



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

PARECER Nº 01/2020 – PARTC

PROJETO DE LEI Nº 01/2020 - PROÍBE 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 NO MUNICÍPIO DE BIRIGUI, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O Presidente da Câmara Municipal solicita análise do presente Projeto de Lei Ordinária, de autoria do Executivo.

Tema semelhante ao PL é a Lei 16.897/2018 do Município de São Paulo, que está sendo discutida na ADPF 567.

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

Em março de 2019, foi concedida a medida liminar postulada na presente ADPF, *ad referendum* do Plenário (art. 5º, § 1º, da Lei 9.882/99), com base no art. 5º, § 3º, da Lei 9.882/1999, suspendendo a eficácia da Lei 16.897/2018 do Município de São Paulo, até o julgamento de mérito da presente arguição.

Em junho de 2019, foi revogada a medida cautelar anteriormente concedida, para RESTAURAR A EFICÁCIA da Lei





Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

16.897/2018 do Município de São Paulo, até o julgamento de mérito da presente Arguição.

Até a presente data não foi julgado o mérito. Para garantir a legalidade e constitucionalidade do PL, melhor seria aguardar a decisão final do STF.

Nota-se que foi realizada Audiência Pública antes da edição da Lei 16.897/2018 do Município de São Paulo. O que não aconteceu no presente PL.

“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)” (fls. 03 da decisão que restaurou a eficácia da Lei 16.897/2018 do Município de São Paulo anexada).

Feitas as considerações, submetemos o Parecer ao Presidente da Câmara e aos membros das Comissões Permanentes para providências que entenderem cabíveis.

Ressaltamos que o parecer possui caráter opinativo, restando aos Vereadores o estudo sobre a viabilidade da aprovação ou não do Projeto no que tange ao interesse público.

É o parecer, s.m.j.

Câmara Municipal de Birigui, 29 de janeiro de 2020.

Elaine Miyashita
ELAINE MIYASHITA

Agente Técnico das Comissões

ADPF 567

PROCESSO ELETRÔNICO PÚBLICO

NÚMERO ÚNICO: 0018535-24.2019.1.00.0000

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL

Origem: SP - SÃO PAULO

Relator: MIN. ALEXANDRE DE MORAES

Redator do acórdão:

Relator do último incidente: MIN. ALEXANDRE DE MORAES (ADPF-MC-AgR)

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

22/11/2019
Excluído do calendário de julgamento pelo Presidente

05/11/2019
Conclusos ao(à) Relator(a)

05/11/2019
Pauta publicada no DJE - Plenário
PAUTA Nº 116/2019. DJE nº 241, divulgado em 04/11/2019

04/11/2019
Petição
Manifestação - Petição: 69389 Data: 04/11/2019 às 20:57:30

30/10/2019
Inclua-se em pauta - minuta extraída
TRIBUNAL PLENO
Julgamento Presencial: Incluído na Lista 375-2019.AM - Agendado para: 28/11/2019.

24/10/2019
Retirado de pauta
Julgamento Virtual - Pleno em 24/10/2019 19:34:16 -

22/10/2019
Conclusos ao(à) Relator(a)

21/10/2019
Petição
Sustentação oral - Petição: 65935 Data: 21/10/2019 às 22:25:30

17/10/2019
Pauta publicada no DJE - Plenário
PAUTA Nº 108/2019. DJE nº 226, divulgado em 16/10/2019

15/10/2019
Inclua-se em pauta - minuta extraída
TRIBUNAL PLENO - SESSÃO VIRTUAL
Julgamento Virtual: Incluído na Lista 332-2019.AM - Agendado para: 25/10/2019.

