

## VOTO

**O Senhor Ministro Luiz Fux (Relator):** A *vexata quaestio* ora submetida à apreciação deste Plenário é a validade de leis municipais que versam sobre a proibição da soltura de fogos de artifício e artefatos pirotécnicos que produzam estampido, sob análise aos aspectos formais e materiais de constitucionalidade.

O Plenário deste Supremo Tribunal reconheceu repercussão geral ao *thema decidendum* veiculado neste recurso extraordinário, nos seguintes termos: “ *Constitucionalidade de lei municipal que proíbe a soltura de fogos de artifício e artefatos pirotécnicos produtores de estampidos*”.

### Preliminar: Admissibilidade do Recurso

*Ab initio*, reafirmo a admissibilidade deste Recurso Extraordinário submetido à apreciação deste Supremo Tribunal Federal, que teve sua repercussão geral já reconhecida (Tema 1056 do Plenário Virtual), uma vez que preenchidos todos os seus requisitos de admissibilidade.

Conheço, pois, do presente recurso extraordinário e passo ao exame de mérito.

#### I. Constitucionalidade formal : competência municipal supletiva para a edição de normas mais protetivas à saúde e ao meio ambiente

Sob o prisma formal, esta Corte tem reconhecido, em diversos casos, a competência legislativa concorrente para tratar de proteção à saúde e ao meio ambiente, legitimando a edição de lei municipais que disponham sobre a matéria no nível do seu interesse local. Rememora-se, de antemão, que, por dicção expressa da Constituição, a proteção à saúde e ao meio ambiente é, concomitantemente, (a) competência administrativa comum a todos os entes federativos ( *ex vi* art. 23, II e VI) e (b) competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal ( *ex vi* art. 24, VI e XII).

Com efeito, na tese firmada no Tema 145 (RE 586.224, de minha relatoria, DJe de 8/5/2015), já se assentou a existência de competência municipal para dispor sobre o meio ambiente, em regulamentação suplementar ao regramento de direito ambiental, em harmonia com as diretrizes federais e/ou estaduais, *in verbis* :

*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 e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB).*

*(...)*

*4. Em que pese a inevitável mecanização total no cultivo da cana, é preciso reduzir ao máximo o seu aspecto negativo. Assim, diante dos valores sopesados, editou-se uma lei estadual que cuida da forma que entende ser devida a execução da necessidade de sua respectiva população. Tal diploma reflete, sem dúvida alguma, uma forma de compatibilização desejável pela sociedade, que, acrescida ao poder concedido diretamente pela Constituição, consolida de sobremaneira seu posicionamento no mundo jurídico estadual como um standard a ser observado e respeitado pelas demais unidades da federação adstritas ao Estado de São Paulo.*

*(...)*

*8. Distinção entre a proibição contida na norma questionada e a eliminação progressiva disciplina na legislação estadual, que gera efeitos totalmente diversos e, caso se opte pela sua constitucionalidade, acarretará esvaziamento do comando normativo de quem é competente para regular o assunto, levando ao completo descumprimento do dever deste Supremo Tribunal Federal de guardar a imperatividade da Constituição.*

*9. Recurso extraordinário conhecido e provido para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.952, de 20 de dezembro de 1995, do Município de Paulínia. (RE 586.224, de minha relatoria, Tribunal Pleno, julgado em 5/3/2015, DJe de 8/5/2015)*

Recentemente, reafirmou-se nesta Corte a competência legislativa municipal para dispor sobre o meio ambiente com o julgamento da ADI 2.142, em 27/6/2022, de relatoria do Min. Roberto Barroso, *in verbis* :

*Direito constitucional e ambiental. Ação direta de inconstitucionalidade. Constituição do Estado do Ceará. Licenciamento ambiental. Resguardo à competência municipal.*

1. *Ação direta de inconstitucionalidade contra o art. 264 da Constituição do Estado do Ceará. Alegação de que o dispositivo impugnado, ao exigir a anuência de órgãos estaduais para o licenciamento ambiental, viola o princípio federativo e a autonomia municipal.*

2. **O Município é competente para legislar sobre o meio ambiente no limite do 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 Constituição Federal).** Tema 145/STF.

