



Capa Seções Colunistas Blogs Anuários Anuncie Apoio cultural

TV ConJur Livraria Mais vendidos Boletim jurídico Busca de livros

LIMITES RAZOÁVEIS

STF julga constitucional lei que proíbe uso de fogos de artifício ruidosos em SP

2 de março de 2021, 9h31

[Imprimir](#) [Enviar](#) [f](#) [t](#) [w](#)

Ouvir: STF julg. 0:00

O Supremo Tribunal Federal julgou constitucional a Lei 16.897/2018 do município de São Paulo, que proíbe o manuseio, a utilização, a queima e a soltura de fogos de estampido e de artifício e de artefatos pirotécnicos de efeito sonoro ruidoso. A decisão foi tomada na sessão virtual encerrada no último dia 26, no julgamento pela improcedência da Arguição de Descumprimento de Fundamental (ADPF) 567, ajuizada pela Associação Brasileira de Pirotecnia (Assobrap).

Na ADPF, a entidade alegou que a lei local conflitaria com a legislação federal e estadual sobre a matéria, desrespeitando o princípio federativo previsto na Constituição. Apontou, ainda, invasão da competência da União e extrapolação da competência suplementar e restrita ao interesse local.



Queima de fogos na capital paulista

O Plenário afastou essas alegações ao seguir o voto do relator, ministro Alexandre de Moraes. Segundo ele, a lei procurou promover um padrão mais elevado de proteção à saúde e ao meio ambiente e foi editada dentro de limites razoáveis do regular exercício de competência legislativa pelo município.

Pessoas com autismo

Em seu voto, o relator traz informações da audiência pública que precedeu a edição da lei, em que foram abordados os impactos negativos que esses fogos

LEIA TAMBÉM

BENEFÍCIO PRÓPRIO

Ex-prefeito é condenado por centralizar autorizações de cesarianas

PROVA DE VÍNCULO

Vender drogas em grupo não caracteriza associação ao tráfico

PETROBRAS E OAS

Diálogo mostra como denúncia "capenga" serviu para condenar Lula

RIGORES FORMAIS

Juíza nega pedido de suspensão da demolição do tobogã do Pacaembu

ANO-BASE 2020

Entrega de declarações do IR começou nesta segunda



Facebook



Twitter



LinkedIn



RSS

causam à saúde de pessoas com transtornos do espectro autista com hipersensibilidade auditiva e os prejuízos que acarretam à vida animal. Segundo um artigo científico anexado ao processo, 63% dessas pessoas não suportam estímulos acima de 80 decibéis, enquanto a poluição sonora advinda da explosão de fogos de artifício pode alcançar de 150 a 175 decibéis.

O ministro registrou que dados do Center of Diseases and Prevention, órgão ligado ao governo dos Estados Unidos, apontam a existência de um caso de autismo a cada 110 pessoas. Portanto, considerada a população de cerca de 12 milhões de habitantes do Município de São Paulo, é possível estimar que a vedação à utilização dos fogos beneficia cerca de 110 mil pessoas. “A lei paulistana, assim, tem por objetivo a tutela do bem-estar e da saúde da população de autistas residente no município”, afirmou.

Proteção aos animais

Quanto à proteção ao meio ambiente, o ministro mencionou estudos científicos que demonstram os danos que o ruído dos fogos de artifício acarretam a diversas espécies animais. Para ele, o fato de a lei restringir apenas a utilização desse tipo de fogos “parece conciliar razoavelmente os interesses em conflito”. Ele frisou que a norma, explicitamente, excetua da proibição os fogos de vista, que produzem efeitos visuais sem estampido, assim como os similares que acarretam barulho de baixa intensidade.

Normas mais protetivas

Ao afastar o argumento da Assobrapí de invasão da competência legislativa da União para legislar sobre o tema, o relator ressaltou que a proteção à saúde e ao meio ambiente concernem à atuação de todos os entes da federação e que a jurisprudência do STF permite aos estados e aos municípios editar normas mais protetivas, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse.

Divergência

Ficou vencido o ministro Edson Fachin, que, apesar de concordar com o mérito, entendeu que a ação não atende ao requisito da subsidiariedade e votou pelo não conhecimento da ADPF. Com informações da assessoria de imprensa do STF.

ADPF 567

[Topo da página](#)[Imprimir](#) [Enviar](#) [f](#) [t](#) [w](#)Revista **Consultor Jurídico**, 2 de março de 2021, 9h31

COMENTÁRIOS DE LEITORES

0 comentários

Comentários encerrados em 10/03/2021.

A seção de comentários de cada texto é encerrada 7 dias após a data da sua publicação.

RECOMENDADO PARA VOCÊ

Links patrocinados por taboola

A alta do Bitcoin é 'fichinha' perto do potencial destes criptoativos

Seu Dinheiro

[Leia Mais](#)

Fique em casa e ser exercite como na academia

Massageador Sensation

Mantenha seus pneus calibrados e reduza acidentes

Somente Novidades.

Fio dental ficou no passado depois dessa invenção!

Irrigador Dental PowerJet

ÁREAS DO DIREITO

[Administrativo](#) [Ambiental](#) [Comercial](#) [Consumidor](#) [Criminal](#) [Eleitoral](#) [Empresarial](#) [Família](#) [Financeiro](#) [Imprensa](#) [Internacional](#)
[Leis](#) [Previdência](#) [Propriedade Intelectual](#) [Responsabilidade Civil](#) [Tecnologia](#) [Trabalhista](#) [Tributário](#)

COMUNIDADES

[Advocacia](#) [Escritórios](#) [Judiciário](#) [Ministério Público](#) [Polícia](#) [Política](#)

CONJUR

[Quem somos](#)[Equipe](#)[Fale conosco](#)

PUBLICIDADE

[Anuncie no site](#)[Anuncie nos Anuários](#)

SEÇÕES

[Notícias](#)[Artigos](#)[Colunas](#)[Entrevistas](#)[Blogs](#)[Estúdio ConJur](#)

ESPECIAIS

[Eleições 2020](#)[Especial 20 anos](#)

PRODUTOS

[Livraria](#)[Anuários](#)[Boletim Jurídico](#)

REDES SOCIAIS

[Facebook](#)[Twitter](#)[LinkedIn](#)[RSS](#)

Consultor Jurídico

ISSN 1809-2829 www.conjur.com.br Política de uso Reprodução de notícias

01/03/2021

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 567 SÃO PAULO

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
REQTE.(S) : ASSOCIACAO BRASILEIRA DE PIROTECNIA
ADV.(A/S) : CRISTIANE ROMANO FARHAT FERRAZ E
OUTRO(A/S)
ADV.(A/S) : DANIELLA ZAGARI GONCALVES
INTDO.(A/S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO
PAULO
INTDO.(A/S) : CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
ADV.(A/S) : MARIA NAZARE LINS BARBOSA
ADV.(A/S) : FERNANDA DE PIERI MIELLI FRANCO LIMA
ADV.(A/S) : JOSE LUIZ LEVY

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI 16.897/2018 DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE LOCAL (ART. 30, I, DA CF). COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL. PROIBIÇÃO RAZOÁVEL DE MANUSEIO, UTILIZAÇÃO, QUEIMA E SOLTURA DE FOGOS DE ESTAMPIDOS, ARTIFÍCIOS E ARTEFATOS PIROTÉCNICOS SOMENTE QUANDO PRODUZIREM EFEITOS SONOROS RUIDOSOS. PROTEÇÃO À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE. IMPACTOS GRAVES E NEGATIVOS ÀS PESSOAS COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA. DANOS IRREVERÍSVEIS ÀS DIVERSAS ESPÉCIES ANIMAIS. IMPROCEDÊNCIA.

1. O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades competentes do Estado Federal é o da predominância do interesse, competindo à União atuar em matérias e questões de interesse geral; aos Estados, em matérias e questões de interesse regional; aos Municípios, assuntos de interesse local e, ao Distrito Federal, tanto temas de interesse regional quanto local.

2. As competências municipais, dentro dessa ideia de predominância

ADPF 567 / SP

de interesse, foram enumeradas no art. 30 da Constituição Federal, o qual expressamente atribuiu aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I) e para complementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II). A jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL já assentou que a disciplina do meio ambiente está abrangida no conceito de interesse local e que a proteção do meio ambiente e da saúde integram a competência legislativa suplementar dos Municípios. Precedentes.

3. A jurisprudência desta CORTE admite, em matéria de proteção da saúde e do meio ambiente, que os Estados e Municípios editem normas mais protetivas, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse. A Lei Municipal 16.897/2018, ao proibir o uso de fogos de artifício *de efeito sonoro ruidoso* no Município de São Paulo, promoveu um padrão mais elevado de proteção à saúde e ao meio ambiente, tendo sido editada dentro de limites razoáveis do regular exercício de competência legislativa pelo ente municipal.

4. Comprovação técnico-científica dos impactos graves e negativos que fogos de estampido e de artifício com efeito sonoro ruidoso causam às pessoas com transtorno do espectro autista, em razão de hipersensibilidade auditiva. Objetivo de tutelar o bem-estar e a saúde da população de autistas residentes no Município de São Paulo.

