



Porto Alegre, 24 de fevereiro de 2025.

Orientação Técnica IGAM nº 4.422/2025

I. O Poder Legislativo do Município de Rio Grande solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 31, de 2025, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “ALTERA A REDAÇÃO DO CAPUT DO ART. 1º DA LEI Nº 8.235, DE 16 DE JULHO DE 2018”.

II. Preliminarmente, esclareça-se que aos Municípios foram conferidas as competências legislativas para legislar sobre assuntos de interesse local e complementar a legislação federal e a estadual no que for cabível, conforme dispõem a Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica Municipal².

Portanto, de início, deve-se examinar a proposição exatamente à luz do critério da competência dos Municípios para legislar sobre esta matéria. Neste sentido, a Constituição Federal dispõe o seguinte:

Art. 22. **Compete privativamente à União legislar sobre:**

I - direito civil, **comercial**, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;
(...)

Parágrafo único. **Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.** (grifou-se)

Art. 24. **Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:**

(...)
V - produção e **consumo**;
(...)

§ 1º **No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.**

§ 2º **A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência complementar dos Estados.**

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - complementar a legislação federal e a estadual **no que couber**; (grifamos)

² Art. 6º Ao Município, entre outras atribuições, compete:

I - legislar e prover sobre assuntos de interesse local;

II - complementar as legislações federal e estadual **no que couber**; (grifamos)



§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. (grifou-se)

Em que pese a competência privativa seja delegável a outros entes federativos, ocorre que, além de não existir Lei Complementar neste sentido, se houvesse, autorizaria apenas os Estados e não os Municípios a legislar sobre a matéria em análise, conforme dispõe o parágrafo único do art. 22, acima transcrito. Assim, a competência da União se impõe.

Outrossim, tratando-se de matéria de competência privativa e, quando concorrente, estendida apenas à União, aos Estados e ao Distrito Federal, não cabe aos Municípios exercê-la, conforme dispõem o art. 22 e o art. 24 da Constituição Federal, acima transcritos. Neste sentido, veja-se o magistério de José Afonso da Silva³:

Quanto à extensão, ou seja, quanto à participação de uma ou mais entidades na esfera da normatividade ou da realização material, vimos que a competência se distingue em: (a) exclusiva, quando é atribuída a uma entidade com exclusão das demais (art. 21); (b) privativa, quando enumerada como própria de uma entidade, com possibilidade, no entanto, de delegação (art. 22 e seu parágrafo único) e de competência suplementar (art. 24 e seus parágrafos); a diferença entre a exclusiva e privativa está nisso, aquela não admite complementariedade nem delegação;

(...)

(d) concorrente, cujo conceito compreende dois elementos: (d.1) possibilidade de disposição sobre o mesmo assunto ou matéria por mais de uma entidade federativa; (d.2) primazia da União no que tange à fixação de normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas (art. 24, §§ 1º ao 4º).

Apenas a título de exemplo, cita-se que, conforme notícia publicada na revista eletrônica Consultor Jurídico⁴, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo julgou inconstitucional uma lei do Município de Santos que tem como objeto proibir a comercialização de animais domésticos.

Nesse contexto, veja-se a seguinte ementa da jurisprudência dos Tribunais sobre a pretensão de norma municipal pretender exercer competência em matéria estendida apenas à União, aos Estados e ao Distrito Federal:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal nº 2.395, de 07 de março de 2022, de iniciativa parlamentar, que "proíbe a comercialização de

³ Curso de Direito Constitucional Positivo. 26ª ed., São Paulo, Malheiros, 2006, p. 481.

⁴ < <https://www.conjur.com.br/2021-ago-19/lei-proibe-comercio-animais-domesticos-inconstitucional/> > acesso nesta data.



caninos, felinos, roedores e lagomorfos no Município" de Itatinga 1. Vedação de venda de animais – matéria de direito civil e comercial – **invasão de competência legislativa privativa da União – art. 22, I, da CF – violação do pacto federativo – precedentes do OE – inconstitucionalidade** 2. Direito ambiental – esfera de competência concorrente dos entes federativos – Tema 145 do STF - norma mais protetiva ao meio ambiente, mas que acarreta, segundo o STF, no "esvaziamento do comando normativo de quem é competente para regular o assunto" – **extrapolação da competência legislativa suplementar pelo Município – inconstitucionalidade** 3. **Produção e consumo - esfera de competência concorrente dos entes federativos – norma municipal, contudo, que coíbe a livre iniciativa** – nem toda atividade econômica envolvendo animais representa maus-tratos – abusos que devem ser combatidos concretamente, e não genericamente, em prejuízo de todo um setor econômico – inconstitucionalidade 4. Imposição de obrigações ao Poder Executivo em lei de iniciativa do Poder Legislativo – estipulação de prazo para regulamentação da norma – ingerência em atribuições de órgão da Prefeitura – violação à separação de poderes – Tema 917 do STF, dotado de repercussão geral 5. Ação **julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade** da Lei nº 2.395, de 07 de março de 2022, do Município de Itatinga. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2181610-61.2023.8.26.0000; Relator (a): Vico Mañas; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 29/11/2023; Data de Registro: 05/12/2023) (grifou-se)

Ou seja, depreende-se que não cabe ao Município dispor de uma norma própria para esta matéria, mas tão somente cumprir as diretrizes emanadas da União e em cooperação com os Estados e o Distrito Federal.

Dessa forma, por todos esses ângulos de análise, infere-se que a intenção de projeto de lei ora analisada apresenta não só vícios de ordem formal (o que por si só já obstaria à análise de mérito), mas também de ordem material, à luz das disposições constitucionais e legais e também da jurisprudência.

III. Ante o exposto, em conclusão, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a formação da convicção dos membros desta Câmara e, ainda, assegurada a soberania do Plenário, opina-se com a devida vênia e respeito pela inviabilidade do Projeto de Lei Legislativo nº 31, de 2025, ora analisado, em razão das regras constitucionais de repartição de competências entre os entes federativos.

O que o Município pode fazer e, neste caso, a iniciativa de origem legislativa seria válida, é apenas dispor que a comercialização de fogos de artifício e artefatos pirotécnicos constituirá uma infração administrativa, se é que tal já não consta da Lei nº 8.235, de 2018.



Neste sentido, recomenda-se verificar na legislação local a existência de lei que disponha sobre infrações, a exemplo da própria Lei nº 8.235, de 2018 ou do Código de Posturas. Dessa forma, o projeto de lei teria como objeto alterar aquela lei ou código para inserir o comércio de fogos de artifício e artefatos pirotécnicos como infração e a respectiva penalidade aplicável.

O IGAM permanece à disposição.

Roger Araújo Machado
Advogado, OAB/RS 93.173B
Consultor Jurídico do IGAM