



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

**Registro: 2021.0000557060**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2285648-32.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE AVARÉ, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE AVARÉ.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE EM PARTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, MOREIRA VIEGAS, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, RICARDO TUCUNDUVA, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, ITAMAR GAINO, SIDNEY ROMANO DOS REIS, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO E FERRAZ DE ARRUDA.

São Paulo, 14 de julho de 2021

**ADEMIR BENEDITO**

**RELATOR**

**Assinatura Eletrônica**



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

**VOTO Nº 52125**

**ADIN.Nº: 2285648-32.2020.8.26.0000**

**COMARCA: SÃO PAULO**

**AUTOR : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE AVARÉ**

**RÉU : PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE AVARÉ**

Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei 2.358, de 25.3.2020, do Município de Avaré, que dispõe sobre “utilização de fogos de artifícios com estouro ou estampido no Município e dá outras providências” - Norma em comento editada para a proteção do meio ambiente - Tema dedicado à competência concorrente entre União, Estados e Municípios - Incidência do art. 191 da CE/89 e, por simetria, do art. 144 da mesma Carta, nos termos do disposto nos arts. 23, VI; 24, VI e 225 da CF/88 - Precedentes deste Órgão Especial - Legislação que se restringe à soltura de fogos de artifício e artefatos pirotécnicos que provoquem estampido, não havendo qualquer restrição ao comércio de fogos de artifício - Ausência de afronta aos princípios constitucionais da livre iniciativa e exercício de atividade empresarial, bem como da livre concorrência - Prazo para regulamentação da Lei - Usurpação de atribuição do Poder Executivo - Ausência de hierarquia entre os Poderes - Inconstitucionalidade verificada nessa expressão constante no artigo 5º da norma - Ação julgada procedente em parte.

Trata-se de ação ajuizada pelo Sr. Prefeito do Município de Avaré, pela qual se pretende a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2.358, de 25 de março de 2020, que dispõe sobre ***“utilização de fogos de artifícios com estouro ou estampido no Município e dá outras providências”***.

Sustenta a ocorrência de violação ao artigo 144 da Constituição Bandeirante, do princípio da iniciativa (art. 170 da CE) e da razoabilidade (art. 111 da CE), uma vez que não existem fogos de artifício 100% silenciosos. Outrossim, a competência para legislar sobre a matéria não seria Municipal, mas sim Federal, além de onerar os cofres públicos sem a necessária previsão orçamentária.

A liminar pretendida foi indeferida (fls. 117/118).

O Presidente da Câmara de Avaré prestou as informações pertinentes (fls. 126/129).



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

O D. Procurador Geral do Estado deixou de se manifestar (fls. 130).

A D. Procuradoria de Justiça, opinou pela procedência parcial da presente ação de inconstitucionalidade (fls. 134/154).

É o relatório.

A Lei nº 2.358, de 25.3.2020, de Avaré proíbe o emprego de fogos de artifício de estampido como também de artefatos explosivos pirotécnicos sonoros, bem identificada uma exceção que se acha posta no par. único do seu art. 1º e que deixa bem claro o escopo daquele diploma legal, em contraposição ao quanto alegado pelo autor.

Como já dito por ocasião da apreciação do pedido de liminar, o caso em comento vem sendo analisado há bastante tempo pelo C. Órgão Especial desta Egrégia Corte de Justiça, cujo entendimento hodierno é pela ausência de violação dos princípios constitucionais invocados na exordial e pela existência de competência legislativa complementar dos Municípios, nos termos dos artigos 23, inciso VI, 24, inciso VI e 30, I e II, todos da Constituição Federal e art. 191 da Constituição Estadual, entendimento este ao qual me curvei, acompanhando a douta maioria quanto ao tema.

Quanto ao vício de iniciativa não se constata, portanto, a mácula alegada.

Consoante exegese de dispositivos constitucionais, dentre eles o art. 24, §2º da CE, são matérias reservadas ao Chefe do Poder Executivo: (a) servidores públicos; (b) estrutura administrativa; (c) leis orçamentárias; geração de despesas; e, (d) leis tributárias benéficas (**GIOVANI DA SILVA CORRALO** “O Poder Legislativo Municipal” Ed. Malheiros 2008 p. 82/87).

A Lei impugnada veicula apenas normas de polícia administrativa. Não se inclui, pois, no rol de matérias reservadas ao Chefe do Executivo.