05/09/2019
Conclusos ao(à) Relator(a)

05/09/2019
Manifestação da PGR

↓ Manifestação da PGR (downloadPeca.asp?id=15341040738&ext=.pdf)

22/08/2019
Interposto agravo regimental
Juntada Petição: 49239/2019

21/08/2019
Petição
Agravo Regimental - Petição: 49239 Data: 21/08/2019 às 22:07:31

02/07/2019
Expedido(a)
Ofício Eletrônico 7959/2019 - PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO - Com cópia da Decisão - URGENTE - BI904364884BR - Data da Remessa: 02/07/2019

02/07/2019
Expedido(a)
Ofício Eletrônico 7958/2019 - PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO/SP - Com cópia da Decisão - URGENTE - BI904364875BR - Data da Remessa: 02/07/2019

01/07/2019
Vista à PGR

01/07/2019
Publicação, DJE

↓ Decisão monocrática (downloadPeca.asp?id=15340515187&ext=.pdf)

DJE nº 142, divulgado em 28/06/2019

28/06/2019
Certidão
Certifico que, considerada a urgência, remeti via e-mail o Ofício Eletrônico nº 7959/2019 para o Prefeito do Município de São Paulo, ante a impossibilidade de envio do referido expediente por fax ou malote digital

28/06/2019
Certidão
Certifico que, considerada a urgência, remeti via e-mail o Ofício Eletrônico nº 7958/2019 para o Presidente da Câmara Municipal de São Paulo, ante a impossibilidade de envio do referido expediente por fax ou malote digital

28/06/2019
Comunicação assinada
OFÍCIO - COMUNICA DESPACHO/DECISÃO - RELATOR (MALOTE DIGITAL)

28/06/2019
Comunicação assinada
OFÍCIO - COMUNICA DESPACHO/DECISÃO - RELATOR (MALOTE DIGITAL)

27/06/2019
Certidão
Certifico a elaboração de 2 ofícios eletrônicos. Decisão de 27/06/2019.

27/06/2019
Reconsideração
MIN. ALEXANDRE DE MORAES
Em 27.6.2019: "...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."

03/06/2019
Petição

Manifestação - Petição: 32965 Data: 03/06/2019 às 16:58:35

10/05/2019

Vista à PGR

10/05/2019

Petição

Manifestação - Petição: 27122 Data: 10/05/2019 às 14:51:11

03/05/2019

Vista ao AGU

02/05/2019

Decorrido o prazo

CERTIDÃO DE DECURSO DE PRAZO

17/04/2019

Petição

Informações - Petição: 21823 Data: 17/04/2019 às 12:51:55

11/04/2019

Petição

Informações - Petição: 20141 Data: 11/04/2019 às 17:52:12

05/04/2019

Petição

Manifestação - Petição: 18612 Data: 05/04/2019 às 16:10:26

03/04/2019

Expedido(a)

Ofício Eletrônico 3441/2019 - CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO/SP, na pessoa de seu presidente - Com cópia da Petição Inicial e da Decisão - URGENTE - BI782913862BR - Data da Remessa: 03/04/2019

03/04/2019

Expedido(a)

Ofício Eletrônico 3440/2019 - MUNICÍPIO DE SÃO PAULO/SP, na pessoa de seu prefeito - Com cópia da Decisão e da Petição Inicial - URGENTE - BI782913859BR - Data da Remessa: 03/04/2019

03/04/2019

Publicação, DJE

[Download](#) Decisão monocrática (downloadPeca.asp?id=15339843757&ext=.pdf)

DJE nº 66, divulgado em 02/04/2019

02/04/2019

Certidão

Certifico que remeti, via e-mail, o ofício eletrônico nº 3441/2019 para o PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, ante a impossibilidade de envio do referido expediente por fax ou malote digital

02/04/2019

Comunicação assinada

OFÍCIO - COMUNICA DECISÃO E SOLICITA INFORMAÇÕES - RELATOR (MALOTE DIGITAL)

02/04/2019

Comunicação assinada

OFÍCIO - COMUNICA DECISÃO E SOLICITA INFORMAÇÕES - RELATOR (MALOTE DIGITAL)

01/04/2019

Certidão

Certifico que elaborei 2 ofícios eletrônicos. Decisão de 29/3/19.

