *b*, 61, parágrafo primeiro, inciso II, alínea *b* e 82, inciso III, todos da Constituição Estadual.

O proponente, na petição inicial, argumentou que o ato normativo impugnado, cuja origem se deu por iniciativa do Poder Legislativo, restringiu o uso de fogos de artifício no Município de Pantano Grande. Referiu que, apesar de a proposição legislativa ter sido vetada, tal veto foi rechaçado pela Câmara de Vereadores. Asseverou que a lei municipal vergastada interfere na organização administrativa, criando aumento de despesas e inovando das atribuições do Poder Executivo, pois a norma sob exame comina penalidades, a ensejar fiscalização pela Administração Pública Municipal. Afirmou, ainda, que a lei municipal objurgada, dado seu caráter impeditivo, limita o direito fundamental à liberdade, criando indevidos obstáculos para a atividade econômica consistente no comércio de fogos de artifício. Indicou precedentes jurisprudenciais que entende fortificarem as alegações. Requereu a concessão de liminar e, ao final, a procedência da ação (fls. 04/12 e documentos das fls. 13/29).

O pleito liminar foi indeferido (fls. 37/41).

O Procurador-Geral do Estado procedeu à defesa da norma impugnada. Argumentou que o ato normativo questionado, ao contrário do alegado na inicial, não trata de produção e comercialização de fogos de artifício e artefatos sonoros. Afirmou que a regulamentação dos limites de emissão de sons e ruídos se insere na seara do direito ambiental, matéria afeita à competência



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

dos municípios para legislarem sobre interesse local. Indicou jurisprudência que corrobora a posição defendida (fls. 62/74).

A Câmara de Vereadores de Pantano Grande, notificada (fls. 47, 49/50 e 58), ficou inerte (fl. 80).

É o breve relatório.

2. A norma legal impugnada está redigida nos seguintes termos:

LEI MUNICIPAL Nº 773, de 20 de novembro 2019.

DISPÕE SOBRE O USO DE FOGOS DE ARTIFÍCIOS EM EVENTOS PÚBLICOS E PARTICULARES, NO MUNICÍPIO DE PANTANO GRANDE/RS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

(...)

Art. 1º Fica proibido no Município de Pantano Grande/RS, a utilização de fogos de artifício e explosivos, assim como de quaisquer artefatos pirotécnicos de efeito sonoro ruidoso, permitindo a utilização desses artefatos sem estampido (silenciosos), a fim de proteger o bem estar social e o meio ambiente. Parágrafo único. Todas as atividades comemorativas desenvolvidas pelo Município no qual sejam utilizados fogos de artifício, obrigatoriamente usarão fogos de artifício silenciosos (sem estampido).

Art. 2º As atividades promovidas por particulares sejam elas Pessoa Física ou Jurídica, somente é permitido manuseio, uso, arremesso e disparo com fogos silenciosos, sem estampido. Parágrafo único. No alvará expedido a Pessoas Jurídicas para uso de fogos de artifício, constará que somente será permitido o uso de fogos silenciosos (sem estampido).

Art. 3º Aquele que não atender o dispositivo nesta Lei, será multado em 01 (uma) UPM. Parágrafo único. Em caso de reincidência, a multa será de 02 (duas) UPMs, e, em se tratando de pessoa jurídica, além da multa, em caso de mais de uma reincidência, será cassado o Alvará.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Art. 4º O Poder Executivo Municipal de Pantano Grande fica autorizado a regulamentar esta lei a fim de adaptá-la e destinar a receita advinda das multas aplicadas.

Art. 5º A presente Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Câmara Municipal de Pantano Grande, 20 de novembro de 2019.

Marcos Gilberto Machado de Souza Presidente Câmara Municipal de Pantano Grande

3. A Lei n.º 773/2019, de Pantano Grande, ao contrário do alegado na petição inicial, não proíbe a comercialização de fogos de artifício e artefatos pirotécnicos, mas, antes, estabelece vedação, apenas, da **utilização** de tais produtos- e isso, ainda assim, quando ruidosos.

A normativa em liça, portanto, não tem o condão de impor óbice à comercialização de qualquer espécie de fogos de artifício, impedindo, tão somente, que tais produtos, se ruidosos, sejam usados no âmbito do Município.

O ato normativo, que tem claro escopo de combater a poluição sonora e oferecer melhor qualidade de vida as pessoas e animais, inequivocamente foi editada, no âmbito da competência municipal concorrente, cuidando de matéria de interesse local, atinente ao meio ambiente¹, mais especificamente, à sadia qualidade

¹ Art. 13. É competência do Município, além da prevista na Constituição Federal e ressalvada a do Estado:

I - exercer o poder de polícia administrativa nas matérias de interesse local, tais como proteção à saúde, aí incluídas a vigilância e a fiscalização sanitárias, e proteção ao meio-ambiente, ao sossego, à higiene e à funcionalidade, bem como dispor sobre as penalidades por infração às leis e regulamentos locais;

[...].