Conforme já definido pelo E. STF no julgamento da ARE-RG 878.911 (Tema 917):

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal). Obs: Redação da tese aprovada nos termos do



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

item 2 da Ata da 12ª Sessão Administrativa do STF, realizada em 09/12/2015.”

Vale dizer: em algumas hipóteses do Poder Legislativo pode criar programas dentro da competência concorrente, desde que não adentre na estrutura ou gestão dos órgãos da Administração Pública.

Evidentemente, se a despesa (que se supõe ínfima) para a realização dessa alteração de nome não tiver espaço no orçamento anual, a norma fica ineficaz até o próximo exercício.

Veja-se, a propósito, o teor da Lei nº 2.358, de 25.3.2020, do Município de Avaré:

“Art. 1º. Ficam proibidas a queima e a soltura de fogos de artifício e artefatos pirotécnicos com efeitos sonoros ruidosos, como estouros e estampidos no Município da Estância Turística de Avaré.

Parágrafo único. Constituem exceção à proibição contida no *caput* deste artigo os fogos de artifício que apenas produzem assobios e efeitos visuais.

Art. 2º. O descumprimento do disposto nesta Lei acarretará ao infrator a imposição de multas no valor de 500 (quinhentas) UFMA (Unidade Fiscal do Município de Avaré).

I- Todas as atividades comemorativas desenvolvidas no Município, obrigatoriamente usarão fogos de artifício sem estampido;

II- O valor da multa previsto no *caput* deste artigo será corrigido anualmente por índice oficial.

Art. 3º. O Poder Executivo poderá reverter os valores recebidos em função das multas previstas por esta Lei para custeio de publicações e conscientização da população a respeito desta norma e para colaborar com o funcionamento das entidades de proteção dos animais do Município.

Art. 4º. As eventuais despesas com a presente Lei correrão pelas dotações suplementares, se necessário.

Art. 5º. O Poder Executivo regulamentará esta Lei, no que couber, no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da data de sua publicação.

Art. 6º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

Ausente, portanto, vício de inconstitucionalidade nesse sentido.

Na verdade, a legislação municipal em tela não versa sobre material bélico, ou sobre produção e comércio de fogos de artifício, mas sobre direito ambiental, cuja competência legislativa é concorrente entre União e Estados, podendo o Município suplementá-la, nos termos do artigo 30, da Constituição Federal.

A medida adotada pelo Município visa diminuir a poluição sonora que causa desassossego e compromete a saúde de seus cidadãos e animais, estando inequivocamente presente o interesse local.

Dispõe o artigo 24, da CF:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição.

E o artigo 30, da CF:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Além disso, estabelece o artigo 23, da CF:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

qualquer de suas formas;

Na Constituição Estadual a competência do Município para legislar sobre o tema vem assim disciplinada:

Art. 191. O Estado e os Municípios providenciarão, com a participação da coletividade, a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho, atendidas as peculiaridades regionais e locais e em harmonia com o desenvolvimento social e econômico.

Se depreende dos dispositivos transcritos que, no exercício de sua competência suplementar, dois são os requisitos a serem observados pelo Município: (i) o interesse local e (ii) a harmonia entre a lei municipal e as regras editadas pelos demais entes federativos.

Inequívoco o interesse local, resta saber se há concordância das normas impugnadas com o regramento editado pela União e Estado.

O tema é amplamente disciplinado pela União: a Lei nº 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), que atribui ao Conselho Nacional do Meio Ambiente CONAMA competência para estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos (art. 8º, VII).

No exercício desta competência, a Resolução CONAMA nº 01/90 dispõe sobre critérios de padrões de emissão de ruídos decorrentes de quaisquer atividades industriais, comerciais, sociais ou recreativas, inclusive as de propaganda política. Já a Resolução CONAMA nº 02/90 dispõe sobre “o Programa Nacional de Educação e Controle da Poluição Sonora SILÊNCIO”, estabeleceu:

“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;



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

- 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.”

Afere-se, destarte, que as normas federais autorizam aos Municípios o estabelecimento de programas de controle de poluição sonora de acordo com o interesse local, podendo, inclusive, proibir a emissão de ruídos sonoros, como disciplinou a norma em exame.

