

PARECER Nº 368 / 2023

Consultante: Secretaria Municipal de Governo

Assunto: Análise de projeto de lei n. 42/2022 (XXX84258) para sanção ou veto.

Autoria: Vereador Deivid Wisley Angelos

Súmula do projeto de lei: *Introduz alterações no artigo 234 da Lei dezembro de 2 fogos de artifício e de artefatos pirotécnicos com estampidos a ambientes particulares, bem como proibir a venda destes artefatos no Município de Londrina.*

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. ANÁLISE DE PROJETO DE LEI APROVADO PELO LEGISLATIVO MUNICIPAL. DIREITO ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. MODIFICAÇÃO DO CÓDIGO DE POSTURAS MUNICIPAL. PROJETO QUE PRETENDE PROIBIR A SOLTURA E DE VENDA DE FOGOS DE ARTIFÍCIO NO ÂMBITO LOCAL. INCONSTITUCIONALIDADE DA PROIBIÇÃO DE COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTO LÍCITO NO ÂMBITO NACIONAL. FALTA DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL. VEDAÇÃO QUE ULTRAPASSA A RAZOABILIDADE E A PROPORCIONALIDADE DAS LIMITAÇÕES LEGAIS MUNICIPAIS AO EXERCÍCIO DA LIVRE INICIATIVA. NECESSIDADE DE VETO INTEGRAL, PELA IMPOSSIBILIDADE DE SEPARAÇÃO DAS MATÉRIAS PARA VETO PARCIAL.

1. Relatório

A Secretaria Municipal de Governo consulta esta Procuradoria a respeito do Projeto de Lei n. 42/2022 (10184258), que altera a [Lei Municipal n. 11.468/2011, o Código de Posturas Municipal](#), para introduzir " *alterações no artigo 234 da Lei dezembro de 2 fogos de artifício e de artefatos pirotécnicos com estampidos a ambientes particulares, bem como proibir a venda destes artefatos no Município de Londrina*", para que o Prefeito possa se manifestar para fins de sanção ou veto.

Foi anexada a íntegra do processo legislativo que resultou na aprovação do projeto ([XXX84259](#)).

2. Análise

2.1 Ressalvas iniciais

Ressalte-se, antes de tudo, que o presente opinativo somente passa a ter validade jurídica após sua ratificação pelo Procurador-Geral do Município, mediante a assinatura eletrônica da Chefia máxima deste órgão jurídico, sem o que cuidar-se-á de mera minuta de parecer, que não produz nenhum efeito.

Também de antemão, deve ser ressaltado que a análise prévia de projetos de lei emanados do Poder Executivo, pela Gerência de Assuntos Legislativos e Normativos da Procuradoria-Geral do Município, deve se pautar em seus critérios formais, sendo indevida a incursão deste órgão de assessoria jurídica na adoção, ou não, da medida ou da política pública encetada na proposta legislativa, próprios da atividade político-administrativa (e não jurídica), salvo nos casos de flagrante inconstitucionalidade ou ilegalidade.

Aclara-se, também, que o projeto analisado é o constante no documento [XXX84258](#). *A PGM não se responsabiliza por eventuais modificações que não tenham sido encaminhados a este serviço jurídico para análise.*

Ademais, não temos conhecimento nem formas de confirmação de dados fáticos mencionados no projeto, nem condições de julgar o acerto ou não das manifestações técnicas constantes do processo administrativo, o que deve ser confirmado pela autoridade consulente.

Recordamos, por fim, que a questão jurídica não esgota a amplitude da análise para sanção ou veto de um projeto de lei. Cremos ser essencial, portanto, a manifestação das secretarias e entes da Administração Indireta com atuação pertinente para uma análise de mérito acerca da viabilidade de sanção do projeto como aprovado, além do juízo político a ser exercido pelo Chefe do Poder Executivo Municipal.

O projeto de lei sob análise é de mérito irretocável, bem demonstrando a preocupação dos nobres Srs. Vereadores com o interesse público. Todos os apontamentos realizados por meio do presente parecer jurídico são de ordem estritamente técnica, no cumprimento da função de consultoria jurídica legalmente determinada à Procuradoria-Geral do Município, não significando, de modo algum, qualquer objeção político-ideológica do seu subscritor ou mesmo crítica à atuação dos Srs. Edis, que representam a vontade popular na nobre função de materialização da democracia representativa no âmbito local. Trata-se de mero cumprimento do dever legal que nos é imposto, com o nítido caráter de auxílio no controle da constitucionalidade das normas municipais e no contínuo aperfeiçoamento do processo legislativo municipal.

Passemos à análise do projeto de lei aprovado pela Câmara Municipal de Vereadores.