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

de vida das pessoas e bem-estar dos animais, nos moldes dos artigos 250 e 251, *caput*, da Constituição Estadual:

Art. 250. O meio ambiente é bem de uso comum do povo, e a manutenção de seu equilíbrio é essencial à sadia qualidade de vida.

§ 1.º A tutela do meio ambiente é exercida por todos os órgãos do Estado.

§ 2.º O causador de poluição ou dano ambiental será responsabilizado e deverá assumir ou ressarcir ao Estado, se for o caso, todos os custos financeiros, imediatos ou futuros, decorrentes do saneamento do dano.

Art. 251. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo, preservá-lo e restaurá-lo para as presentes e futuras gerações, cabendo a todos exigir do Poder Público a adoção de medidas nesse sentido.

[...].

Esses princípios, de resto, são, igualmente, de observância obrigatória pelos municípios do Estado do Rio Grande do Sul, por força do artigo 8º, *caput*, da Carta da Província:

Art. 8.º O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

[...].

Como se vê, o debate dos autos está relacionado com a instituição de limites para a poluição sonora, matéria de direito ambiental, sendo sobre esse tópico que se deve focar.

V - promover a proteção ambiental, preservando os mananciais e coibindo práticas que ponham em risco a função ecológica da fauna e da flora, provoquem a extinção da espécie ou submetam os animais à crueldade;

[...].



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

A propósito do assunto, calha gizar que a competência legislativa municipal em matéria de proteção ambiental deflui do artigo 30, incisos I e II, da Carta da República, que autoriza os municípios a legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber, *in verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

(...)

O Supremo Tribunal Federal decidiu, reiteradas vezes, sobre a competência municipal para legislar sobre matéria ambiental:

Os Municípios podem legislar sobre direito ambiental, desde que o façam fundamentadamente. (...) A Turma afirmou que os Municípios podem adotar legislação ambiental mais restritiva em relação aos Estados-membros e à União. (...) (ARE 748.206 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 14-3-2017, 2ª T, Informativo 857.)

O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da CRFB).

(RE 586.224, rel. min. Luiz Fux, j. 5-3-2015, P, DJE de 8-5-2015, Tema 145.)

Nessa linha, pertinente transcrever excerto de decisão monocrática proferida pelo Ministro Alexandre de Moraes:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

A proteção ao meio ambiente, por sua vez, foi positivada no art. 225 do texto constitucional, que estabeleceu que 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. A proteção à saúde e ao meio ambiente são temas que concernem à atuação de todos os entes da federação, portanto. Segundo a jurisprudência desta COLETA CORTE, em linha de princípio, admite-se que os Estados e Municípios editem normas mais protetivas, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse, conforme o caso. (STF - MC ADPF: 567 SP - SÃO PAULO, Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 27/06/2019, Data de Publicação: DJe-142 01/07/2019)

Observe-se que, recentemente, alguns municípios, movidos pelo louvável intuito de propiciar condições para o bem-estar de seus cidadãos e também de animais (algumas espécies são sabidamente sensíveis a barulhos excessivos) têm estabelecido restrição idêntica à da lei impugnada.

Há precedentes do Tribunal de Justiça de São Paulo e do Tribunal de Justiça de Minas Gerais que exararam posição no mesmo sentido da sustentada nesse parecer:

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



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

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. (TJ-SP 20298971520188260000 SP 2029897-15.2018.8.26.0000, Relator: Evaristo dos Santos, Data de Julgamento: 01/08/2018, Órgão Especial, Data de Publicação: 02/08/2018)

(...) a jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL já assentou, em sede de repercussão geral, que a disciplina do meio ambiente integra o conceito de interesse local referido no art. 30, I, da Constituição Federal. Nesse sentido, ver o RE 586.224, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJ de 8/5/2015 – (...) vedar a soltura de fogos de artifício é providência que leva em conta estritamente o interesse local, que certamente - neste caso - foi analisado e pensado, tanto que o texto inclui a zona rural no seu âmbito de proteção, e, como se sabe, o estridente barulho dos fogos de artifício incomoda de forma intensa a vida animal em todas as suas formas. (...) (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000190649707000 MG, Relator: Wander Marotta, Data de Julgamento: 23/10/2019, Data de Publicação: 31/10/2019).

Nesse contexto, a lei fustigada estabeleceu limitação apta a atingir o propósito pretendido – melhorar as condições de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

bem-estar das pessoas e animais – em observância aos requisitos da pertinência lógica, razoabilidade e proporcionalidade.

Importante destacar que o precedente indicado à fl. 8 da petição inicial (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70082357294, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em: 27-11-2019) **não** se aplica ao caso em apreço.

Isso porque, no acórdão mencionado pelo proponente, havia previsão inversa: era proibida a comercialização de fogos de artifício e artefatos pirotécnicos causadores de poluição sonora, **mas, paradoxalmente, permitida a utilização desses produtos**. Naquele caso, havia uma penalização aos comerciantes, que no presente inexistente (a lei ora em exame **não** proíbe a comercialização de fogos de artifício e assemelhados, silenciosos ou não). Ainda, a lei de que tratava a ADIN n.º 70082357294 não tinha condições de tutelar o que se propunha, uma vez que não veiculava nenhuma proibição quanto à utilização dos artefatos.