Destaca-se observação contida no v. Acórdão proferido por ocasião do julgamento da ADI nº 2233163-60.2017.8.26.0000, de relatoria do Exmo. Des. Evaristo dos Santos, no que tange à normatização prevista no Decreto-lei nº 4.238/1942, acerca da fabricação, comércio e uso de fogos de artifício:

*“Sobre o assunto, assim já se pronunciou este C. Órgão Especial: (...) o Decreto-Lei nº 4.238/1942 dispõe que 'são permitidos, em todo o território nacional, a fabricação, o comércio e o uso de fogos de artifício,' nas condições que estabelecer (art. 1º). Este ato normativo divide os fogos de artifício em quatro categorias (A, B, C e D) e prescreve limitações ao uso e à circulação de alguns produtos, a exemplo dos inseridos na 'classe B', que não podem ser vendidos a menores de 16 (dezesesseis) anos, nem utilizados 'nas portas, janelas, terraços etc., dando para a via pública e na própria via pública; nas proximidades de hospitais, estabelecimentos de ensino e outros locais determinados pelas autoridades policiais' (art. 5º).”*

*“É verdade que, ao contrário da Lei Municipal nº 2.493/2017, a norma federal não generaliza a proibição de artefatos com efeito sonoro, tampouco impõe condições especiais ao uso ou fornecimento destes objetos. Contudo, na linha do arrazoado no tópico 2 acima, entendo que a falta de tal previsão no Decreto-Lei nº 4.238/1942 não obsta, em tese, que os Municípios normatizem mais detalhadamente o desempenho da atividade pirotécnica no interior de seu território, inclusive para criar novas hipóteses de vedação a este gênero de produtos.”*

*“Afinal, o Município pode encerrar características próprias que justifiquem a maior censura ao estampido de fogos, como a particular intolerância de sua população a este tipo de som, a presença mais significativa de idosos e crianças em sua formação demográfica, o número relevante de famílias com animais domésticos (de regra, mais sensíveis a ruídos altos e prolongados), os abusos já cometidos por indivíduos que praticam pirotecnia na região, etc. Obviamente, não seria razoável esperar que tais*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

*circunstâncias, atinentes aos efeitos negativos dessa forma específica de poluição sonora perante animais domésticos, idosos e crianças, tivessem sido avaliadas pelo Governo Federal na edição do Decreto-Lei nº 4.238/1942, ainda mais em se tratando de legislação tão antiga, elaborada em pleno Estado Novo.”*

Importante salientar que a proibição se restringe à soltura de fogos de artifício e artefatos pirotécnicos que provoquem estampido, não havendo qualquer restrição ao comércio de fogos de artifícios, o que afasta a alegação de afronta aos princípios constitucionais da livre iniciativa e exercício de atividade empresarial, bem como da livre concorrência, insculpidos no artigo 170, caput e inciso IV, da Constituição.

Por fim, apenas no tocante ao art. 5º, que dispõe que o Poder Executivo regulamentará esta Lei, no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da data de sua publicação, a lei impugnada é inconstitucional, pois exorbita a competência material parlamentar.

Levando em conta que não compete ao Poder Legislativo impor prazo para que o Executivo pratique o ato de regulamentação, inexistindo, pois, subordinação, impossível deixar de reconhecer, nesse dispositivo, vício de constitucionalidade.

O Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência, notadamente o poder de regulamentar leis e expedir decretos, configurando usurpação de prerrogativa do Chefe do Poder Executivo a imposição, pelo Legislativo, de prazo para regulamentação da norma legal.

Nesse sentido, julgamento unânime deste Órgão Especial, cuja ementa tem a seguinte redação:

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 9.993, DE 25 DE SETEMBRO DE 2017, DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ, QUE DISPÕE SOBRE O “PROGRAMA REMÉDIO EM CASA” DO MUNICÍPIO - NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR - VÍCIO DE INICIATIVA - USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA AFETA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL PARA DISPOR SOBRE PLANEJAMENTO, ORGANIZAÇÃO, DIREÇÃO E EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL POR VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - LEGISLATIVO QUE NÃO PODE CONFERIR**





**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

“AUTORIZAÇÃO” AO EXECUTIVO PARA A CRIAÇÃO DO PROGRAMA E NEM IMPOR-LHE PRAZO RÍGIDO PARA A REGULAMENTAÇÃO DA NORMA - INEXISTÊNCIA DE SUBORDINAÇÃO ENTRE OS PODERES - NÃO CARACTERIZAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE PELA CRIAÇÃO DE DESPESA SEM INDICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO - LEI DECLARADA INCONSTITUCIONAL AÇÃO PROCEDENTE” (ADIN nº 2266585-89.2018.8.26.0000, rel. Des. Ferraz de Arruda, j.10/04/2019).