2.2 Competência legislativa municipal

Quanto à competência legislativa municipal, temos que diferenciar as modificações pretendidas pelo projeto de lei, que são duas de diferentes naturezas:

- a) a proibição de queima de fogos de artifício com estampido ou estouro no Município de Londrina (modificação de redação do inciso I do artigo 234 do Código de Posturas municipal);

- b) a proibição de venda de fogos de artifício com estampido ou estouro e de artigos similares, inclusive pirotécnicos, no Município de Londrina (inclusão do inciso V ao artigo 234 do Código de Posturas municipal).

Em nosso entendimento, há competência legislativa municipal para tratar do tema "a" ("proibição de queima de fogos de artifício"). Sob tal aspecto, há possibilidade do Município legislar sobre a matéria, sendo a competência fundamentada no artigo 30, incisos I e VII da [Constituição Federal](#), cuidando-se de norma relativa à organização territorial, meio ambiente e controle do uso do solo urbano, referente a posturas municipais, matéria correlata ao interesse local,

como se depreende da justificativa do projeto. Tal competência é referendada pela previsão do art. 5º, inciso I, XIII, XXII e XXXIX da [Lei Orgânica Municipal - LOM](#). Inclusive, o E. Supremo Tribunal Federal, há poucos dias, decidiu nesse mesmo sentido:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL. DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. RECURSO INTERPOSTO EM FACE DE ACÓRDÃO EM ADI ESTADUAL. LEI 6.212/2017 DO MUNICÍPIO DE ITAPETININGA/SP. PROIBIÇÃO DE SOLTURA DE FOGOS DE ARTIFÍCIO E ARTEFATOS PIROTÉCNICOS QUE PRODUZEM ESTAMPIDO. PROTEÇÃO DA SAÚDE E DO MEIO AMBIENTE. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. NORMA MAIS PROTETIVA. ATENDIMENTO AOS REQUISITOS PARA A COMPETÊNCIA SUPLETIVA DOS MUNICÍPIOS. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. OBSERVÂNCIA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E DESPROVIDO. 1. O Município é competente para legislar concorrentemente sobre meio ambiente, no limite de seu interesse local e desde que esse regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados, assim como detém competência legislativa suplementar quanto ao tema afeto à proteção à saúde (art. 24, VI e XII, da CRFB/88). 2. É constitucionalmente válida a opção legislativa municipal de proibir o uso de fogos de artifício de efeito sonoro ruidoso, ao promover um padrão mais elevado de proteção à saúde e ao meio ambiente, nos limites razoáveis do regular exercício de competência legislativa pelo ente estatal. Precedente: ADPF 567, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 1º/3/2021, DJe de 29/3/2021. 3. Tese de repercussão geral: “É constitucional – formal e materialmente – lei municipal que proíbe a soltura de fogos de artifício e artefatos pirotécnicos produtores de estampidos”. 4. Recurso extraordinário conhecido e desprovido. (RE 1210727, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 09/05/2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 16-05-2023 PUBLIC 17-05-2023)

Por outro lado, entendemos que não há competência legislativa municipal para tratar do tema "b" ("proibição de venda de fogos de artifício"). Expliquemos.

A nosso ver, podem os municípios legislar sobre direito econômico - aí incluído o consumo - por uma interpretação conjunta do art. 30 e do art. 24, ambos da CF/88, sob a perspectiva do interesse local, mas com respeito às normas gerais expedidas pela União. Mas a proibição de venda de um produto ou serviço que é considerado lícito em âmbito nacional, mormente em respeito à noção de liberdade de trabalho (art. 5º, XIII, CF/88) e à livre iniciativa (art. 3º, IV e art. 170, CF) parecem ultrapassar a competência legislativa municipal de forma clara.

Veja-se que a venda de fogos de artifício é regulada por lei federal e é lícita, regulada pelo [Decreto-Lei n. 4.238/1942](#), que prevê, em seu artigo 1º:

Art. 1º São permitidos, em todo o território nacional, a fabricação, o comércio e o uso de fogos de artifício, nas condições estabelecidas neste decreto-lei.

Ora, no que se refere a normas de Direito Econômico, se é bem verdade que os municípios podem legislar em atendimento ao interesse local, as leis municipais não podem contrariar as previsões das normas gerais de cunho nacional, por interpretação conjunta das regras da competência concorrente (art. 24, CF/88). Ademais, a gravosa proibição de comercialização local de um produto considerado lícito nacionalmente não parece atender aos limites da razoabilidade e da proporcionalidade na limitação da atividade econômica privada, ultrapassando os limites da regulamentação limitadora da livre iniciativa (art. 170, Parágrafo Único, CF/88).