5. Estudos demonstram a ocorrência de danos irreversíveis às diversas espécies animais. Existência de sólida base técnico-científica para a restrição ao uso desses produtos como medida de proteção ao meio ambiente. Princípio da prevenção.

6. Arguição de Preceito Fundamental julgada improcedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, sob a Presidência do Senhor Ministro LUIZ FUX, em conformidade com a certidão de julgamento, por maioria, acordam em julgar improcedente o pedido formulado na arguição, nos termos do voto do Relator, vencido o

ADPF 567 / SP

Ministro EDSON FACHIN.

Brasília, 1º de março de 2021.

Ministro **ALEXANDRE DE MORAES**

Relator

Documento assinado digitalmente

15/04/2020

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 567 SÃO PAULO

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
REQTE.(S) : ASSOCIACAO BRASILEIRA DE PIROTECNIA
ADV.(A/S) : CRISTIANE ROMANO FARHAT FERRAZ E
OUTRO(A/S)
ADV.(A/S) : DANIELLA ZAGARI GONCALVES
INTDO.(A/S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO
PAULO
INTDO.(A/S) : CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
ADV.(A/S) : MARIA NAZARE LINS BARBOSA
ADV.(A/S) : FERNANDA DE PIERI MIELLI FRANCO LIMA
ADV.(A/S) : JOSE LUIZ LEVY

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação Brasileira de Pirotecnia – ASSOBRAPI, em face do inteiro teor da Lei 16.897/2018 do Município de São Paulo, que *“proíbe o manuseio, a utilização, a queima e a soltura de fogos de estampidos e de artifícios, assim como quaisquer artefatos pirotécnicos de efeito sonoro ruidoso”*.

Eis o teor da norma impugnada:

Art. 1º Fica proibido o manuseio, a utilização, a queima e a soltura de fogos de estampidos e de artifícios, assim como de quaisquer artefatos pirotécnicos de efeito sonoro ruidoso em todo o território do Município de São Paulo.

Parágrafo único. Excetua-se da regra prevista no *“caput”* deste artigo os fogos de vista, assim denominados aqueles que produzem efeitos visuais sem estampido, assim como os similares que acarretam barulho de baixa intensidade.

ADPF 567 / SP

Art. 2º A proibição a que se refere esta Lei estende-se a todo o Município, em recintos fechados e abertos, áreas públicas e locais privados.

Art. 3º O descumprimento ao disposto nessa Lei acarretará ao infrator a imposição de multa na monta de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), valor que será dobrado na hipótese de reincidência, entendendo-se como reincidência o cometimento da mesma infração num período inferior a 30 (trinta) dias.

Parágrafo único. A multa de que trata o "caput" deste artigo será atualizada anualmente pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, acumulada no exercício anterior, sendo que, no caso de extinção deste índice, será adotado outro a ser criado por legislação federal que reflita e reponha o poder aquisitivo da moeda.

Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 5º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei no prazo de 90 (noventa) dias, contados da data de sua publicação.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

A Autora aduz, à vista da legislação federal (Decreto-Lei 4.238/1942, Decreto 3.665/2000 e Decreto 9.493/2018) e estadual (Resolução SSP 154/2011), conflito legislativo em desrespeito ao "*princípio federativo e suas reverberações*" (arts. 1º, *caput*, 18, *caput*, 24, V, da CF), pois a legislação paulistana traduziria restrição conflitante com o restante do ordenamento jurídico. Argumenta, assim, a ocorrência de invasão, pelo Município de São Paulo, de competência da União e extrapolação da competência suplementar e restrita ao interesse local (arts. 24, VI, c/c 30, I e II, da CF).

Sustenta, ainda, a inconstitucionalidade material em vista do princípio da livre iniciativa e do valor social do trabalho (arts. 5º, IV, e 170 da CF), pois a norma impugnada impediria a comercialização de determinados tipos de produtos pirotécnicos, em confronto com o

ADPF 567 / SP

disposto pelos órgãos federais e estaduais, que autorizam e regulamentam a produção, comércio e uso desses produtos, o que acarretaria perdas econômicas no setor produtivo em questão e no mercado de trabalho. Alega, por fim, violação aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, pois a normativa não se compatibiliza com os fins supostamente buscados, e é desnecessária em vista do ordenamento jurídico na matéria.

Requer a concessão da medida cautelar para suspender a eficácia do dispositivo e, ao final, declarar a sua inconstitucionalidade.

Em decisão proferida em 29/3/2019, concedi medida cautelar, nestes autos, para suspender a eficácia da lei impugnada, e solicitei informações ao Prefeito do Município de São Paulo e à Câmara Municipal, determinando, na sequência, abertura de vista ao Advogado-Geral da União e à Procuradora-Geral da República, para manifestação (peça 21).

A Câmara Municipal de São Paulo apresentou informações (peça 26). Alega, inicialmente, preliminar de não cabimento da presente ADPF, ao fundamento de que não foi atendido o princípio da subsidiariedade, uma vez que a lei impugnada já é objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade Estadual perante o Tribunal de Justiça de São Paulo. No mérito, a Câmara Municipal sustenta: (i) a constitucionalidade formal da Lei Municipal 16.897/2018, sob o argumento de que a lei não tratou sobre temas de competência legislativa da União, mas sim sobre proteção ambiental, a qual se insere no âmbito de competência legislativa do Município; e (ii) a ausência de violação ao princípio da razoabilidade, uma vez que a norma municipal não inviabilizou o exercício de atividade econômica, pois apenas *“limitou o manuseio, a utilização, a queima e a soltura de fogos de estampido e de artifício, permitindo (...) os fogos de vista e aqueles que acarretem barulho de baixa intensidade”*, consagrando o princípio do desenvolvimento sustentável. Ao final, pleiteia a revogação da medida cautelar deferida, com a extinção do processo sem resolução de mérito, ou, caso não seja esse o entendimento, que o mérito seja julgado improcedente, declarando-se a constitucionalidade da lei municipal.

Por sua vez, o Prefeito de São Paulo apresentou suas informações

ADPF 567 / SP

(peça 54), aduzindo, preliminarmente, o não conhecimento da ADPF por ausência do requisito da subsidiariedade, ao fundamento de que o objeto da presente ação está sendo discutido no âmbito de controle abstrato de constitucionalidade perante o Tribunal de Justiça local, o que torna incabível o conhecimento da ADPF pelo STF. No tocante ao mérito, alega-se o respeito ao pacto federativo, ao argumento de que a Lei Municipal 16.897/2018 versa sobre direito ambiental, especificamente sobre o controle da poluição sonora, estando a matéria, portanto, dentro da competência legislativa municipal, além de estar de acordo com a legislação federal em vigor. Aduz, ainda, o atendimento aos critérios da razoabilidade e proporcionalidade, sustentando que a lei municipal *“objetiva promover um meio ambiente urbano saudável, que proteja toda a cidade, sobretudo crianças, enfermos, idosos e animais, dos prejuízos advindos da exposição ao ruído excessivo que a explosão dos artefatos ruidosos ocasiona”*, sem que isso possa impedir o exercício da atividade profissional. Requer, portanto, (a) a não confirmação da liminar deferida; (b) o não conhecimento da ADPF; e (c) no mérito, a improcedência do pedido.

O Advogado-Geral da União (peça 70) manifestou-se, em preliminar, pelo não conhecimento da ação, alegando a ilegitimidade ativa da autora por não se constituir como entidade de classe. No mérito, o AGU sustenta a procedência da ação, por entender que a lei municipal extrapolou os limites da competência legislativa conferida aos Municípios.

O Prefeito de São Paulo veio aos autos novamente (peça 72) para reiterar os argumentos de não cabimento e improcedência da ADPF, requerendo, ao final, a revogação da cautelar deferida.

Em decisão proferida em 27/6/2019, revoguei a medida cautelar anteriormente concedida para restaurar a eficácia da lei impugnada.

A Procuradora-Geral da República manifestou-se pelo não conhecimento da Arguição, considerando haver Ação Direta de Inconstitucionalidade no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo contra a Lei Municipal 16.897/2018 (ADI 2114760-98.2018.8.26.0000), ainda pendente de julgamento de mérito, o que importaria o não conhecimento da ADPF perante o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, por força do

ADPF 567 / SP

princípio da subsidiariedade (peça 87).

É o relatório.

15/04/2020

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 567 SÃO PAULO

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): Inicialmente, cumprimento os eminentes advogada Cristiane Romano e procurador Felipe Granado Gonzales pelas sustentações orais enviadas por meio eletrônico em nome da requerente, Associação Brasileira de Pirotecnia – ASSOBRAPI, e do Município de São Paulo, respectivamente.

Manifesto-me, preliminarmente, sobre o cabimento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, *in casu*.