Por fim, é de se rechaçar a alegação vertida na exordial de que a lei questionada gera aumento de despesa e interfere na organização administrativa do Poder Executivo.

Com efeito, a Lei Municipal atacada atribui a fiscalização de sua execução ao Poder Executivo, o fazendo, entretanto, de forma meramente propositiva ou exortativa, sem especificar ou criar qualquer atribuição nova a órgãos da Administração Municipal.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

A fiscalização do cumprimento da norma, bem como a imposição da sanção respectiva, correrá por conta dos órgãos municipais já existentes, dentro dos seus correlatos deveres genéricos de fiscalização, inerentes ao exercício do poder de polícia municipal.

Vale dizer: a Lei impugnada limita-se a prever uma regulamentação e a elencar nova infração administrativa, cuja fiscalização tocará ao órgão municipal competente, sem qualquer modificação de atribuições já fixadas ou criação de cargos para esse fim.

Entendimento diverso importaria em inviabilizar qualquer iniciativa legislativa pelo Parlamento, já que, de uma ou outra forma, sempre (ou quase sempre) haverá necessidade de alguma atuação da Administração Pública Municipal, mormente nas esferas regulamentar e fiscalizatória.

Na mesma linha de intelecção, registre-se o teor da decisão proferida pelo Tribunal Pleno Estadual na ADI n.º 70057521932:

CONSTITUCIONAL. LEI DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO. FISCALIZAÇÃO GENÉRICA. INEXISTÊNCIA DE INTERFERÊNCIA SUBSTANCIAL NAS ATRIBUIÇÕES DO EXECUTIVO. CONCESSÃO. REGIME CONTRATUAL. INEXISTÊNCIA DE PROVA. Em princípio, a previsão, em lei de iniciativa do legislativo local, quanto a genérico dever de fiscalização, não interfere com a organização do Executivo, nem lhe acarreta ônus de mínima expressão. A criação de deveres exclusivamente quanto a concessionário, sem ligação com o contrato de concessão,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

afasta qualquer inconstitucionalidade derivada de ingerência na equação econômico-financeira da concessão ou afetar princípio da livre iniciativa, não fosse nada ter a inicial argumentado a respeito, de todo insuficientes hipotéticas interferências nas obrigações da concessionária. Unânime. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70057521932, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 28/04/2014).

Pela pertinência, transcreve-se excerto do voto proferido na mencionada ação direta de inconstitucionalidade, de Relatoria do Desembargador Arminio José Abreu Lima da Rosa, julgada em 28 de abril de 2014, *in verbis*:

Quanto ao princípio da separação dos poderes, previsto no artigo 10 da Constituição Estadual e a previsão, na lei objurgada, de dever de fiscalização, tal como se verifica da previsão contida no artigo 2º, o Órgão Especial, em sua mais recente orientação tem afastado inconstitucionalidade assentada na quebra da independência dos poderes, quando se está diante de dever fiscalizatório genérico, tal qual se dá no caso específico, respeitando a lei a iniciativa do Poder Executivo quanto à definição do órgão competente.

A não ser assim, o Poder Legislativo sofrerá sensível redução de iniciativa legislativa, já que dificilmente algum serviço ou uso de bem deixa de reclamar algum controle.

Certo, outra seria a solução caso o legislador reclamasse fiscalização específica, além daquela normalmente atrelada às atividades fiscalizatórias do Poder Municipal.

Por sinal, quando do julgamento da ADI nº 70045237005, ARNO WERLANG, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça assentou a constitucionalidade de remissões legislativas à fiscalização a ser exercida por quem de direito.

Na ocasião, assim votei:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

“Não há alguma lei que não implique o mínimo de fiscalização. Aliás, no caso, será que aumenta mesmo o serviço de algum órgão do Executivo? Será que aumenta mesmo a despesa pública? Repito: qual será a iniciativa legislativa que não vai implicar o mínimo de fiscalização pelo Poder Executivo?”

Precisamos rever a nossa jurisprudência.”

Proposição esta sintonizando com o voto do relator e acompanhada pela unanimidade dos integrantes do colegiado.

Vale destacar não ter a lei inquinada de inconstitucional estabelecido qualquer atribuição a um único órgão municipal, limitando-se a remeter ao Executivo tal definição. Mais, como dito e redito, relativamente a uma genérica fiscalização.

(...)

Assim sendo, a norma municipal sob lupa está em conformidade com o ordenamento constitucional.

Logo, imperativa a improcedência do pedido.

4. Pelo exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO manifesta-se pela improcedência da presente ação direta de inconstitucionalidade, nos termos anteriormente delineados.

Porto Alegre, 11 de março de 2020.

JACQUELINE FAGUNDES ROSENFELD,

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)