Oportuna a transcrição do seguinte trecho do acórdão, inclusive com citação jurisprudencial:

*“Por fim, inconstitucional, ainda, a norma, no que tange à estipulação de prazo para a regulamentação da lei (artigo 4º). Com efeito, a disposição nitidamente submete a atividade do Poder Executivo à vontade do Legislativo, evidenciando sua inconstitucionalidade por afronta ao princípio da Separação dos Poderes, como já exaustivamente mencionado neste voto. A regulamentação de lei se insere na competência privativa do Poder Executivo e a fixação de prazo rígido para referida atividade caracteriza indevida ingerência de um Poder sobre o outro.*

*Confira-se:*

*DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018. Iniciativa parlamentar. Institui o Selo Cidade Linda no Município de São Paulo. Inocorrência de vício de inconstitucionalidade formal, à luz dos artigos 61 da Constituição Federal e 24 da Constituição Estadual. Ausência de previsão orçamentária específica. Irrelevância. Cominação de prazo para regulamentação. Não cabimento. Ressalvada a posição deste Relator que entendia que a disposição de alguns assuntos estavam fora da alçada do Poder Legislativo e que havia disciplina legislativa sobre alguns atos de gestão, em violação ao princípio da separação entre os poderes neste passo, com desrespeito aos artigos 5º, 47, II e 144 da Constituição do Estado, a douta maioria entendeu constitucional também o disposto no art. 2º e seu parágrafo único, da Lei ora impugnada - Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018. À luz do presente feito, parece correto compreender que a lei em debate enquanto criadora de mera certificação conferida pela Administração Pública Municipal a pessoas jurídicas de direito privado que colaborem com o Poder Público na zeladoria urbana do Município - não se constitui em ato concreto de administração, tampouco se confunde com o planejamento e gerenciamento de serviços municipais. Na verdade, neste aspecto, cuida-se de norma geral obrigatória emanada a fim de proteger interesses da comunidade local, cabendo ao Município implantá-la por meio de provisões especiais, com respaldo no seu poder regulamentar (art. 84, IV, CF e 47, III, CE) respeitadas a conveniência e oportunidade da administração pública. AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE para declarar a*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

*inconstitucionalidade apenas da expressão "no prazo de 90 (noventa) dias, contados da data de sua publicação" constante do art. 4º da Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018, do Município de São Paulo. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2095527-18.2018.8.26.0000; Relator (a): Alex Zilenovski; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 26/09/2018; Data de Registro: 03/10/2018).*

*Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei 10.184, de 22 de julho de 1999, que "proíbe a instalação de bancas de comercialização de fogos de artifício no Município de Campinas e dá outras providências". Matéria de competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal. Afronta aos ditames do artigo 24, inciso V, da Magna Carta. Ofensa aos princípios da razoabilidade e da livre iniciativa. Inconstitucionalidade. Lei 15.367, de 02 de janeiro de 2017, que "dispõe sobre a proibição da queima, soltura e manuseio de fogos de artifício e artefatos pirotécnicos no Município de Campinas". Vício de iniciativa. Inocorrência. Regramento substanciado em interesse local, nas letras do disposto no artigo 30, inciso I, da CF. Norma que disciplina matéria de cunho administrativo. Ausência de violação ao rol taxativo do artigo 24, parágrafo 2º, da Constituição Estadual. Constitucionalidade. Fixação de prazo para regulamentação. Inadmissibilidade. Ofensa ao princípio da separação de poderes. Ingerência na esfera privativa do chefe do executivo. Inconstitucionalidade, nesse particular. Ação julgada parcialmente procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2030010-66.2018.8.26.0000; Relator (a): Sérgio Rui; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 19/09/2018; Data de Registro: 20/09/2018)".*

Assim, apesar da constitucionalidade da criação da proibição de soltura de fogos de artificios ruidosos pelo Poder Legislativo em caso de descumprimento da regra do artigo 1º daquela norma, a estipulação de prazo para a sua regulamentação pelo Executivo afronta os artigos 5º e 144 da Constituição Estadual.

Pelo exposto, julga-se procedente em parte a pretensão inicial, para declarar a inconstitucionalidade da expressão "no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da data de sua publicação", constante do Art.5º da Lei nº 2.358, de 25.3.2020, do Município de Avaré.

**ADEMIR BENEDITO**  
*Relator*