O tradicional entendimento do STF sobre a impossibilidade de realização do controle concentrado de constitucionalidade de leis e atos normativos municipais em face da Constituição Federal, nos termos dos artigos 102, I, “a”, e 125, § 2º, sempre apontou a inadmissibilidade de Ação Direta de Inconstitucionalidade perante o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (RTJ 102/49; RTJ 124/266; RTJ 124/612; RTJ 97/438; RTJ 102/749, RTJ 104/724; RTJ 124/612; RTJ 124/266) ou perante o Tribunal de Justiça local (ADI 347-0/SP, Pleno, Rel. Min. PAULO BROSSARD), pois o único controle de constitucionalidade das espécies normativas municipais perante a Constituição Federal que se admitia, em regra, era o difuso, exercido *incidenter tantum* por todos os órgãos do Poder Judiciário, quando do julgamento de cada caso concreto (Rcl 337, Rel. Min. PAULO BROSSARD).

A regulamentação da ADPF (Lei 9.882/1999) tornou possível que a realização de *jurisdição constitucional concentrada de lei municipal* ocorra diretamente no SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, desde que não exista, para a hipótese *in concreto*, qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade (ADPF 13-1, Rel. Min. ILMAR GALVÃO; ADPF 15-7, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA), pois esse mecanismo de efetividade dos preceitos fundamentais não substitui as demais previsões constitucionais que tenham semelhante finalidade, tais como o *habeas corpus*, *habeas data*,

ADPF 567 / SP

mandado de segurança individual e coletivo, mandado de injunção, ação popular, ADI estadual, entre outras possibilidades (AgR na ADPF 17-3, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJ de 14/3/2003; ADPF 3 QO, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, DJ de 27/2/2004; ADPF 12-2, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, DJ de 26/3/2001).

O cabimento da ADPF será viável desde que haja a observância do *princípio da subsidiariedade*, que exige o esgotamento de todas as vias possíveis para sanar a lesão ou a ameaça de lesão a preceitos fundamentais ou a verificação, *ab initio*, de sua inutilidade para a preservação do preceito (ADPF 186/DF, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 20/10/2014). Caso os mecanismos utilizados de maneira exaustiva mostrem-se ineficazes, será cabível o ajuizamento da arguição. Da mesma forma, se desde o primeiro momento se verificar a ineficiência dos demais mecanismos jurisdicionais para a proteção do preceito fundamental, será possível que um dos legitimados se dirija diretamente ao SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, por meio de arguição de descumprimento de preceito fundamental.

No caso em análise, a impugnação formulada pela inicial tem por objeto ato legislativo editado pelo Município de São Paulo, dispondo sobre a proibição do “*manuseio, a utilização, a queima e a soltura de fogos de estampidos e de artifícios, assim como de quaisquer artefatos pirotécnicos de efeito sonoro ruidoso*” no Município Paulista. Alega-se violação ao pacto federativo e à repartição de competências.

Embora haja notícia nos autos a respeito da existência de ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça local, entendo presente o requisito da *subsidiariedade*.

No julgamento da ADPF 273 (Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJe de 23/6/2017), na qual questionou-se a validade constitucional de lei municipal que autorizava a venda de artigos de conveniência em farmácias, em drogarias e em estabelecimentos congêneres, sob a alegação de usurpação de competência privativa legislativa da União (art. 24, XII, e §§ 1º e 2º, da CF), esta CORTE entendeu pelo cabimento da arguição ao fundamento de que a incursão de um ente da Federação no

ADPF 567 / SP

campo legislativo constitucionalmente outorgado a outro inviabilizaria a ADI estadual. Nesse sentido, conforme salientado pelo Ministro CELSO DE MELLO:

“Inadmissível, no caso ora em exame, a possibilidade de utilização de outros instrumentos de controle normativo abstrato, considerada a circunstância – realçada pelo eminente Procurador-Geral da República – de que a norma de parâmetro invocável na espécie é aquela que tem suporte no art. 24, inciso XII e §§ 1º e 2º, da Constituição da República, o que inviabiliza o ajuizamento, perante o Tribunal de Justiça local, da “representação de inconstitucionalidade”, somente cabível se e quando se tratar de impugnação de leis ou atos normativos estaduais ou municipais contestados “em face da Constituição Estadual” (CF, art. 125, § 2º).

Correto, desse modo, o pronunciamento do eminente Procurador-Geral da República, quando afasta a questão preliminar suscitada pela douta Advocacia-Geral da União:

“Sustentou a ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO o não cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, em razão da incidência do princípio da subsidiariedade. Afirma ser possível a tutela dos preceitos constitucionais violados por meio da propositura de representação de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso, com base em dispositivos da Constituição daquele Estado que asseguram o respeito à unidade da Federação, a autonomia do Estado e dos Municípios matogrossenses e o direito fundamental à saúde.

O ponto central da discussão que a arguição suscita, contudo, refere-se à usurpação da competência legislativa da União relativa à edição de normas gerais sobre proteção e defesa da saúde. Referida competência não é conferida pela carta estadual, mas decorre dos preceitos insculpidos no art. 24, XII e §§ 1º e 2º, da Constituição da República.

É incabível, sob esse ângulo, a representação de inconstitucionalidade a que se refere o art. 125, § 2º, da Constituição da República de 1988. Por esse motivo, encontra-se

ADPF 567 / SP

***atendido** o requisito previsto no art. 4º, § 1º, da Lei 9.882, de 3 de dezembro de 1999.” (grifos no original)*

Dada a semelhança da matéria entre a presente Ação e o precedente da ADPF 273, qual seja, repartição de competência legislativa, entendo preenchido o requisito da *subsidiariedade*.

Além disso, considero relevante o fundamento da controvérsia constitucional, a qual envolve tema que não se limita ao âmbito territorial do Município de São Paulo, havendo outros Municípios brasileiros que editaram legislações a respeito da proibição da queima de fogos com estampido.

Com efeito, extraio dos autos o seguinte quadro sobre a matéria: (a) Peça 48, fl. 2 – Reportagem relata que as cidades de Poços de Caldas e Varginha, do sul de Minas Gerais, decidiram pela queima de fogos silenciosos na noite de ano novo com o objetivo de proteger crianças deficientes, idosos, enfermos e animais domésticos. A mesma reportagem afirma que, em 2017, a Prefeitura de Poços de Caldas aprovou uma lei que proibiu a queima de fogos de artifício comuns em eventos apoiados pelo Executivo; (b) Peça 60, fl. 1 – Reportagem informa que as cidades de Castilho e Penápolis, no interior de São Paulo, cancelaram a queima de fogos na virada do ano para evitar o sofrimento de cachorros e gatos. A Prefeitura de Penápolis justificou o cancelamento em respeito aos animais, considerando que o barulho dos fogos causa grande dor a eles, além de prejudicar sua audição; (c) Peça 67, fl. 8 – Em Audiência Pública, foi informado que os Municípios de Santos, Bauru, Catanduva, São Sebastião, Indaiatuba, Itapetininga, São Manuel, entre outras cidades, editaram leis no sentido de proibir a utilização de fogos de estampido; e (d) Peça 67, fl. 1 – Também em Audiência Pública, informou-se que não há mais permissão para soltar fogos com estampido nos Municípios de Vale do Ribeira, Ubatuba, Campinas, Belo Horizonte e Camboriú.

De outro lado, reforça-se o cabimento de ADPF quando em jogo discussão a respeito de controvérsia constitucional relativa à proteção do meio ambiente e à proteção da saúde, revelando grande interesse público sobre o tema. Nesse sentido: ADPF 33, Rel. Min. GILMAR MENDES,

ADPF 567 / SP

Tribunal Pleno, DJ 27/10/2006 e ADPF 388, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 1º/8/2016.

Por todos esses fundamentos, cabível a presente ADPF.

Em relação ao mérito, verifico, à luz das informações apresentadas, que a preocupação do legislador paulistano, ao editar a lei hostilizada, não foi interferir em matérias de competência legislativa da União, mas implementar medida de proteção à saúde e ao meio ambiente no âmbito do Município de São Paulo.

Na audiência pública que precedeu a edição da lei impugnada, foram abordados os impactos negativos que fogos com efeito sonoro ruidoso causam à população de pessoas autistas. Ressaltaram-se, também, os prejuízos acarretados à vida animal pelos produtos em questão (peça 67).

Quanto à proteção à saúde, documentos trazidos aos autos reportam-se à *hipersensibilidade auditiva* no transtorno do espectro autístico. Artigo científico demonstrou, em relação à hipersensibilidade auditiva, que 63% dos autistas não suportam estímulos acima de 80 decibéis (ERISSANDRA GOMES, FLEMING SALVADOR PEDROSO e MÁRIO BERNARDES WAGNER. *Hipersensibilidade auditiva no transtorno do espectro autístico*, peça 76). Consta, por outro lado, que a poluição sonora advinda da explosão de fogos de artifício pode alcançar de 150 a 175 decibéis (peça 74), ou seja, cerca de duas vezes mais do que o limite suportável pela maioria da população autista.