Note-se que já tivemos um precedente judicial do E. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná - TJPR que declarou inconstitucional a [Lei Municipal n. 9.188/2003](#), de Londrina, que proibia a venda de armas de brinquedo em âmbito local. O E. TJPR entendeu, por seu Órgão Especial, que a matéria de "proibição de comercialização de produtos" é de competência privativa federal, por força do art. 22, inciso I, da CF/88:

INCIDENTE DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL DE LONDRINA Nº 9.188/2003 - PROIBIÇÃO DE COMERCIALIZAÇÃO DE ARMAS DE BRINQUEDO - OPOSIÇÃO DA LEI MUNICIPAL AO ART. 26 DA LEI Nº 10.826/2003 (ESTATUTO DO DESARMAMENTO) - HIPÓTESE DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO - ART. 22, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - INCONSTITUCIONALIDADE DE DISPOSITIVOS DA LEI MUNICIPAL - INCIDENTE PARCIALMENTE PROCEDENTE. A comercialização de produtos é matéria de competência legislativa privativa da União, por se relacionar com o livre exercício da atividade comercial (art. 22, inciso I, da CR/88), não podendo os Estados e os Municípios, sob o fundamento da presença do interesse local, legislar em respeito do tema, sob pena de usurpação de competência. (TJPR - Órgão Especial - IDI - Região Metropolitana de Londrina - Foro Central de Londrina - Rel.: DESEMBARGADOR JONNY DE JESUS CAMPOS MARQUES - Unânime - J. 17.02.2014)

Inclusive, o parecer jurídico da Assessoria Jurídica do Legislativo Municipal apontou o mesmo vício (p. 6-16 e p. 23-28 - doc. [10184259](#)), com fundamentos um pouco diversos.

Por tal razão, opinamos pelo veto da proposta em relação ao tema da proibição de venda de fogos de artifício, por sua inconstitucionalidade. Há, contudo, problemas na técnica legislativa escolhida pelo Legislativo Municipal, que voltaremos a aprofundar no item 2.5 infra, ao qual remetemos o consulente e que complementam o aqui exposto.

2.3 Iniciativa legislativa

Além do problema de inconstitucionalidade acima apontado, em relação à iniciativa do projeto de lei, há aspectos que merecem detença.

É que o projeto de lei modifica e aumenta situações vedadas pelo Código de Posturas local, pressupondo-se que deverá haver a fiscalização por parte de órgãos administrativos municipais. Sob tal perspectiva, potencialmente há a obrigação de criação de meios de fiscalização por órgãos de polícia municipal.

Em relação a tal aspecto, no que se refere à autoria, a questão posta a debate neste pedido de parecer é complexa, sendo defensável tanto o posicionamento de que não se cuida de matéria de autoria privativa do Prefeito, quanto, contrariamente, de que refere-se à estruturação e fiscalização administrativas, ínsitas à Administração Pública e portanto de iniciativa vinculada ao Chefe do Executivo (art. 29, II, LOM). *Isso porque o texto do projeto aprovado prevê, expressamente, a criação de ônus fiscalizatório ao Executivo Municipal, sendo a iniciativa, no caso concreto, do Poder Legislativo.*

Ambas as posições são defensáveis juridicamente, e portanto, através de um juízo de oportunidade e conveniência, deve ser definida a linha a ser adotada pelo Exmo. Sr. Prefeito Municipal, no exercício de sua legítima discricionariedade administrativa.

Desse modo, se a vedação estipulada na lei municipal ensejar a necessidade de criação de uma nova atividade fiscalizatória para o Município, ter-se-ia uma situação de possível ofensa à iniciativa privativa do Executivo Municipal, numa das interpretações possíveis sobre a matéria. Se a prescrição legal apenas ensejar o acréscimo de um item a ser fiscalizado dentro de uma estrutura de poder de polícia administrativa já existente, inserindo-se em atividade ordinária, cremos inexistir qualquer vício na iniciativa legislativa da proposta. Seria importante que fosse verificada essa situação previamente à decisão sobre a sanção ou veto por parte do Exmo. Sr. Chefe do Executivo Municipal.

Se o efeito prático do projeto for a necessária criação de uma nova estrutura ou procedimento fiscalizatórios, esclarecemos que, numa interpretação mais literal da Constituição Federal, da Constituição Estadual e da Lei Orgânica Municipal, averigua-se que efetivamente não se dispõe, expressamente, que a fixação de posturas municipais sejam de iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Por tal linha de raciocínio, não havendo disposição expressa nesse sentido, cuidar-se-iam de matérias de iniciativa concorrente entre Executivo e Legislativo, autorizando-se pois o início do processo legislativo por parte do(a) Exmo(a). Sr(a). Vereador(a) subscritor(a) deste projeto de lei.