3. *Cabe aos municípios promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos possam causar impacto ambiental de âmbito local. Precedentes.*

4. *Procedência do pedido, para dar interpretação conforme ao art. 264 da Constituição do Estado do Ceará a fim de resguardar a competência municipal para o licenciamento de atividades e empreendimentos de impacto local. Tese de julgamento: “É inconstitucional interpretação do art. 264 da Constituição do Estado do Ceará de que decorra a supressão da competência dos Municípios para regular e executar o licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos de impacto local”. (ADI 2142, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 27/6/2022, DJe de 4/7/2022)*

De igual modo, este Supremo Tribunal Federal reconhece a competência legislativa suplementar dos Municípios quanto ao tema afeto à proteção à saúde. Nessa linha, colham-se os seguintes precedentes:

*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, julgado em 30/11/2017, DJe de 1º/2/2019)*

*CONSTITUCIONAL. PANDEMIA DO CORONAVÍRUS (COVID-19). RESPEITO AO FEDERALISMO. LEI FEDERAL 13.979/2020. MEDIDAS SANITÁRIAS DE CONTENÇÃO À DISSEMINAÇÃO DO VÍRUS. ISOLAMENTO SOCIAL. PROTEÇÃO À SAÚDE, SEGURANÇA SANITÁRIA E EPIDEMIOLÓGICA. COMPETÊNCIAS COMUNS E CONCORRENTES E RESPEITO AO PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE (ARTS. 23, II, 24, XII, E 25, § 1º, DA CF). COMPETÊNCIAS DOS ESTADOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS PREVISTAS EM LEI FEDERAL. ARGUIÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.*

*[...]*

3. *Em relação à saúde e assistência pública, a Constituição Federal consagra a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, II e IX, da CF), bem como prevê competência concorrente entre União e Estados /Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, da CF), permitindo aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja interesse local (art. 30, II, da CF); e prescrevendo ainda a descentralização político-administrativa do Sistema de Saúde (art. 198, CF, e art. 7º da Lei 8.080*

/1990), com a conseqüente descentralização da execução de serviços, inclusive no que diz respeito às atividades de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 6º, I, da Lei 8.080/1990).

4. O Poder Executivo federal exerce o papel de ente central no planejamento e coordenação das ações governamentais em prol da saúde pública, mas nem por isso pode afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotem medidas sanitárias previstas na Lei 13.979/2020 no âmbito de seus respectivos territórios, como a imposição de distanciamento ou isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, sem prejuízo do exame da validade formal e material de cada ato normativo específico estadual, distrital ou municipal editado nesse contexto pela autoridade jurisdicional competente.

5. Arguição julgada parcialmente procedente. (ADPF 672 MC-Ref, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 13/10/2020, DJe de 29/10/2020)

Deveras, nas searas de legislação concorrente, a *inércia* da União e a *inação* do Estado-membro ( *ex vi* CF/88, art. 24, §3º) ultimam a competência **supletiva** dos Municípios, quando o assunto é de interesse predominantemente local e demanda ação urgente ( *ex vi* CF/88, art. 30, I e II). Esse cenário excepcional foi julgado, com a confirmação da constitucionalidade na ADPF 273, Relator o Ministro Celso de Mello:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (CF, ART. 102, § 1º) – LEI Nº 2.774/2005 DO MUNICÍPIO DE VÁRZEA GRANDE/MT – DIPLOMA LEGISLATIVO QUE AUTORIZA E REGULAMENTA A VENDA DE ARTIGOS DE CONVENIÊNCIA EM FARMÁCIAS, EM DROGARIAS E EM ESTABELECIMENTOS CONGÊNERES – ALEGADA USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO FEDERAL PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE (CF, ART. 24, INCISO XXII, §§ 1º E 2º) – INOCORRÊNCIA – NORMA ESTATAL CUJO CONTEÚDO MATERIAL, NA REALIDADE, ESTABELECE REGRAS SOBRE COMÉRCIO LOCAL – COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR DOS MUNICÍPIOS (CF, ART. 30, INCISO II) – POSSIBILIDADE – PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA

*IMPROCEDÊNCIA DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO –  
ADPF JULGADA IMPROCEDENTE (ADPF 273, Rel. Min. Celso de  
Mello, Tribunal Pleno, julgado em 18/5/2017, DJe 23/6/2017)*

Assim, nas matérias de legislação concorrente (art. 24 da Constituição), a competência legislativa dos Municípios é ampla perante as temáticas que não são regulamentadas especificamente por lei federal ou estadual, em regulamentação desses temas no seu âmbito local.

Anota-se, ainda, que, diante da missão complexa de compatibilizar os interesses de múltiplos agentes ( e.g . órgãos administrativos, agentes econômicos de uma cadeia produtiva, organizações não governamentais, associações da sociedade civil), a aprovação de lei em âmbito nacional pode estar atravancada por *impasses*. Nesse cenário, o espírito do federalismo cooperativo recomenda a ação dos entes subnacionais.

Com efeito, o Professor Roberto Mangabeira Unger, representante brasileiro no corpo docente da *Harvard Law School* , vislumbra a abertura da ordem constitucional de 1988 à diversificação de estratégias e ao aprendizado (“ *trial and error* ”). Primeiro, diagnostica os entraves ao experimentalismo:

[Um] elemento do liberalismo protodemocrático é o cerceamento do potencial experimentalista do federalismo. A doutrina canônica do regime federativo sempre foi experimentalista. Os **estados federados, supostamente, seriam laboratórios de experimentação** . Entretanto, a realidade institucional do regime federativo clássico, com sua repartição rígida de competências entre os níveis da federação, limita severamente o aproveitamento do **potencial experimentalista do federalismo** (Vide UNGER, Roberto Mangabeira. A constituição do experimentalismo democrático. In: Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 257, mai. 2011, p. 63, grifos acrescentados).

Ciente dessa limitação com raízes históricas, Mangabeira Unger propõe, logo em seguida:

A terceira diretriz é a radicalização do potencial experimentalista do regime federativo. Para isto, é preciso **s uperar a contradição no federalismo clássico entre sua doutrina experimentalista e seu arcabouço institucional que suprime o experimentalismo potencial do regime ao teimar em repartição rígida de competências entre os três níveis da federação** . A primeira etapa é flexibilizar o federalismo. Não

basta ter competências comuns ou concorrentes; é preciso organizar um federalismo cooperativo que facilite iniciativas conjuntas e experimentos compartilhados da União, dos estados e dos municípios (UNGER, 2011, p. 68).

Na mesma linha, a doutrina constitucional brasileira especializada também aponta que essa orientação interpretativa possibilita “a criação, em nível local e regional, de verdadeiros laboratórios legislativos, em que são empreendidos experimentos institucionais, cujo êxito pode representar modelo a ser adotado por outros entes federativos ou mesmo nacionalizado” (ARABI, Abhner Youssif Mota. *Federalismo brasileiro: perspectivas descentralizadoras*. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 74).

Decerto, a posição ocupada pelo Município lhe confere capacidade deliberativa parlamentar sobre o controle, no âmbito de seu território e de seu interesse, da soltura de fogos de artifício e produtos similares que produzam estampido, tendo em vista a proximidade com aqueles que sofrem os impactos da poluição sonora advinda da explosão destes artefatos pirotécnicos, a propiciar cenário de articulação política adequado para discussão do tema.