A lei paulistana, assim, tem por objetivo a tutela do bem-estar e da saúde da população de autistas residente no Município. Observo, com base em dados do *Center of Diseases and Prevention*, órgão ligado ao governo dos Estados Unidos, que existe um caso de autismo a cada 110 pessoas. A estimativa é que o Brasil, com seus 200 milhões de habitantes, possua cerca de 2 milhões de autistas, sendo 300 mil ocorrências no Estado de São Paulo (<http://www.usp.br/espacoaberto/?materia=um-retrato-do-autismo-no-brasil>). Considerada a população de cerca de 12 milhões de habitantes do Município de São Paulo, é possível estimar que a vedação à utilização de fogos de efeito ruidoso beneficia cerca de 110

ADPF 567 / SP

mil pessoas autistas que residem naquele Município.

Quanto à proteção ao meio ambiente, diversos estudos científicos demonstram que o efeito ruidoso dos fogos de artifício acarreta danos às diversas espécies animais. Pesquisa neozelandesa indica os fogos de artifício como causadores de ansiedade e danos em cavalos (www.mdpi.com/journal/animals, *The Management of Horses during Fireworks in New Zealand*). Artigo publicado na Revista Forbes reporta a ocorrência de revoadas inesperadas de pássaros, causadas por pânico, durante a soltura de fogos de artifício, as quais levam à morte de milhares de aves (<https://www.forbes.com/sites/grrlscientist/2017/12/30/how-do-fireworks-harm-wild-birds/#57f6437e118c>). São comuns reportagens jornalísticas a respeito do sofrimento causado por fogos de artifício em animais de estimação (peças 62, 63 e 64).

Analisando o impacto dos fogos de artifício sobre a fauna, pesquisadoras brasileiras propõem que *“os fogos de artifício não precisam ser necessariamente proibidos, pois existem aqueles que não produzem estampido e estes, a princípio não provocam danos tão severos em animais. Esta seria uma possível solução para este conflito, permitindo que as pessoas continuem a apreciar os espetáculos de pirotecnia, mas sem prejudicar a fauna”* (KARYNN VIEIRA CAPILÉ, MARIANA CORTES DE LIMA e MARTA LUCIANE FISCHER. *Bioética ambiental: Refletindo o uso de fogos de artifício e suas consequências para a fauna*, peça 66).

Também com base nesses fundamentos, o Conselho Federal de Medicina Veterinária expediu nota técnica sobre fogos de artifício (peça 59), com o seguinte teor: *“entendemos que os fogos de artifício com estampidos assim como quaisquer artefatos pirotécnicos de efeito sonoro ruidoso sejam proibidos e gradativamente substituídos por fogos sem estampidos em todo território nacional. O Conselho não se opõe a iniciativa da utilização de fogos visuais, que trazem luzes e cores e que não produzem estampidos; pois o problema identificado é a poluição sonora e não interferir com as expectativas dos que esperam pelo espetáculo pirotécnico, principalmente durante grandes festas populares, já que, os fogos de artifício visuais, sem estampidos, não apresentam trabalhos identificando impactos negativos para a fauna, até o momento”*

ADPF 567 / SP

(<http://portal.cfmv.gov.br/noticia/index/id/5958/secao/6#nota>).

Essas parecem ter sido as diretrizes que nortearam o legislador paulistano na edição da norma impugnada. Seu objetivo não foi proibir o manuseio, utilização, queima e soltura *de quaisquer artefatos pirotécnicos*, mas apenas daqueles que tenham efeito sonoro ruidoso (art. 1º, *caput*). A lei, aliás, explicitamente excetuou da proibição os fogos de vista, “*assim denominados aqueles que produzem efeitos visuais sem estampido, assim como os similares que acarretam barulho de baixa intensidade*”.

Constato, desta forma, haver sólida base científica para a restrição ao uso desses produtos como medida protetiva da saúde e do meio ambiente. O fato de o legislador ter restringido apenas a utilização dos fogos de artifício *de efeito sonoro ruidoso*, preservando a possibilidade de uso de produtos sem estampido ou que acarretam barulho de baixa intensidade, parece conciliar razoavelmente os interesses em conflito.

Postas essas premissas, passo a analisar a competência municipal para legislar sobre a matéria.

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades competentes do Estado Federal é o da predominância do interesse, competindo à União atuar em matérias e questões de interesse geral; aos Estados, em matérias e questões de interesse regional; aos Municípios, assuntos de interesse local e, ao Distrito Federal, tanto temas de interesse regional quanto local.

As competências municipais, dentro dessa ideia de predominância de interesse, foram enumeradas no art. 30 da Constituição Federal, o qual expressamente atribuiu aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I) e para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II).

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:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL.

ADPF 567 / SP

LIMITES DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL. LEI MUNICIPAL QUE PROÍBE A QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR E O USO DO FOGO EM ATIVIDADES AGRÍCOLAS. LEI MUNICIPAL Nº 1.952, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1995, DO MUNICÍPIO DE PAULÍNIA. RECONHECIDA REPERCUSSÃO GERAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 23, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, Nº 14, 192, § 1º E 193, XX E XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO E ARTIGOS 23, VI E VII, 24, VI E 30, I E II DA CRFB. 1. 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 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, Tribunal Pleno, DJ de 8/5/2015)

De outro lado, esta SUPREMA CORTE já decidiu que a proteção à saúde é tema que integra a competência legislativa suplementar dos Municípios. Nesse sentido:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI 13.113/2001 E DECRETO 41.788/2002, QUE DISPÕE SOBRE A PROIBIÇÃO DO USO DE MATERIAIS, ELEMENTOS CONSTRUTIVOS E EQUIPAMENTOS DA CONSTRUÇÃO CIVIL CONSTITUÍDOS DE AMIANTO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. EXERCÍCIO LEGÍTIMO DA COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS PARA SUPLEMENTAREM A LEGISLAÇÃO FEDERAL. ARGUIÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. 1. Ante a declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 9.055/95, não invade a competência da União prevista nos arts. 24, V, VI e XII, da Constituição da República, a legislação municipal que, suplementando a lei federal, impõe regra restritiva de comercialização do amianto. **2. Trata-se de competência concorrente atribuída à União, aos Estados e Distrito Federal**

ADPF 567 / SP

para legislar sobre produção, consumo, proteção do meio ambiente e proteção e defesa da saúde, tendo os Municípios competência para suplementar a legislação federal e estadual no que couber. 3. Espaço constitucional deferido ao sentido do federalismo cooperativo inaugurado pela Constituição Federal de 1988. É possível que Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, no exercício da competência que lhes são próprias, legislem com o fito de expungirem vácuos normativos para atender a interesses que lhe são peculiares, haja vista que à União cabe editar apenas normas gerais na espécie. 4. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada improcedente, com a declaração incidental da inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 9.055/95. (ADPF 109, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 1º/2/2019)

A proteção do meio ambiente e a proteção da saúde integram, ainda, a competência material comum dos entes federativos (CF, art. 23, II e VI). A saúde mereceu especial disciplina pelo Constituinte nos arts. 196 e ss., tendo sido consagrada como direito de todos e dever *do Estado*, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (CF, art. 197). 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 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. Nesse sentido, o precedente firmado na ADI 3.937-MC (Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJ de 10/10/2008), que

ADPF 567 / SP

tratou de lei estadual paulista que proibiu a produção e circulação do amianto, confrontada com legislação federal que admite o emprego dessa substância; e o julgamento do RE 194.704 (Rel. para acórdão Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 17/11/2017), em que validada lei do Município de Belo Horizonte/MG que estabeleceria padrões mais restritos de emissão de gases poluentes.

Com essas considerações, entendo que a lei municipal, ao proibir o uso de fogos de artifício de efeito sonoro ruidoso no Município de São Paulo, procurou promover um padrão mais elevado de proteção à saúde e ao meio ambiente, sendo editada dentro de limites razoáveis do regular exercício de competência legislativa pelo Município de São Paulo.

Diante do exposto, JULGO IMPROCEDENTE a presente ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL.

É o voto.

15/04/2020

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 567 SÃO PAULO

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
REQTE.(S) : ASSOCIACAO BRASILEIRA DE PIROTECNIA
ADV.(A/S) : CRISTIANE ROMANO FARHAT FERRAZ E
OUTRO(A/S)
ADV.(A/S) : DANIELLA ZAGARI GONCALVES
INTDO.(A/S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO
PAULO
INTDO.(A/S) : CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
ADV.(A/S) : MARIA NAZARE LINS BARBOSA
ADV.(A/S) : FERNANDA DE PIERI MIELLI FRANCO LIMA
ADV.(A/S) : JOSE LUIZ LEVY

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN:

Embora concorde no mérito com o e. Ministro Alexandre de Moraes, entendo, antes disso, que a preliminar arguida pela Procuradoria-Geral da República deve ser acolhida, pois a presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental não atende ao requisito da subsidiariedade, previsto no art. 4º, § 1º, da Lei n.º 9.882/99.

A arguição foi proposta em 28 de fevereiro de 2019, quando já pendente a Ação de Inconstitucionalidade n.º 2114760-98.2018.8.26.0000 junto ao Tribunal de Justiça de São Paulo, ajuizada em 28 de junho de 2018.