De outro vértice, não há como negar-se a existência de entendimento contrário, no sentido de que tais matérias, ao se inserirem no poder de polícia administrativa, e, corolário lógico, na

própria estrutura da Administração Pública se criarem a necessidade de novas estruturas e procedimentos fiscalizatórios, devem ser cuidadas por meio de normas legais de iniciativa privativa do Prefeito Municipal.

Com efeito, por uma interpretação mais sistemática, verifica-se a Constituição Federal determina, em seu art. 61, § 1º, II “ε”, que compete privativamente ao Chefe do Executivo iniciar processo legislativo cujo objeto seja matéria atinente à Administração Pública, *ad litteram*:

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:

(...)

II - disponham sobre:

(...)

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

A interpretação dada à norma pelo Supremo Tribunal Federal não deixa dúvidas que ali insere-se toda matéria relativa à Administração Pública, e não somente (ou literalmente) a criação ou extinção de órgãos administrativos. Confira-se:

EMENTA DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGISLAÇÃO ESTADUAL PAULISTA DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE TRATA SOBRE A VEDAÇÃO DE ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA, INDIRETA E FUNDAÇÕES PÚBLICAS. REGULAMENTAÇÃO JURÍDICA DE DEVERES, PROIBIÇÕES E RESPONSABILIDADES DOS SERVIDORES PÚBLICOS, COM A CONSEQUENTE SANÇÃO ADMINISTRATIVA E PROCEDIMENTO DE APURAÇÃO. INTERFERÊNCIA INDEVIDA NO ESTATUTO JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DE SÃO PAULO. VIOLAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA RESERVADA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DESCUMPRIMENTO DOS ARTS. 2º E 61, §1º, II, “C”, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DO ATO NORMATIVO ESTADUAL. 1. Da análise da legislação contestada, verifica-se que, não obstante seu objeto inicial seja a disciplina de vedação do

assédio moral no âmbito da administração pública estadual direta, indireta e fundações públicas, em verdade, versa sobre questões atinentes ao campo do estatuto dos servidores públicos, na medida em que regulamenta deveres, proibições e responsabilidades dos servidores públicos. 2. As prescrições da legislação paulista para além da classificação das condutas classificadas como vedadas, por versarem comportamento de assédio moral (arts. 1º e 2º), impõem sanção aos atos praticados resultantes do assédio com a pena de nulidade de pleno direito (art. 3º). Ademais, são fixadas disposições sobre sanções administrativas (como advertência, suspensão e demissão, art. 4º) e os procedimentos de apuração e do exercício do direito de defesa do servidor acusado. Regras jurídicas que justificam o enquadramento da lei no campo material do estatuto de servidores públicos. 3. A organização da relação estatutária dos servidores públicos é atribuição reservada do Poder Executivo, não competindo a outro Poder interferência indevida no espaço decisório acerca dos comandos da administração pública. Violação do art. 61, §1º, “c” e do art. 2º da Constituição Federal. Competência legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. 4. Ação direta de inconstitucionalidade procedente. (ADI 3980, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 29/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-282 DIVULG 17-12-2019 PUBLIC 18-12-2019)

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 3.779/2004. PROCESSO LEGISLATIVO DE INICIATIVA PARLAMENTAR. 1) FIXAÇÃO DE LISTA DE MÉDICOS PLANTONISTAS, MÉDICO RESPONSÁVEL E ESPECIALIDADES. VÍCIO DE INICIATIVA NÃO CONFIGURADO. AUSÊNCIA DE CRIAÇÃO DE CARGOS, DE AUMENTO DE DESPESAS OU DE ALTERAÇÃO NA ESTRUTURA E ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS E SECRETARIAS DO MUNICÍPIO. DECLARAÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 1º DA LEI MUNICIPAL N. 3.779/2004. 2) CRIAÇÃO DE SERVIÇO TELEFÔNICO PARA DENÚCIAS E INFORMAÇÕES. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. ACÓRDÃO MANTIDO NESTA PARTE. CONTRARIEDADE AO ART. 61, § 1º, INC. II, AL. A, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES. 3) RECURSO EXTRAORDINÁRIO PARCIALMENTE PROVIDO: DECLARAÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 1º DA LEI MUNICIPAL N. 3.779/2004. (RE 600483, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 04/10/2019, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-233 DIVULG 25-10-2019 PUBLIC 28-10-2019)

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. INSTITUIÇÃO DE SERVIÇO DE ODONTOLOGIA NAS ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÕES E ESTABELECE OBRIGAÇÃO A ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ACÓRDÃO RECORRIDO EM SINTONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTES SUPREMO TRIBUNAL. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. (ARE 761857 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma,

julgado em 24/03/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-079 DIVULG 19-04-2017 PUBLIC 20-04-2017)