01/04/2019

Liminar deferida

MIN. ALEXANDRE DE MORAES

Em 29.3.2019, o MIN. ALEXANDRE DE MORAES, relator, deferiu a liminar postulada na presente ADPE, ad referendum do

Em 29.3.2019, foi concedida a medida cautelar postulada na presente ADI, de referendo ao Plenário (art. 5º, § 1º, da Lei 9.882/99) e, com base no art. 5º, § 3º, da Lei 9.882/1999, SUSPENDO A EFICÁCIA da Lei 16.897/2018 do Município de São Paulo, até o julgamento de mérito da presente arguição. Comunique-se, com urgência, o Prefeito do Município de São Paulo e a Câmara Municipal, solicitando-lhe informações, no prazo de 10 (dez) dias, nos termos do art. 6º da Lei 9.882/1999. Em sequência, confira-se vista dos autos ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República, para que, sucessivamente, no prazo de 5 (cinco) dias, ambos se manifestem na forma da legislação vigente. Nos termos do art. 21, X, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, peço dia para julgamento, pelo Plenário, do referendo da medida ora concedida. Publique-se. Intimem-se."

15/03/2019**Conclusos ao(à) Relator(a)****15/03/2019****Certidão**

reautuação - Petição: 13328

15/03/2019**Petição**

Juntada de documentos - Petição: 13328 Data: 15/03/2019 às 15:31:48

08/03/2019**Publicação, DJE**[↓ Despacho \(downloadPeca.asp?id=15339662654&ext=.pdf\)](#)

DJE nº 46, divulgado em 07/03/2019

06/03/2019**Despacho**

Em 1º.3.2019: "...determino, na forma do art. 76 do Código de Processo Civil, a intimação da requerente para que promova a regularização da representação processual nos presentes autos, no prazo de 5 (cinco) dias. Publique-se. Intimem-se."

01/03/2019**Conclusos ao(à) Relator(a)****01/03/2019****Certidão**

reautuação

01/03/2019**Petição**

Procuração/Substabelecimento - Petição: 10531 Data: 01/03/2019 às 16:21:18

28/02/2019**Conclusos ao(à) Relator(a)****28/02/2019****Distribuído**[↓ Certidão \(downloadPeca.asp?id=15339640317&ext=.pdf\)](#)

MIN. ALEXANDRE DE MORAES. PRESIDENTE DO STF: Excluído(a) da distribuição MIN. LUIZ FUX de 28/02/2019 a 28/02/2019, motivo: Art. 67, §§ 2º RISTF - Ofício nº 019/2019-GP - Ministro Presidente comunica afastamento do País no período de 28 de fevereiro a 7 de março de 2019. Ministro Vice-Presidente também estará ausente de 1º a 10 de março.

28/02/2019**Autuado****28/02/2019****Protocolado**

Petição Inicial (nº 10132) recebida em 28/02/2019, às 14:40:01

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

Trata-se de Ação 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.

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*" (art. 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 a 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 (art. 5º, IV, e 170 da CF), pois a norma impugnada impediria a comercialização de determinados tipos de produtos pirotécnicos, em confronto com o 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, a 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.

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

É o relatório.

A ADPF será cabível desde que não exista, para a hipótese in concreto, qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade subsidiariedade (ADPF 13-1, Rel. Min. ILMAR GALVÃO; ADPF 15-7/PA, 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; mandado de segurança individual e coletivo; mandado de injunção; ação popular; ADI estadual, entre outras possibilidades (AgR na ADPF 17-3/AP, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, DJ de 14/3/2003; ADPF 3/CE QO Rel. Min. Sydney Sanches, Pleno, DJ de 27/2/2004; ADPF 12-2/DF, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, 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.

No caso, tenho por atendido os requisitos legais e constitucionais, eis eis que a ADPF em análise questiona a constitucionalidade de lei municipal questionada em face da Constituição Federal, especialmente em vista do princípio federativo.

Conheço da presente arguição.