O Supremo Tribunal Federal já decidiu em repercussão geral que *“Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados.*

ADPF 567 / SP

Precedentes.”(RE 650898, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 01/02/2017, Tema 484).

Nesses casos, a ação ajuizada no âmbito estadual é meio eficaz suficiente a afastar então a necessidade do ajuizamento da ADPF. Ausente, assim, o requisito da subsidiariedade. Como decidiu este Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: - DIREITO CONSTITUCIONAL. ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (ART. 102, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1º E SEQUINTE DA LEI Nº 9.882, DE 3 DE DEZEMBRO DE 1999). VENCIMENTOS DE SERVIDORES PÚBLICOS ATIVOS E PROVENTOS DE INATIVOS. GRATIFICAÇÕES. VANTAGENS. CÁLCULO DE ACRÉSCIMOS PECUNIÁRIOS. TETO DE VENCIMENTOS E PROVENTOS. IMPUGNAÇÕES DE DECISÕES MONOCRÁTICAS E COLEGIADAS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO CEARÁ, PROFERIDAS EM RECLAMAÇÕES. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTS. 5º, LIV E LV, 37, "CAPUT" E INCISO XIV, 100, § 2º, DA C.F. DE 1988, BEM COMO AO ART. 29 DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19/98. QUESTÃO DE ORDEM. MEDIDA CAUTELAR. (...) 6. Cogita-se, isto sim, de Argüição autônoma prevista no "caput" do art. 1o da Lei. 7. Dispõe, contudo, o § 1o do art. 4o do diploma em questão: "§ 1o - Não será admitida argüição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade". 8. E ainda há meios judiciais eficazes para se sanar a alegada lesividade das decisões impugnadas. 9. Se, na Corte estadual, não conseguir o Estado do Ceará obter medidas eficazes para tal fim, poderá, em tese, renovar a Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental. (...) 12. Questão de Ordem que o Supremo Tribunal Federal resolve não conhecendo da presente Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental, ficando, em consequência, prejudicado o pedido de medida liminar. (ADPF 3 QO, Relator(a): Min.

ADPF 567 / SP

SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 18/05/2000, DJ 27-02-2004 PP-00020 EMENT VOL-02141-01 PP-00001)

E mais recentemente:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL. INDEFERIMENTO DE ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. MÚLTIPLOS FUNDAMENTOS. REVOGAÇÃO DO ATO CONCRETO IMPUGNADO. PREJUÍZO DO RECURSO. SUBSISTÊNCIA DOS DEMAIS FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA. (...) 2. A ADPF será cabível desde que não exista, para a hipótese in concreto, qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade, tais como o habeas corpus, habeas data; mandado de segurança individual e coletivo; mandado de injunção; ação popular; **ADI estadual, entre outros meios**. No caso, a decisão recorrida demonstrou a viabilidade de acionamento, com igual proveito, de diversas outras ações constitucionais, evidenciando a inobservância da regra da subsidiariedade. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (ADPF 390 AgR, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 30/06/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-174 DIVULG 07-08-2017 PUBLIC 08-08-2017, g.n.)

AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO FINANCEIRO. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. SUBSIDIARIEDADE. CABIMENTO. SOBERANIA DO PARLAMENTO. COMPETÊNCIA DE ÓRGÃO JURISDICIONAL. DECLARAÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEI ESTADUAL. 1. O pressuposto da subsidiariedade para ajuizamento de ADPF demanda apenas a existência de meio processual com eficácia potencial de solver a controvérsia judicial apresentada em ação de controle objetivo, e não a efetiva utilização do mencionado instrumento com a pacificação da situação jurídica já à época do

ADPF 567 / SP

ajuizamento da arguição. 2. A presente ação não atende o princípio da subsidiariedade da ADPF, nos termos do art. 4º, §1º, da Lei 9.882/1999, mesmo que o interesse deduzido na exordial seja a declaração de constitucionalidade de lei estadual, porque a representação de inconstitucionalidade ajuizada em seara local, até pela sua abstrativização, sem interesse processual direto e individual, consiste em meio eficaz para fins de sanar lesividade a preceito fundamental da Constituição da República, notadamente a independência e separação dos poderes. (...) (ADPF 536 AgR, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 10/09/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-198 DIVULG 19-09-2018 PUBLIC 20-09-2018)

No mesmo sentido, decisão do Ministro Celso de Mello:

EMENTA: ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. INCIDÊNCIA, NA ESPÉCIE, DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE, PORQUE INSTAURÁVEL, PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL, PROCESSO OBJETIVO DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO DE LEIS MUNICIPAIS (CF, ART. 125, § 2º). POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO, EM REFERIDO PROCESSO DE ÍNDOLE OBJETIVA, DE MEDIDA CAUTELAR APTA A SANAR, DE IMEDIATO, A LESIVIDADE DO ATO NORMATIVO IMPUGNADO. ADPF NÃO CONHECIDA. - A possibilidade de instauração, no âmbito do Estado-membro, de processo objetivo de fiscalização normativa abstrata de leis municipais contestadas em face da Constituição Estadual (CF, art. 125, § 2º) torna inadmissível, por efeito da incidência do princípio da subsidiariedade (Lei nº 9.882/99, art. 4º, § 1º), o acesso imediato à argüição de descumprimento de preceito fundamental. É que, nesse processo de controle abstrato de normas locais, permite-se, ao Tribunal de Justiça estadual, a concessão, até mesmo “in limine”, de provimento cautelar neutralizador da suposta lesividade do diploma legislativo

ADPF 567 / SP

impugnado, a evidenciar a existência, no plano local, de instrumento processual de caráter objetivo apto a sanar, de modo pronto e eficaz, a situação de lesividade, atual ou potencial, alegadamente provocada por leis ou atos normativos editados pelo Município. Doutrina. Precedentes. (...) DECISÃO: (...) No tocante à admissibilidade da argüição, somente será admitida 'quando não existir qualquer outro meio processual, ou seja ele carente, insuficiente ou ineficaz' (Controle Jurisdicional de Constitucionalidade, Zeno Veloso, Editora Del Rey, 2ª edição, p. 306). (...) Como se sabe, a argüição de descumprimento de preceito fundamental somente poderá ser utilizada, se se demonstrar que, por parte do interessado, houve o prévio exaurimento de outros mecanismos processuais, previstos em nosso ordenamento positivo, capazes de fazer cessar a situação de lesividade ou de potencialidade danosa resultante dos atos estatais questionados. Cumpre verificar, desse modo, se se revela cabível, ou não, na espécie, a utilização da argüição de descumprimento de preceito fundamental, em face do que prescreve o art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99, que assim dispõe: "Não será admitida argüição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade." (grifei) O diploma legislativo em questão – tal como tem sido reconhecido por esta Suprema Corte (RTJ 189/395-397, v.g.) – consagra o princípio da subsidiariedade, que rege a instauração do processo objetivo de argüição de descumprimento de preceito fundamental, condicionando o ajuizamento dessa especial ação de índole constitucional à ausência de qualquer outro meio processual apto a sanar, de modo eficaz, a situação de lesividade indicada pelo autor: "- O ajuizamento da ação constitucional de argüição de descumprimento de preceito fundamental rege-se pelo princípio da subsidiariedade (Lei nº 9.882/99, art. 4º, § 1º), a significar que não será ela admitida, sempre que houver qualquer outro meio juridicamente idôneo apto a sanar, com efetividade real, o estado de lesividade emergente do ato impugnado. Precedentes: ADPF 3/CE, ADPF

ADPF 567 / SP

12/DF e ADPF 13/SP. A mera possibilidade de utilização de outros meios processuais, contudo, não basta, só por si, para justificar a invocação do princípio da subsidiariedade, pois, para que esse postulado possa legitimamente incidir - impedindo, desse modo, o acesso imediato à argüição de descumprimento de preceito fundamental - revela-se essencial que os instrumentos disponíveis mostrem-se capazes de neutralizar, de maneira eficaz, a situação de lesividade que se busca obstar com o ajuizamento desse 'writ' constitucional. - A norma inscrita no art. 4º, § 1º da Lei nº 9.882/99 - que consagra o postulado da subsidiariedade - estabeleceu, validamente, sem qualquer ofensa ao texto da Constituição, pressuposto negativo de admissibilidade da argüição de descumprimento de preceito fundamental, pois condicionou, legitimamente, o ajuizamento dessa especial ação de índole constitucional, à observância de um inafastável requisito de procedibilidade, consistente na ausência de qualquer outro meio processual revestido de aptidão para fazer cessar, prontamente, a situação de lesividade (ou de potencialidade danosa) decorrente do ato impugnado." (RTJ 184/373-374, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno) O exame do precedente que venho de referir (RTJ 184/373-374, Rel. Min. CELSO DE MELLO) revela que o princípio da subsidiariedade não pode - nem deve - ser invocado para impedir o exercício da ação constitucional de argüição de descumprimento de preceito fundamental, eis que esse instrumento está vocacionado a viabilizar, numa dimensão estritamente objetiva, a realização jurisdicional de direitos básicos, de valores essenciais e de preceitos fundamentais contemplados no texto da Constituição da República. Se assim não se entendesse, a indevida aplicação do princípio da subsidiariedade poderia afetar a utilização dessa relevantíssima ação de índole constitucional, o que representaria, em última análise, a inaceitável frustração do sistema de proteção, instituído na Carta Política, de valores essenciais, de preceitos fundamentais e de direitos básicos, com grave comprometimento da própria efetividade da Constituição. Daí