Nesse sentido, rememore-se o julgamento do RE 194.704 (redator para o acórdão o Min. Edson Fachin, julgado em 29/6/2017), em que se cuidava da análise de legitimidade de regulamentação municipal de multas impostas em virtude de poluição ambiental decorrente da emissão de fumaça por veículos automotores acima dos padrões aceitos. Na ocasião, o Plenário assentou:

[...]

1. *Nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria (presumption against preemption).*

2. *Porque o federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma adequada, necessária e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (clear statement rule), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente menor.*

3. Na ausência de norma federal que, de forma nítida (*clear statement rule*), retire a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, exercerem plenamente sua autonomia, detêm Estados e Municípios, nos seus respectivos âmbitos de atuação, competência normativa. [...] (RE 194.704, Rel. Min. Carlos Velloso, red. p/ acórdão Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 29/6/2017, DJe 17/11/2017)

Sobre o tema em questão, a nível federal, a Lei nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, estipula que o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, órgão consultivo e deliberativo, tem a finalidade de “*assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida*” (art. 6º, II). Dentre as competências desse órgão, destaca-se a atribuição de estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais (art. 8º, VII).

No âmbito regulamentar voltado à poluição sonora, a Resolução CONAMA nº 01/90 dispõe sobre critérios e padrões de emissão de ruídos decorrentes das atividades industriais, comerciais, sociais ou recreativas, bem como a Resolução CONAMA nº 02/90 dispõe sobre o Programa Nacional de Educação e Controle da Poluição Sonora - SILÊNCIO. Neste último ato normativo, há expressa autorização de fixação, a níveis estadual e municipal, de limites de emissão de ruídos em valores mais rígidos, *ad litteris*:

*Art. 3º Disposições Gerais:*

*Compete ao IBAMA a coordenação do Programa SILÊNCIO;*

*Compete aos estados e municípios o estabelecimento e implementação dos programas estaduais de educação e controle da poluição sonora, em conformidade com o estabelecido no Programa SILÊNCIO;*

*Compete aos estados e municípios a definição das sub-regiões e áreas de implementação previstas no Programa SILÊNCIO;*

***Sempre que necessário, os limites máximos de emissão poderão ter valores mais rígidos fixados a nível estadual e municipal.***

*Em qualquer tempo este Programa estará sujeito a revisão, tendo em vista a necessidade de atendimento a qualidade ambiental.*



Outrossim, a questão referente à competência municipal para legislar sobre o tema ora analisado, qual seja, a proibição da soltura de fogos de artifício e artefatos pirotécnicos que produzam estampido, foi detidamente analisada por esta Suprema Corte no julgamento da ADPF 567, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgada em 1º/3/2021, consoante ementa a seguir transcrita:

*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 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 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.*

Na ocasião, destacou-se que a lei impugnada implementa no âmbito municipal medida de proteção à saúde e ao meio ambiente, haja vista os documentados impactos negativos que fogos com efeito sonoro ruidoso causam à população de pessoas autistas e a diversas espécies animais. Assim, reconheceu-se no julgamento da ADPF 567: *i)* que a edição de leis sobre o meio ambiente é compreendida como matéria de interesse local (art. 30, I, da Constituição Federal); e *ii)* que a proteção à saúde é tema que integra a competência legislativa suplementar dos Municípios (art. 30, II, da Constituição Federal), concluindo pela constitucionalidade da legislação municipal que 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 municipal.

A par dessas considerações, verifica-se, nesse prisma formal, que a vedação de soltura de artefatos pirotécnicos que produzam efeito sonoro, estipulada em lei municipal, não contraria ou encontra-se desarmônica com a disciplina normativa estabelecida no âmbito federal. Trata-se, ao contrário, de regulamentação mais protetiva, considerados os impactos negativos à saúde e ao meio ambiente advindos dos efeitos ruidosos causados com a queima de fogos de artifício e outros artefatos similares - detalhados na ADPF 576, Rel. Min. Alexandre de Moraes -, e que não ultrapassa os limites formais da competência legislativa municipal para dispor sobre meio ambiente e proteção à saúde na dimensão de seu interesse local.

