

V O T O

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*, 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 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 eminent 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 constitucionalidade 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 constitucionalidade a que se refere o art. 125, § 2º, da Constituição da República de 1988. Por esse motivo, encontra-se 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, 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 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” (<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*”.

Constatou, 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. 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 constitucionalidade 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 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 estabelecera 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.