ADPF 567 / SP

a prudência com que o Supremo Tribunal Federal deve interpretar a regra inscrita no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99, em ordem a permitir que a utilização dessa nova ação constitucional possa efetivamente prevenir ou reparar lesão a preceito fundamental causada por ato do Poder Público. Não é por outra razão que esta Suprema Corte vem entendendo que a invocação do princípio da subsidiariedade, para não conflitar com o caráter objetivo de que se reveste a argüição de descumprimento de preceito fundamental, supõe a impossibilidade de utilização, em cada caso, dos demais instrumentos de controle normativo abstrato: “(...) 6. Cabimento de argüição de descumprimento de preceito fundamental para solver controvérsia sobre legitimidade de lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, inclusive anterior à Constituição (norma pré-constitucional) (...). 9. ADPF configura modalidade de integração entre os modelos de perfil difuso e concentrado no Supremo Tribunal Federal. 10. Revogação da lei ou ato normativo não impede o exame da matéria em sede de ADPF, porque o que se postula nessa ação é a declaração de ilegitimidade ou de não-recepção da norma pela ordem constitucional superveniente (...). 13. Princípio da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99): inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão, compreendido no contexto da ordem constitucional global, como aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata. 14. A existência de processos ordinários e recursos extraordinários não deve excluir, ‘a priori’, a utilização da argüição de descumprimento de preceito fundamental, em virtude da feição marcadamente objetiva dessa ação (...).” (ADPF 33/PA, Rel. Min. GILMAR MENDES – grifei) A pretensão ora deduzida nesta sede processual - que tem por objeto diploma legislativo municipal editado em 2005, exatamente por se revelar suscetível de impugnação perante o Tribunal de Justiça local, mediante ajuizamento da pertinente “representação de inconstitucionalidade”, considerados, para tanto, parâmetros de confronto definidos na própria

ADPF 567 / SP

Constituição estadual (CF, art. 125, § 2º) - encontra obstáculo na regra inscrita no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99, o que não permite, no contexto em exame, por não satisfeita a exigência imposta pelo postulado da subsidiariedade, a instauração deste processo objetivo de controle normativo concentrado, a tornar inadmissível, pois, sob a perspectiva do referido princípio, a utilização do instrumento processual da arguição de descumprimento de preceito fundamental. (ADPF 100 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, julgado em 15/12/2008, publicado em DJe-240 DIVULG 17/12/2008 PUBLIC 18/12/2008 RTJ VOL-00207-03 PP-01283, grifei)

Em outra oportunidade, o Plenário, em processo de minha relatoria, procedeu à distinção da hipótese em que a Ação de Inconstitucionalidade Estadual é proposta após a ADPF:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO TRIBUTÁRIO. IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA - ISSQN. ALÍQUOTA MÍNIMA. ART. 88 DO ADCT. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. NORMAS GERAIS DA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA. USURPAÇÃO. BASE DE CÁLCULO. DEFINIÇÃO POR LEI MUNICIPAL. CONCEITO DE RECEITA BRUTA DO PREÇO DO SERVIÇO. PRINCÍPIO FEDERATIVO. FEDERALISMO FISCAL. (...) **2. O princípio da subsidiariedade é aferido no momento da propositura da ADPF, de modo que não se depreende qualquer outra ação constitucional com aptidão para evitar a lesividade ao pacto federativo em questão. 3. A ocorrência de coexistência de jurisdições constitucionais estadual e nacional configura a hipótese de suspensão prejudicial do processo de controle normativo abstrato instaurado perante o Tribunal de Justiça local. Precedentes. 4. O Governador do Distrito Federal possui legitimidade ativa para pleitear em processo abstrato medida judicial em face de lei municipal, de modo a salvaguardar o federalismo fiscal, notadamente pela natureza dúplice,**

ADPF 567 / SP

estadual e municipal, do ente federativo em termos de competência tributária. (...) 9. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental parcialmente conhecida a que se dá procedência com a finalidade de declarar a inconstitucionalidade dos arts. 190, §2º, II; e 191, §6º, II e §7º, da Lei 2.614/97, do Município de Estância Hidromineral de Poá. (ADPF 190, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-087 DIVULG 26-04-2017 PUBLIC 27-04-2017)

Não é, como visto, o caso, uma vez que a ADPF foi proposta posteriormente.

Na ADPF n.º 273, citada pelo e. relator, não se considerou cabível a ação de inconstitucionalidade junto ao Tribunal de Justiça (sobre a qual não havia notícia da existência, aliás), porque o ponto central da discussão seria a usurpação de competência da União.

Como anotou a PGR, porém, o modelo de repartição de competências é de reprodução obrigatória, e, ademais, além da inconstitucionalidade formal, alega-se a inconstitucionalidade material em vista do princípio da livre iniciativa e do valor social do trabalho.

A questão vem, assim, sendo analisada pelos Tribunais de Justiça, havendo, por essa via, chegado ao Supremo Tribunal Federal, pendendo a discussão sob o tema 1.056 de Repercussão Geral.

A decisão de mérito aqui, ademais, só serviria ao específico ato normativo ora questionado, não tendo os seus motivos efeitos vinculantes a outros atos de idêntico teor.

Assim, acolho a preliminar e voto pelo não conhecimento da presente ADPF, nos termos do art. 4º, § 1º, da Lei n.º 9.882/99.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 567

PROCED. : SÃO PAULO

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

REQTE.(S) : ASSOCIACAO BRASILEIRA DE PIROTECNIA

ADV.(A/S) : CRISTIANE ROMANO FARHAT FERRAZ (1503/A/DF, 103868/MG, 123771/SP) E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) : DANIELLA ZAGARI GONCALVES (116343/SP)

INTDO.(A/S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

INTDO.(A/S) : CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

ADV.(A/S) : MARIA NAZARE LINS BARBOSA (106017/SP)

ADV.(A/S) : FERNANDA DE PIERI MIELLI FRANCO LIMA (287482/SP)

ADV.(A/S) : JOSE LUIZ LEVY (67816/SP)

Decisão: Após os votos dos Ministros Alexandre de Moraes (Relator) e Ricardo Lewandowski, que julgavam improcedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental; e do voto do Ministro Edson Fachin, que não conhecia da arguição, pediu vista dos autos o Ministro Gilmar Mendes. Falaram: pela requerente, a Dra. Cristiane Romano, e, pelo interessado Prefeito do Município de São Paulo, o Dr. Felipe Granado Gonzales. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica no início da sessão, o Ministro Celso de Mello (art. 2º, § 5º, da Res. 642/2019). Plenário, Sessão Virtual de 3.4.2020 a 14.4.2020.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 567

PROCED. : SÃO PAULO

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

REQTE.(S) : ASSOCIACAO BRASILEIRA DE PIROTECNIA

ADV.(A/S) : CRISTIANE ROMANO FARHAT FERRAZ (1503/A/DF, 103868/MG, 123771/SP) E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) : DANIELLA ZAGARI GONCALVES (116343/SP)

INTDO.(A/S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

INTDO.(A/S) : CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

ADV.(A/S) : MARIA NAZARE LINS BARBOSA (106017/SP)

ADV.(A/S) : FERNANDA DE PIERI MIELLI FRANCO LIMA (287482/SP)

ADV.(A/S) : JOSE LUIZ LEVY (67816/SP)

Decisão: Após os votos dos Ministros Alexandre de Moraes (Relator) e Ricardo Lewandowski, que julgavam improcedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental; e do voto do Ministro Edson Fachin, que não conhecia da arguição, pediu vista dos autos o Ministro Gilmar Mendes. Falaram: pela requerente, a Dra. Cristiane Romano, e, pelo interessado Prefeito do Município de São Paulo, o Dr. Felipe Granado Gonzales. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica no início da sessão, o Ministro Celso de Mello (art. 2º, § 5º, da Res. 642/2019). Plenário, Sessão Virtual de 3.4.2020 a 14.4.2020.

Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou improcedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Edson Fachin. Plenário, Sessão Virtual de 19.2.2021 a 26.2.2021.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 567 SÃO PAULO

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
REQTE.(S) : ASSOCIACAO BRASILEIRA DE PIROTECNIA
ADV.(A/S) : CRISTIANE ROMANO FARHAT FERRAZ E
OUTRO(A/S)
ADV.(A/S) : DANIELLA ZAGARI GONCALVES
INTDO.(A/S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO
PAULO
INTDO.(A/S) : CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

DECISÃO

Em decisão proferida em 29/3/2019, concedi medida cautelar, nestes autos, para suspender a eficácia da lei impugnada, e solicitei informações ao Prefeito do Município de São Paulo e à Câmara Municipal, determinando, na sequencia, abertura de vista ao Advogado-Geral da União e à Procuradora-Geral da República, para manifestação (peça 21).