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÕES E ESTABELECE OBRIGAÇÃO A ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1. Acórdão recorrido que se encontra em sintonia com a jurisprudência desta Corte no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, matéria da competência privativa do Chefe do Poder Executivo. 2. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 653041 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Primeira Turma, julgado em 28/06/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-166 DIVULG 08-08-2016 PUBLIC 09-08-2016)

EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei de iniciativa parlamentar que dispõe sobre atribuições de órgãos da Administração Pública. Vício de iniciativa reconhecido. Inconstitucionalidade mantida. 1. O acórdão recorrido encontra-se em consonância com o entendimento pacífico da Corte de que é inconstitucional lei proveniente de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública. 2. Agravo regimental a que se nega provimento. (ARE 1022397 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 08/06/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-129 DIVULG 28-06-2018 PUBLIC 29-06-2018)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 10539/00. DELEGACIA DE ENSINO. DENOMINAÇÃO E ATRIBUIÇÕES. ALTERAÇÃO. COMPETÊNCIA. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SIMETRIA. OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA PELOS ESTADOS MEMBROS. VETO. REJEIÇÃO E PROMULGAÇÃO DA LEI. VÍCIO FORMAL: MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. 1. Delegacia de ensino. Alteração da denominação e das atribuições da entidade. Iniciativa de lei pela Assembléia Legislativa. Impossibilidade. Competência privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo sobre matérias pertinentes à Administração Pública (CF/88, artigo 61, § 1º, II, "e"). Observância pelos estados-membros às disposições da Constituição Federal, em razão da simetria. Vício de iniciativa. 2. Alteração da denominação e das atribuições do órgão da Administração Pública. Lei oriunda de projeto da Assembléia Legislativa. Veto do Governador do Estado, sua rejeição e a promulgação da lei. Subsistência do atentado à competência reservada ao Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a matéria. Vício formal insanável, que não se convalida. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei 10539, de 13 de abril de 2000, do Estado de São Paulo. (STF, ADI 2417, rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 5.12.2003).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.835/2001 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. INCLUSÃO DOS NOMES DE PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS INADIMPLENTES NO SERASA, CADIN E SPC. ATRIBUIÇÕES DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. INICIATIVA DA MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. A lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da Administração Estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e art. 84, VI, a da Constituição federal). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada (STF, ADI 2857, rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe 30.11.2007).

Agravo regimental em recurso extraordinário. 2. Controle de constitucionalidade. Declaração de inconstitucionalidade, pelo Tribunal de origem, de lei municipal em face da Constituição estadual. Matéria de reprodução obrigatória. Constituição Federal. Cabimento de recurso extraordinário. 3. Vício de iniciativa. Lei decorrente de projeto de autoria parlamentar que altera atribuições de órgãos da Administração Pública atrai vício de reserva de iniciativa, porquanto essa matéria está inserida entre aquelas cuja deflagração do processo legislativo é exclusiva do Poder Executivo. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF, RE 586050-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 23.03.2012)

A interpretação do Supremo Tribunal Federal acerca do art. 61, § 1º, II, "b", "c" e "e", da Constituição Federal, é no sentido, portanto, de que todas as matérias pertinentes à Administração Pública são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, porque, ao final e ao cabo, inserem-se na própria autonomia de gestão conferida ao Executivo em relação ao Legislativo, poderes que devem ser harmônicos e independentes entre si.

E o E. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná não destoia desse entendimento:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR AD REFERENDUM. LEI MUNICIPAL, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE PROÍBE A AUTARQUIA FORNECEDORA DE SERVIÇOS DE ÁGUA DE COBRAR A TARIFA BÁSICA DE CONSUMO. PRESENÇA DOS PRESSUPOSTOS DA PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DA ARGUMENTAÇÃO E DO PERIGO NA DEMORA. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA.

