

**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](http://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 exceuiu 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*