A Câmara Municipal de São Paulo apresentou informações (peça 26). Alega, inicialmente, preliminar de não cabimento da presente ADPF, ao fundamento de que não foi atendido o princípio da subsidiariedade, uma vez que a lei impugnada já é objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade Estadual perante o Tribunal de Justiça de São Paulo. No mérito, a Câmara Municipal sustenta: (i) a constitucionalidade formal da Lei Municipal 16.897/2018, sob o argumento de que a lei não tratou sobre temas de competência legislativa da União, mas sim sobre proteção ambiental, a qual se insere no âmbito de competência legislativa do Município; e (ii) a ausência de violação ao princípio da razoabilidade, uma vez que a norma municipal não inviabilizou o exercício de atividade econômica, pois apenas *limitou o manuseio, a utilização, a queima e a soltura de fogos de estampido e de artifício, permitindo (...) os fogos de vista e aqueles que acarretem barulho de baixa intensidade*, consagrando o princípio do desenvolvimento sustentável. Ao final, pleiteia a revogação da medida

ADPF 567 MC / SP

cautelar deferida, com a extinção da ação sem resolução de mérito, ou, caso não seja esse o entendimento, que o mérito seja julgado improcedente, declarando-se a constitucionalidade da lei municipal.

Por sua vez, o Prefeito de São Paulo apresentou suas informações (peça 54), aduzindo, preliminarmente, o não conhecimento da ADPF por ausência do requisito da subsidiariedade, ao fundamento de que o objeto da presente ação está sendo discutido no âmbito de controle abstrato de constitucionalidade perante o Tribunal de Justiça local, o que torna incabível o conhecimento da ADPF pelo STF. No tocante ao mérito, alega-se o respeito ao pacto federativo, ao argumento de que a Lei Municipal 16.897/2018 versa sobre direito ambiental, especificamente sobre o controle da poluição sonora, estando a matéria, portanto, dentro da competência legislativa municipal, além de estar de acordo com a legislação federal em vigor. Aduz, ainda, o atendimento aos critérios da razoabilidade e proporcionalidade, sustentando que a lei municipal *objetiva promover um meio ambiente urbano saudável, que proteja toda a cidade, sobretudo crianças, enfermos, idosos e animais, dos prejuízos advindos da exposição ao ruído excessivo que a explosão dos artefatos ruidosos ocasiona*, sem que isso possa impedir o exercício da atividade profissional. Requer, portanto, (a) a não confirmação da liminar deferida; (b) o não conhecimento da ADPF; e (c) no mérito, a improcedência do pedido.

O Advogado-Geral da União (peça 70) manifestou-se, em preliminar, pelo não conhecimento da ação, alegando a ilegitimidade ativa da autora por não se constituir como entidade de classe. No mérito, o AGU sustenta a procedência da ação, por entender que a lei municipal extrapolou os limites da competência legislativa conferida aos Municípios.

O Prefeito de São Paulo veio aos autos novamente (peça 72) para reiterar os argumentos de não cabimento e improcedência da ADPF, requerendo, ao final, a revogação da cautelar deferida.

É o relatório.

Consoante relatado, proferi, em 29/3/2019, decisão cautelar para suspender a eficácia da lei impugnada. Na ocasião, ponderei, em juízo de

ADPF 567 MC / SP

cognição sumária, tratar-se de lei de constitucionalidade questionável, por: (a) violação da competência da União para disciplinar o uso e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico (art. 21, VI, da CF); (b) invasão da competência da União para editar normas gerais sobre a produção e o consumo (art. 24, V e § 1º, da CF); e (c) imposição de restrição genérica, desproporcional e lesiva ao princípio da livre iniciativa (art. 170 da CF).

Vindas as informações aos autos, passo a reexaminar, ainda em juízo de cognição sumária, a questão constitucional aqui posta.

Verifico, à luz das informações apresentadas, que a preocupação do legislador paulistano, ao editar a lei hostilizada, não foi interferir em matérias de competência legislativa da União, mas implementar medida de proteção à saúde e ao meio ambiente no âmbito do Município de São Paulo.

Na audiência pública que precedeu à edição da lei impugnada, foram abordados os impactos negativos que fogos com efeito sonoro ruidoso causam à população de pessoas autistas. Ressaltaram-se, também, os prejuízos acarretados à vida animal pelos produtos em questão (peça 67).

Quanto à proteção à saúde, documentos trazidos aos autos reportam-se à *hipersensibilidade auditiva* no transtorno do espectro autístico. Artigo científico demonstrou, em relação à hipersensibilidade auditiva, que 63% dos autistas não suportam estímulos acima de 80 decibéis (ERISSANDRA GOMES, FLEMING SALVADOR PEDROSO e MÁRIO BERNARDES WAGNER. *Hipersensibilidade auditiva no transtorno do espectro autístico*, peça 76). Consta, por outro lado, que a poluição sonora advinda da explosão de fogos de artifício pode alcançar de 150 a 175 decibéis (peça 74), ou seja, cerca de duas vezes mais do que o limite suportável pela maioria da população autista.

A lei paulistana, assim, tem por objetivo a tutela do bem-estar e da saúde da população de autistas residente no Município. Observo, com base em dados do *Center of Diseases and Prevention*, órgão ligado ao governo dos Estados Unidos, que existe um caso de autismo a cada 110

ADPF 567 MC / SP

pessoas. A estimativa é que o Brasil, com seus 200 milhões de habitantes, possua cerca de 2 milhões de autistas, sendo 300 mil ocorrências no Estado de São Paulo (<http://www.usp.br/espacoaberto/?materia=um-retrato-do-autismo-no-brasil>). Considerada a população de cerca de 12 milhões de habitantes do Município de São Paulo, é possível estimar que a vedação à utilização de fogos de efeito ruidoso beneficia cerca de 110 mil pessoas autistas que residem naquele Município.

Quanto à proteção ao meio ambiente, diversos estudos científicos demonstram que o efeito ruidoso dos fogos de artifício acarreta danos a espécies animais. Pesquisa neozelandesa indica fogos de artifício como causadores de ansiedade e danos em cavalos (www.mdpi.com/journal/animals, *The Management of Horses during Fireworks in New Zealand*). Artigo publicado na Revista Forbes reporta a ocorrência de revoadas inesperadas de pássaros, causadas por pânico, durante a soltura de fogos de artifício, as quais levam à morte de milhares de aves (<https://www.forbes.com/sites/grrlscientist/2017/12/30/how-do-fireworks-harm-wild-birds/#57f6437e118c>). São comuns reportagens jornalísticas a respeito do sofrimento causado por fogos de artifício em animais de estimação (peças 62, 63 e 64).

Analisando o impacto dos fogos de artifício sobre a fauna, pesquisadoras brasileiras propõem que *“os fogos de artifício não precisam ser necessariamente proibidos, pois existem aqueles que não produzem estampido e estes, a princípio não provocam danos tão severos em animais. Esta seria uma possível solução para este conflito, permitindo que as pessoas continuem a apreciar os espetáculos de pirotecnia, mas sem prejudicar a fauna”* (KARYNN VIEIRA CAPILÉ, MARIANA CORTES DE LIMA e MARTA LUCIANE FISCHER. *Bioética ambiental: Refletindo o uso de fogos de artifício e suas consequências para a fauna*, peça 66).

Também com base nesses fundamentos, o Conselho Federal de Medicina Veterinária expediu nota técnica sobre fogos de artifício (peça 59), com o seguinte teor: *“entendemos que os fogos de artifício com estampidos assim como quaisquer artefatos pirotécnicos de efeito sonoro ruidoso sejam proibidos e gradativamente substituídos por fogos sem estampidos em todo*

ADPF 567 MC / SP

território nacional. O Conselho não se opõe a iniciativa da utilização de fogos visuais, que trazem luzes e cores e que não produzem estampidos; pois o problema identificado é a poluição sonora e não interferir com as expectativas dos que esperam pelo espetáculo pirotécnico, principalmente durante grandes festas populares, já que, os fogos de artifício visuais, sem estampidos, não apresentam trabalhos identificando impactos negativos para a fauna, até o momento” (<http://portal.cfmv.gov.br/noticia/index/id/5958/secao/6#nota>).

Essas parecem ter sido as diretrizes que nortearam o legislador paulistano na edição da norma impugnada. O objetivo do legislador paulistano não foi a de proibir o manuseio, utilização, queima e soltura *de quaisquer artefatos pirotécnicos*, mas apenas daqueles que tenham efeito sonoro ruidoso (art. 1º, *caput*). A lei, aliás, explicitamente excetuou da proibição os fogos de vista, *“assim denominados aqueles que produzem efeitos visuais sem estampido, assim como os similares que acarretam barulho de baixa intensidade”*.