A concessão de medida cautelar nas ações de jurisdição constitucional concentrada exige a comprovação de perigo de lesão irreparável (IVES GANDRA MARTINS, Repertório IOB de jurisprudência, n 8/95, p. 150/154, abr. 1995), uma vez que se trata de

exceção ao princípio segundo o qual os atos normativos são presumidamente constitucionais (ADI 1.155-3/DF, Pleno, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJ de 18/5/2001). Conforme ensinamento de PAULO BROSSARD, segundo axioma incontroverso, a lei se presume constitucional, porque elaborada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo Poder Executivo, isto é, por dois dos três poderes, situados no mesmo plano que o Judiciário (*A constituição e as leis a ela anteriores*. Arquivo Ministério Justiça. Brasília, 45 (180), jul./dez. 1992. p. 139).

A análise dos requisitos do *fumus boni iuris* e *periculum in mora* para sua concessão admite maior discricionariedade por parte do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, com a realização de verdadeiro juízo de conveniência política da suspensão da eficácia (ADI 3.401 MC, Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno, decisão: 3/2/2005), pelo qual deverá ser analisada a conveniência da suspensão cautelar da lei impugnada (ADI 425 MC, Rel. Min. PAULO BROSSARD, Pleno, decisão: 4/4/1991; ADI 467 MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão: 3/4/1991), permitindo, dessa forma, uma maior subjetividade na análise da relevância do tema, bem assim em juízo de conveniência, ditado pela gravidade que envolve a discussão (ADI 490 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão: 6/12/1990; ADI 508 MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão: 16/4/1991), bem como da plausibilidade inequívoca e dos evidentes riscos sociais ou individuais, de várias ordens, que a execução provisória da lei questionada gera imediatamente (ADI 474 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão: 4/4/1991), ou, ainda, das prováveis repercussões pela manutenção da eficácia do ato impugnado (ADI 718 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão: 3/8/1992), da relevância da questão constitucional (ADI 804 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão: 27/11/1992) e da relevância da fundamentação da arguição de inconstitucionalidade, além da ocorrência de *periculum in mora*, tais os entraves à atividade econômica (ADI 173 MC, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Pleno, decisão: 9/3/1990) ou social.

Na presente ação, os requisitos necessários para a concessão da medida cautelar estão presentes.

Quanto ao *fumus boni juris*, verifico que a legislação impugnada proíbe, de forma taxativa e peremptória, “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”.

Em que pese a preocupação do Legislador Estadual com o bem-estar das pessoas e animais, a proibição absoluta de artefatos pirotécnicos que emitam ruído não considerado “de baixa intensidade”, se revela, em juízo de cognição sumária, de constitucionalidade questionável, por: (a) violação a competência da União 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).

De acordo com o art. 21, VI, da CF, compete à União “autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico”. A jurisprudência deste SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL reconhece a competência da União para legislar sobre matéria referente a material bélico (ADI 3258, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, DJ DE 9/9/2005; ADI 2729, Rel. Min. LUIZ FUX, Rel. p/ Acórdão Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe DE 11/2/2014; ADI 3193, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJe de 5/8/2013).

Encontrando-se no âmbito da competência legislativa da União, cabe ao ente federado central a definição dos requisitos para o uso, fabricação e comércio de tais materiais. Apesar de não possuírem finalidade bélica, os artefatos pirotécnicos apresentam frequentemente em sua composição as mesmas substâncias empregadas em produtos dessa natureza, munição de armas de fogo e explosivos, utilizados em atividades ligadas à defesa nacional e à segurança pública, tanto civis quanto militares. Daí, decorre o enquadramento como produtos cuja regulamentação fica a cargo da União.

Nesse sentido, o Decreto-Lei 4.238/1942, recepcionado pela Constituição como lei ordinária, dispondo sobre a fabricação, o comércio

e o uso de artigos pirotécnicos, permite, *“em todo território nacional, a fabricação, o comércio e o uso de fogos de artifício”*, desde que respeitadas as condições e os critérios nele estabelecidos. Além disso, o Regulamento para a Fiscalização de Produtos Controlados (R-105), aprovado pelo Decreto 9.493/2018, o qual submete ao Comando do Exército Brasileiro a fiscalização – no que diz respeito à fabricação, ao comércio, à utilização, à importação e à exportação – dos produtos controlados (PCE’s), assim definidos como aqueles que apresentarem (R-105, art. 2º): (a) *poder destrutivo*; (b) *propriedade que possa causar danos às pessoas ou ao patrimônio*; e (c) *indicação de necessidade de restrição de uso por motivo de incolumidade pública, ou seja de interesse militar*.