*INTROMISSÃO PARLAMENTAR NA ESFERA DE ATRIBUIÇÕES DO CHEFE DO EXECUTIVO PARA FIXAR AS DIRETRIZES DE CONDUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ESTABELEÇER POLÍTICAS PÚBLICAS REMUNERATÓRIAS DOS SERVIÇOS PÚBLICOS. INGERÊNCIA NA AUTARQUIA PRESTADORA DOS SERVIÇOS DE FORNECIMENTO DE ÁGUA, ENTIDADE PERTENCENTE À ADMINISTRAÇÃO INDIRETA MUNICIPAL. OFENSA À SEPARAÇÃO DE PODERES (ART. 7º, 66, IV e 87, VI, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL). PERIGO NA DEMORA IGUALMENTE DEMONSTRADO. RISCO DE DANOS IRREPARÁVEIS AOS COFRES PÚBLICOS. CAUTELAR DEFERIDA. (TJPR - Órgão Especial - 0048806-50.2020.8.16.0000 - * Não definida - Rel.: Desembargador Arquelau Araujo Ribas - J. 15.12.2020)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar nº 899/2011, Lei nº 9.179/2012 e lei nº 9.523/2013, do Município de Maringá. REVOGAÇÃO TÁCITA DOS ATOS NORMATIVOS IMPUGNADOS PELA LEI COMPLEMENTAR Nº 966/2013, DA MESMA MUNICIPALIDADE, QUE INSTITUIU O novo plano de Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos servidores públicos ativos do quadro geral da Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo do Município de Maringá, submetidos ao regime estatutário, dispondo sobre a carga horária APLICÁVEL AOS SERVIDORES OCUPANTES DOS CARGOS DE FONOAUDIÓLOGO, NUTRICIONISTA, FARMACÊUTICO, TÉCNICO EM RADIOLOGIA E ENFERMEIRO. AUSÊNCIA DE INTERESSE PROCESSUAL NESSE PONTO. PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL E DO STF. PARCIAL EXTINÇÃO DA AÇÃO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. MÉRITO. LEIS DE INICIATIVA PARLAMENTAR. INSTITUIÇÃO DE JORNADA DE TRABALHO DE 30 HORAS SEMANAIS A ALGUMAS CATEGORIAS DE EMPREGADOS PÚBLICOS VINCULADOS AO PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ. VÍCIO FORMAL. INICIATIVA DE LEIS QUE VERSEM SOBRE REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES DO PODER EXECUTIVO QUE CABE AO CHEFE DESSE PODER. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 66, II, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. NECESSIDADE DE MODULAÇÃO DOS EFEITOS TEMPORAIS DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. BOA-FÉ DOS EMPREGADOS PÚBLICOS ABRANGIDOS PELAS NORMAS CONTESTADAS. SEGURANÇA JURÍDICA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE, COM EFEITOS EX NUNC, A PARTIR DO TRÂNSITO EM JULGADO DESTA DECISÃO. (TJPR - Órgão Especial - 0029250-62.2020.8.16.0000 - * Não definida - Rel.: Desembargadora Maria José de Toledo Marcondes Teixeira - J. 15.12.2020)*

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 6.466/2015 do Município de Cascavel (pr). Norma que dispõe sobre: a) a utilização exclusiva da bilhetagem eletrônica no transporte coletivo urbano; b) proíbe o repasse dos custos da medida para os usuários; c) proibição de demissão dos empregados que atualmente exercem a função de cobrador; d) autoriza a comercialização do verso do cartão eletrônico como espaço publicitário. Preliminar. Ação conhecida em parte, tão somente com relação aos parâmetros de controle

*previstos na Constituição do Estado do Paraná. Art. 101, vii, “f”, da Constituição Estadual. Mérito. Projeto de lei de autoria de membro do Poder Legislativo Municipal. Ingerência na forma de prestação do serviço público local, suprimindo do Poder Executivo a condução dos contratos administrativos. Inconstitucionalidade verificada. Vício formal de iniciativa. Artigo 7º da constituição estadual. Ação julgada procedente. (TJPR - Órgão Especial - 0060804-49.2019.8.16.0000 - * Não definida - Rel.: Desembargador Hamilton Mussi Corrêa - J. 10.06.2020)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.078/2017 DO MUNICÍPIO DE QUATRO BARRAS/PR, QUE AUTORIZOU A CONTRATAÇÃO DE SEGURO DE VIDA PARA OS SERVIDORES PÚBLICOS EFETIVOS DA URBE. ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DA NORMA PELA INEXISTÊNCIA DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA ESPECÍFICA. AUSÊNCIA DE INTERESSE PROCESSUAL. POTENCIAL OFENSA MERAMENTE REFLEXA À CARTA ESTADUAL. LEIS ORÇAMENTÁRIAS INTERPOSTAS ENTRE O PARÂMETRO DE CONTROLE E A LEI QUESTIONADA. EXTINÇÃO PARCIAL DA DEMANDA SEM EXAME DO MÉRITO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. OCORRÊNCIA. PROCESSO LEGISLATIVO INICIADO POR PARLAMENTARES DA MUNICIPALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. A LEI IMPUGNADA MODIFICOU A RELAÇÃO JURÍDICA MANTIDA ENTRE O ENTE POLÍTICO E OS SERVIDORES PÚBLICOS EFETIVOS. NORMA QUE OSTENTA NATUREZA JURÍDICA DE REGIME JURÍDICO. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA DAR INÍCIO AO PROCESSO LEGISLATIVO EM NORMAS DESTA ESTIRPE NA LINHA DO ART. 66, INC. II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. (TJPR - Órgão Especial - 0065099-32.2019.8.16.0000 - * Não definida - Rel.: Desembargador Carlos Mansur Arida - J. 27.07.2020)*