Constato, desta forma, haver sólida base científica para a restrição ao uso desses produtos como medida protetiva da saúde e do meio ambiente. O fato de o legislador ter restringido apenas a utilização dos fogos de artifício *de efeito sonoro ruidoso*, preservando a possibilidade de uso de produtos sem estampido ou que acarretam barulho de baixa intensidade, parece, em juízo preliminar, conciliar razoavelmente os interesses em conflito.

Postas essas premissas, passo a analisar a competência municipal para legislar sobre a matéria.

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades competentes do Estado Federal é o da predominância do interesse, competindo à União atuar em matérias e questões de interesse geral; aos Estados, em matérias e questões de interesse regional; aos Municípios, assuntos de interesse local e, ao Distrito Federal, tanto temas de interesse regional quanto local.

As competências municipais, dentro dessa ideia de predominância de interesse, foram enumeradas no art. 30 da Constituição Federal, o qual expressamente atribuiu aos Municípios a competência para legislar sobre

ADPF 567 MC / SP

assuntos de interesse local (art. 30, I) e para complementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II).

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:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LIMITES DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL. LEI MUNICIPAL QUE PROÍBE A QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR E O USO DO FOGO EM ATIVIDADES AGRÍCOLAS. LEI MUNICIPAL Nº 1.952, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1995, DO MUNICÍPIO DE PAULÍNIA. RECONHECIDA REPERCUSSÃO GERAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 23, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, Nº 14, 192, § 1º E 193, XX E XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO E ARTIGOS 23, VI E VII, 24, VI E 30, I E II DA CRFB. 1. 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 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, Tribunal Pleno, DJ de 8/5/2015)

De outro lado, esta SUPREMA CORTE já decidiu que a proteção à saúde é tema que integra a competência legislativa complementar dos Municípios. Nesse sentido:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI 13.113/2001 E DECRETO 41.788/2002, QUE DISPÕE SOBRE A PROIBIÇÃO DO USO DE MATERIAIS, ELEMENTOS CONSTRUTIVOS E EQUIPAMENTOS DA CONSTRUÇÃO CIVIL CONSTITUÍDOS DE AMIANTO NO MUNICÍPIO DE

SÃO PAULO. EXERCÍCIO LEGÍTIMO DA COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS PARA SUPLEMENTAREM A LEGISLAÇÃO FEDERAL. ARGUIÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. 1. Ante a declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 9.055/95, não invade a competência da União prevista nos arts. 24, V, VI e XII, da Constituição da República, a legislação municipal que, suplementando a lei federal, impõe regra restritiva de comercialização do amianto. **2. Trata-se de competência concorrente atribuída à União, aos Estados e Distrito Federal para legislar sobre produção, consumo, proteção do meio ambiente e proteção e defesa da saúde, tendo os Municípios competência para suplementar a legislação federal e estadual no que couber.** 3. Espaço constitucional deferido ao sentido do federalismo cooperativo inaugurado pela Constituição Federal de 1988. É possível que Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, no exercício da competência que lhes são próprias, legislem com o fito de expungirem vácuos normativos para atender a interesses que lhe são peculiares, haja vista que à União cabe editar apenas normas gerais na espécie. 4. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada improcedente, com a declaração incidental da inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 9.055/95. (ADPF 109, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 1º/2/2019)

A proteção do meio ambiente e a proteção da saúde integram, ainda, a competência material comum dos entes federativos (CF, art. 23, II e VI). A saúde mereceu especial disciplina pelo Constituinte nos arts. 196 e ss., tendo sido consagrada como direito de todos e dever *do Estado*, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (CF, art. 197). 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

ADPF 567 MC / SP

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. Nesse sentido, o precedente firmado na ADI 3.937-MC (Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJ de 10/10/2008), que tratou de lei estadual paulista que proibiu a produção e circulação do amianto, confrontada com legislação federal que admite o emprego dessa substância; e o julgamento do RE 194.704 (Rel. para acórdão Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 17/11/2017), em que validada lei do Município de Belo Horizonte/MG que estabeleceria padrões mais restritos de emissão de gases poluentes.

Com essas considerações, em juízo de cognição sumária, a lei municipal, ao proibir o uso de fogos de artifício de efeito sonoro ruidoso no Município de São Paulo, parece ter pretendido promover padrão mais elevado de proteção à saúde e ao meio ambiente, sendo editada dentro de limites razoáveis do regular exercício de competência legislativa pelo Município de São Paulo; devendo, nesse momento, ser privilegiado a presunção de constitucionalidade das leis.

Ante o exposto, REVOGO A MEDIDA CAUTELAR anteriormente concedida, para RESTAURAR A EFICÁCIA da Lei 16.897/2018 do Município de São Paulo, até o julgamento de mérito da presente Arguição.

Publique-se.

Brasília, 27 de junho de 2019.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES

Relator

Documento assinado digitalmente

Notícias STF

Quinta-feira, 27 de junho de 2019

Ministro revoga liminar que permitia utilização de fogos de artifícios ruidosos na capital paulista



O ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal (STF), revogou a liminar por meio da qual havia suspenso os efeitos da Lei 16.897/2018 do Município de São Paulo, que proíbe o manuseio, a utilização, a queima e a soltura de fogos de estampidos e de artifícios e de quaisquer artefatos pirotécnicos de efeito sonoro ruidoso. O ministro restaurou a eficácia da lei após receber informações do prefeito da capital paulista e da Câmara Municipal a respeito da norma. A lei local é questionada no STF por meio da Arguição de Descumprimento de Fundamental (ADPF) 567, ajuizada pela Associação Brasileira de Pirotecnia (Assobrapi).

De acordo com o relator, a preocupação do legislador paulistano não foi interferir em matérias de competência legislativa da União, mas implementar medida de proteção à saúde e ao meio ambiente no âmbito municipal. Prova disso é que na audiência pública que precedeu à edição da lei foram abordados os impactos negativos que fogos com efeito sonoro ruidoso causam à população de pessoas autistas e também os prejuízos acarretados à vida animal. Documentos apresentados ao ministro demonstram a hipersensibilidade auditiva no transtorno do espectro autístico, tendo em vista que 63% dos autistas não suportam estímulos acima de 80 decibéis. A poluição sonora decorrente da explosão de fogos de artifício pode alcançar de 150 a 175 decibéis.

“A lei paulistana, assim, tem por objetivo a tutela do bem-estar e da saúde da população de autistas residente no município”, disse o ministro em sua reconsideração, acrescentando que a estimativa é que o Brasil tenha cerca de 2 milhões de autistas, sendo 300 mil ocorrências no Estado de São Paulo, sendo cerca de 110 mil na capital. Quanto à proteção ao meio ambiente, o ministro observou que diversos estudos científicos demonstram os danos decorrentes do efeito ruidoso dos fogos de artifício em animais, como cavalos, pássaros, aves e animais de estimação. “Essas parecem ter sido as diretrizes que nortearam o legislador paulistano na edição da norma impugnada”, assinalou.

O relator salientou que o objetivo do legislador paulistano não foi a de proibir o manuseio, utilização, queima e soltura de quaisquer artefatos pirotécnicos, mas apenas daqueles que tenham efeito sonoro ruidoso. A norma explicitamente exceceu da proibição os chamados fogos de vista, aqueles que produzem efeitos visuais sem estampido, assim como os similares que acarretam barulho de baixa intensidade.

“Constato, desta forma, haver sólida base científica para a restrição ao uso desses produtos como medida protetiva da saúde e do meio ambiente. O fato de o legislador ter restringido apenas a utilização dos fogos de artifício de efeito sonoro ruidoso, preservando a possibilidade de uso de produtos sem estampido ou que acarretam barulho de baixa intensidade, parece, em juízo preliminar, conciliar razoavelmente os interesses em conflito”, afirmou o ministro Alexandre.

Competência municipal

O ministro lembrou ainda que a proteção do meio ambiente e da saúde integram a competência material comum dos entes federativos e, segunda a jurisprudência do STF, admite-se que estados e municípios editem normas mais protetivas, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse, conforme o caso. Por esse motivo, segundo o relator, a lei paulistana, ao proibir o uso de fogos de artifício de efeito sonoro ruidoso na cidade, parece ter pretendido promover padrão mais elevado de proteção à saúde e ao meio ambiente.

Em análise preliminar do caso, o ministro Alexandre de Moraes concluiu que a lei foi editada dentro de limites razoáveis do regular exercício de competência legislativa pelo Município de São Paulo, devendo ser prestigiada, portanto, a presunção de constitucionalidade das leis.

[Leia a íntegra da decisão.](#)

VP/AD

Leia mais:

1º/04/2019 – [Ministro suspende lei do Município de São Paulo que proíbe artefatos pirotécnicos ruidosos](#)

Processos relacionados

[ADPF 567](#)

[<< Voltar](#)

Praça dos Três Poderes - Brasília - DF - CEP 70175-900 Telefone: 55.61.3217.3000