É o caso dos artifícios pirotécnicos, cujo conceito é dado pelo Decreto 9.493/2018, que em seu Anexo III traz a seguinte compreensão: *“Artifício pirotécnico: qualquer artigo, que contenha substâncias explosivas ou uma mistura explosiva de substâncias, concebido para produzir um efeito calorífico, luminoso, sonoro, gasoso ou fumígeno, ou uma combinação destes efeitos; devido a reações químicas exotérmicas autossustentadas”*. Segundo a mencionada norma, os fogos de artifício seriam espécies do gênero (artifício pirotécnico), utilizados em atividades de entretenimento.

Como se vê, a proibição total de utilização desses produtos interferiu diretamente na normatização editada pela União em âmbito nacional, incorrendo em ofensa à competência concorrente da União, dos Estados e do DF (art. 24, V e § 1º, da CF). Não poderia o Município de São Paulo, a pretexto de legislar sobre interesse local, restringir o acesso da população paulistana a produtos e serviços regulados por legislação federal e estadual. Eventual repercussão desses produtos e serviços sobre o meio ambiente urbano e o bem estar das pessoas, naturalmente, justificará a atuação do Poder Público municipal, mas nunca com a extensão e intensidade pretendidas pelo legislador paulistano, no sentido de uma ampla e taxativa proibição a todos os artefatos pirotécnicos ruidosos.

Observe que a legislação impugnada não buscou qualquer medida intermediária que conciliasse o uso de fogos de artifício – atividade de conteúdo cultural, artístico ou mesmo voltada ao lazer da população –

com a preservação e melhoria do meio ambiente urbano.

A proibição total de fogos de artifício sacrifica de forma desproporcional um interesse legítimo de amplo segmento social, implicando óbice injustificado ao desenvolvimento de atividade econômica, pois, conquanto a proibição se dirija expressamente ao manuseio e à utilização de artifícios pirotécnicos, repercute diretamente no comércio local, ante a drástica redução no consumo por parte dos munícipes. O tratamento diverso daquele que é dado nacionalmente pela União atenta contra o equilíbrio concorrencial típico da livre iniciativa (CF, art. 170), considerados os empresários cuja clientela de consumidores se localize fora do Município de São Paulo.

O perigo da demora reside no fato de que, enquanto não seja reconhecida a ilegitimidade constitucional da norma, nos termos apresentados acima, há considerável probabilidade de permanecer o estado de grave inconstitucionalidade consistente na ofensa à livre iniciativa e às regras de repartição de competência Constitucional, ante desproporcionalidade da restrição imposta pela norma impugnada. Portanto, tais prejuízos devem ser obstados até o julgamento definitivo da ação.

Ante o exposto, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR postulada na presente ADPF, *ad referendum* do Plenário (art. 5º, § 1º, da Lei 9.882/99) e, com base no art. 5º, § 3º, da Lei 9.882/1999, SUSPENDO A EFICÁCIA da Lei 16.897/2018 do Município de São Paulo, até o julgamento de mérito da presente arguição.

Comunique-se, com urgência, o Prefeito do Município de São Paulo e a Câmara Municipal, solicitando-lhe informações, no prazo de 10 (dez) dias, nos termos do art. 6º da Lei 9.882/1999. Em sequência, confira-se vista dos autos ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República, para que, sucessivamente, no prazo de 5 (cinco) dias, ambos se manifestem na forma da legislação vigente.

Nos termos do art. 21, X, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, peço dia para julgamento, pelo Plenário, do referendo da medida ora concedida.

ADPF 567 MC / SP

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 29 de março de 2019.

Ministro Alexandre de Moraes

Relator

Documento assinado digitalmente

**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 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 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

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

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*

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

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. 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 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 COLEND A 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