Ante o exposto, no caso sob julgamento, revela-se clara a constitucionalidade formal da legislação impugnada, Lei nº 6.212/2017, do

Município de Itapetininga, que dispõe sobre a proibição, na zona urbana da municipalidade, da soltura de fogos de artifício e artefatos pirotécnicos que produzam estampido.

## II. Constitucionalidade material: ausência de ofensa aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade

Sob o prisma material, faz-se necessária análise se a lei municipal que proíbe a soltura de fogos de artifício e artefatos pirotécnicos que produzam estampido ofende aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Nas palavras do Ministro Celso de Mello:

“o princípio da proporcionalidade – que extrai a sua justificação dogmática de diversas cláusulas constitucionais, notadamente aquela que veicula a garantia do *substantive due process of law* – acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do poder público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais. A norma estatal, que não veicula qualquer conteúdo de irrazoabilidade, presta obséquio ao postulado da proporcionalidade, ajustando-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do *substantive due process of law*, (artigo 5º, LIV). Essa cláusula tutelar, ao inibir os efeitos prejudiciais decorrentes do abuso de poder legislativo, enfatiza a noção de que a prerrogativa de legislar outorgada ao Estado constitui atribuição jurídica essencialmente limitada, ainda que o momento de abstrata instauração normativa possa repousar em juízo meramente político ou discricionário do legislador” (ADI 1.407-MC, Plenário, DJ de 24/11/2000).

Com efeito, o dever de proporcionalidade constitui autêntica pauta de moderação e prudência a orientar toda a atuação do Poder Público. Sua função é permitir a harmonia axiológica do sistema normativo. Seu fundamento é a própria noção de princípios jurídicos como mandamentos de otimização em face de restrições fáticas e jurídicas, na esteira do magistério de Robert Alexy ( *Teoria dos Direitos Fundamentais* s. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 116). Sua operacionalização é metodologicamente desdobrada em três etapas ou fases: adequação, necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito.

Na primeira fase, a adequação investiga a aptidão da medida estatal para atingir a finalidade constitucional almejada. Trata-se, aqui, de um cotejo entre meio e fim, a exigir que o meio selecionado seja empiricamente idôneo à promoção do fim perseguido. Nesse ponto, por razões democráticas e técnicas, ligadas, respectivamente, à soberania popular (CRFB, art. 1º, parágrafo único) e à separação dos poderes (CRFB, arts. 2º c/c 60, §4º, III), deve-se respeitar, *a priori*, a vontade objetiva do Legislativo e do Executivo (ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 178-182). Assim, a adequação é satisfeita com a escolha de um meio que promova minimamente o fim visado, mesmo que não seja o mais intenso, o melhor, nem o mais seguro. A anulação de atos estatais, nesta fase, somente será justificável quando a inadequação da medida for evidente.

Na espécie, a vedação à soltura de artigos pirotécnicos que produzam estampido consubstancia, *prima facie*, meio idôneo à proteção à saúde e ao meio ambiente ao solucionar, com a medida, os malefícios causados pelos efeitos ruidosos da queima de fogos a pessoas com *hipersensibilidade auditiva* no transtorno do espectro autístico, crianças, idosos e pessoas com deficiência, assim como à vida animal em geral.

Na segunda etapa do exame de proporcionalidade, investiga-se a necessidade ou exigibilidade da medida estatal. Proceda-se, aqui, a uma análise comparativa entre meios alternativos e o fim público perseguido. O objetivo é perquirir a existência (ou não) de meios substitutos àquele originalmente escolhido pelo Estado e, em seguida, compará-los tanto em relação ao grau de adequação à finalidade pública, quanto ao impacto sobre bens jurídicos contrapostos. Quer-se, com isso, evitar qualquer excesso da intervenção estatal, interditando que o Poder Público se valha de termos mais gravosos quando existentes alternativas igualmente eficazes, porém menos incisivas sobre a esfera jurídica de terceiros.