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI ESTADUAL Nº 19.810/2019, QUE INSTITUI O PLANO ESTADUAL DE FLORESTAS PLANTADAS NO ÂMBITO DE ESTADO DO PARANÁ - PROJETO DE LEI DEFLAGRADO POR PARLAMENTARES. VÍCIO DE INICIATIVA - ARTIGO 66, INCISO IV, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ. DIPLOMA NORMATIVO QUE, AO ESTABELECEER NORMAS DE DIREITO AMBIENTAL, PROMOVEU REDESENHO DE ÓRGÃOS E SECRETARIAS DA ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL - SUPRESSÃO DE ATRIBUIÇÕES DA SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE E INCREMENTO DAS INCUMBÊNCIAS DA SECRETARIA DE ESTADO DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO, A QUAL RECEBE A FUNÇÃO ADMINISTRATIVA DENOMINADA “AUTORIDADE DE FLORESTAS PLANTADAS” - ALTERAÇÕES NA COMPOSIÇÃO DO FUNDO DE EQUIPAMENTO AGROPECUÁRIO (FEAP), QUE PASSA A INCORPORAR RECEITAS ORIUNDAS DO SETOR FLORESTAL - MATÉRIA AFETA À ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL - INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES (ARTIGO 7º

*DA CE). PRECEDENTES DESTE ÓRGÃO ESPECIAL - INCONSTITUCIONALIDADE QUE ATINGE A LEI EM SUA INTEIREZA, DIANTE DA INTERDEPENDÊNCIA ENTRE SEUS DISPOSITIVOS - INVIABILIDADE DE MANUTENÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO DOS DISPOSITIVOS QUE NÃO TRATAM DE ATRIBUIÇÕES DO PODER EXECUTIVO - AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (TJPR - Órgão Especial - 0014017-59.2019.8.16.0000 - * Não definida - Rel.: Desembargador Antonio Loyola Vieira - J. 02.09.2019)*

A interpretação devida ao art. 29, II, da LOM, portanto, não poderia se dar de maneira diversa, haja vista cuidar-se de regra simétrica à norma constitucional acima transcrita, até porque se acatada a possibilidade de iniciativa de projetos legislativos atinentes à organização, poder fiscalizatórios, atribuições, etc., da Administração por força do Poder Legislativo, por via transversa estar-se-ia atentando contra o princípio da separação de poderes (art. 2º, CF), porque seria dado ao Legislador impor regras ao Executivo referentes à sua própria organização administrativa.

Assim, é robusto o entendimento de que as **posturas municipais** cuidam-se de matéria atinente à Administração Pública, por versarem sobre normas de conduta impostas aos munícipes para o bem estar comum, com a criação de ônus fiscalizatório ao Poder Executivo. Logo, caso o efeito da previsão legal seja o de exigir a criação de novas estruturas administrativas ou novos procedimentos fiscalizatórios, a iniciativa de deflagração do processo legislativo parece ser privativa do Chefe do Poder Executivo, não autorizando o ordenamento jurídico-constitucional que seja iniciado por outrem.

Nesse sentido, diversos precedentes jurisprudenciais, em sede de Ações Diretas de Inconstitucionalidade, como se verifica dos arestos a seguir exemplificados:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Municipal. Iniciativa do Poder Legislativo. Regulação de posturas municipais. Uso de bem público. Intervenção na autonomia administrativa do Poder Executivo. É inconstitucional a lei, de iniciativa do Poder Legislativo, que interfere na autonomia administrativa atribuída ao Executivo, ao estabelecer normas sobre posturas municipais. A iniciativa para deflagrar processo legislativo, em matéria que envolva a organização administrativa, é princípio constitucional básico, que deve ser aplicado nas três esferas políticas da Federação. Representação julgada procedente. (TJMG, ADI N° 1.0000.09.508655-9/000, Rel. Des. Almeida Melo, DJ 26.08.2011)

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - REGULAMENTAÇÃO DE POSTURAS MUNICIPAIS - PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. É de ser declarada inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que trata de normas sobre posturas municipais, por ofensa ao princípio constitucional da separação dos poderes, consagrado, em relação aos Municípios, no art. 173 da CEMG. Representação acolhida. (TJMG, ADI nº 1.0000.06.449.058-4/000, Rel. Des. Cláudio Costa, DJ de 07.04.2008).

Desse modo, se a questão tratada na proposta legislativa é de conferir novas atribuições ao Poder Executivo, por meio da criação de uma nova postura pública a ser seguida e, exatamente por isso, sendo mister sua posterior fiscalização, haveria a invasão da competência subjetiva para a sua deflagração, conforme acima apontado. Se não há criação de nova obrigação fiscalizatória, mas apenas a inclusão de um novo item numa estrutura já existente de exercício do poder de polícia administrativa o que parece ocorrer no caso, mas deve ser confirmado pelas autoridades competentes -, inexistente o vício de iniciativa, situação concreta que deve ser analisada e avaliada pelas autoridades competentes.

2.4 Da necessidade de audiência pública

Recordamos que diante do que prevê o art. 2º, § 1º, II, "f", da [Lei Municipal n. 13.339/2022](#), a [Lei Geral do Plano Diretor Participativo Municipal](#), o Código de Posturas é considerado parte integrante do Plano Diretor de Londrina, o que é bastante discutível - pela natureza das normas de postura -, mas que é o quadro atual do ordenamento jurídico municipal.

Em assim sendo, modificações na legislação referida estariam sujeitas, *a priori*, à necessidade de prévias *audiências públicas* como instrumento de democratização (art. 144, I e 148 do Plano Diretor).

No caso presente, como se denota do processo legislativo ([XXX84259](#)), foi realizada uma audiência pública, tendo o Poder Legislativo considerado suprido o requisito de participação popular.

2.5 Aspectos atinentes ao mérito do projeto e da necessidade de veto integral pela técnica legislativa escolhida

Quanto ao mérito do projeto *não vislumbramos nenhuma ofensa a normas constitucionais em relação ao tema da proibição de soltura de fogos de artifício*, encontrando-se dentro da discricionariedade legislativa no trato dos assuntos de interesse local. Mas, como já exposto no item 2.2 *supra*, consideramos que a *proibição de venda de fogos de artifício prevista no projeto é inconstitucional e deve ser vetada*.

Ocorre que a técnica legislativa escolhida pelos Srs. Vereadores no caso concreto impede o veto parcial do projeto de lei.

É que todas as modificações pretendidas, a que está de acordo com a Constituição Federal e com a LOM - que deveria ser sancionada - e a que não está - e que deveria ser vetada - encontram-se no mesmo artigo 1º do projeto de lei, não sendo possível separá-las. Determina, nesse sentido, a [Constituição de 1988](#), em regra reproduzida pelo art. 31, § 2º da [Lei Orgânica Municipal - LOM](#):

Art. 66. [...]

§ 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea. [...]

Ora, o artigo 1º é composto apenas do *caput*, seguido do texto que se modificará no Código de Posturas. A redação compõe um todo que não é dividido em parágrafo, inciso ou alínea (o que é dividida é a redação do artigo modificado no Código de Posturas, mas que não compõe um inciso do projeto de lei sob análise).

Desse modo, consideramos que todo o projeto deverá ser vetado, em sua integralidade, pela impossibilidade de separação dos temas, sem prejuízo de posterior aprovação de novo projeto que abranja apenas a proibição de soltura de fogos de artifício, se for essa a vontade do Legislativo Municipal.

3. Conclusão

Por todo o exposto no tópico 2, a que remetemos a consulente, opinamos, sob o aspecto estritamente jurídico, que o projeto seja integralmente vetado, pela inconstitucionalidade da proibição de comercialização de produto lícito em âmbito nacional e em face da impossibilidade de veto parcial no caso concreto pela técnica legislativa escolhida pelo Legislativo Municipal.

Além do aqui exposto, recordamos, no mais, que o Chefe do Executivo Municipal deve avaliar sob o ponto de vista de seu juízo político-administrativo se convém sancionar ou vetar o projeto no todo ou em parte, pois a análise não se limita à dimensão jurídica, mas de conveniência administrativa, também, devendo serem ouvidos os órgãos e entidades da Administração com competência para análises sob outras dimensões que não a estritamente jurídica.

São as considerações que devem ser remetidas à apreciação e à ratificação superior.

Ressalte-se, por fim, que o presente opinativo somente passa a ter validade jurídica após sua apreciação, concordância e expressa ratificação pelo Gabinete da PGM, sem o que cuidar-se-á de mera minuta de parecer.

Londrina (PR), 18 de maio de 2023.

CARLOS RENATO CUNHA

Procurador do Município de Londrina

Matrícula 14157-7 - OAB/PR 35.367

Ratifico-o. Tendo em vista o contido na Portaria nº 20/2014-PGM, encaminho ao Gabinete para ratificação.

MARCELO MOREIRA CANDELORO

Gerente de Assuntos Legislativos e Normativos

Em face do previsto na Portaria 20/2014-PGM, RATIFICO-O.

RENATA KAWASSAKI SIQUEIRA

Procuradora-Geral Adjunta de Gestão da Consultoria