Faz-se oportuno enfrentar, no aspecto, a alegação da recorrente de que “a compatibilização do uso de fogos de artifícios com a proteção ao meio ambiente poderia ser atingida por meio menos gravoso, como a regulamentação de horários, zonas permitidas, níveis de decibéis, etc, e não por meio da proibição total e absoluta de sua utilização” (doc. 01, p. 100). A impugnação, porém, não deve ser acolhida.

Ressalto, primeiramente, que a sugerida medida de regulamentação de horários não se adequaria à finalidade de proteger os danos causados a pessoas no transtorno do espectro autístico e aos animais pela poluição sonora que advém da soltura de fogos de artifício com estampido. O mesmo ocorreria com o controle de decibéis, uma vez que, além da dificuldade de fiscalização da medida, ainda que fosse fixado limite em baixa intensidade, os efeitos danosos não seriam extirpados. Como assinalou o Ministro Alexandre de Moraes, Relator da ADPF 567, no voto condutor do acórdão, *in verbis* :

*“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.*

*[...]*

*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](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-dofireworks-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).”*

Em segundo lugar, frise-se que a proibição da utilização de fogos de artifício e outros artigos similares pela lei impugnada não foi total ou absoluta, mas limitada aos artefatos que produzem estampido, permitindo, assim, espetáculos de pirotecnia silenciosos. Destarte, a despeito a existência de medidas alternativas, como as citadas pelo recorrente, tais mecanismos não se revelam igualmente eficazes para a promoção do fim desejado pela proibição imposta pela lei municipal em exame, não se vislumbrando, na hipótese versada, qualquer excesso da medida estatal.

Por fim, na última etapa do itinerário metodológico, o teste da proporcionalidade em sentido estrito impõe a comparação dos custos e dos benefícios da medida restritiva. Consoante a abalizada lição de Robert Alexy: “quanto mais alto é o grau de não-cumprimento ou restrição de um princípio, tanto maior deve ser a importância do cumprimento do outro” (ALEXY, Robert. *On balancing and subsumption: a structural comparison*. In: *Ratio Juris*, vol. 16, nº 14, Oxford, dezembro-2003, p. 436 - tradução livre do original). Pretende-se, com essa ponderação, aquilatar a importância dos bens jurídicos em jogo, fundamentando juridicamente a calibragem das restrições derivadas da intervenção estatal.

Quanto ao ponto, verifico que a vedação estipulada na legislação municipal não inviabiliza o exercício de atividade econômica, haja vista a restrição recair tão somente sobre o uso de artefatos que produzam efeitos sonoros ruidosos, compatibilizando, assim, a queima de fogos de artifício e artefatos similares com a medida protetiva à saúde e ao meio ambiente. Na legislação sob exame, o órgão legislador municipal privilegiou o princípio da proteção à saúde e ao meio ambiente equilibrado, em regulamentação da máxima fruição da liberdade jurídica dos particulares e da livre exploração de atividades econômicas. Essa restrição, porém, revela-se necessária, adequada e proporcional, de modo que também não há inconstitucionalidade material na norma impugnada. Trata-se de restrição justificável em face de premissas empíricas, diante da realidade fática que se impõe.

Nesse sentido, evidencia-se, a partir de todo o exposto, que a solução trazida pela legislação ora questionada também não encontra óbice nas fases de análise da proporcionalidade, revelando-se a constitucionalidade da norma municipal que proíbe a soltura de fogos de artifício também sob o aspecto material.

### III. Dispositivo

*Ex positis*, **conheço e desprovejo** o recurso extraordinário, propondo a seguinte redação para a Tese do Tema 1056 da Repercussão Geral:

*“É constitucional – formal e materialmente – lei municipal que proíbe a soltura de fogos de artifício e artefatos pirotécnicos produtores de estampidos”.*

É como voto.

*Plenário Virtual - minuta de voto - 28/04/2023 00:00*