



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO E.  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**Protocolado n. 23.032/2018**

**CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 4.053, DE 16 DE FEVEREIRO DE 2.018, QUE “DISPÕE SOBRE A PROIBIÇÃO DA SOLTURA E MANUSEIO, DE FOGOS DE ARTIFÍCIO E ARTEFATOS PIROTÉCNICOS QUE CAUSAM ESTAMPIDO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”. CONSUMO. PROIBIÇÃO DE VENDA E DE UTILIZAÇÃO. INVASÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE.**

1. Lei municipal que proíbe a compra e a utilização de fogos de artifício e artefatos pirotécnicos invade a esfera de competência legislativa concorrente da União e dos Estados-membros para dispor sobre produção e consumo (inciso V do art. 24, da CF) e art. 144 da CE/89.

2. Ainda que se admita a limitação ao uso de fogos de artifício e de artefatos pirotécnicos, em vista



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

da poluição sonora produzida em decibéis, ou em razão das peculiaridades das diversas zonas municipais, deve-se reconhecer que a sua total proibição revela medida desproporcional ao fim a que se destina e, portanto, ofende o princípio da razoabilidade (artigo 111 da CE/89).

○ **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**, no exercício da atribuição prevista no art. 116, VI, da Lei Complementar Estadual n. 734, de 26 de novembro de 1993, em conformidade com o disposto nos arts. 125, § 2º, e 129, IV, da Constituição Federal, e nos arts. 74, VI, e 90, III, da Constituição do Estado de São Paulo, com amparo nas informações colhidas no incluso protocolado, vem, respeitosamente, perante esse Egrégio Tribunal de Justiça, promover a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** em face da **Lei Municipal n. 4.053, de 16 de fevereiro de 2018, de Serra Negra**, pelos fundamentos a seguir expostos.

**I. DO ATO NORMATIVO IMPUGNADO**

A Lei Municipal n. 4.053, de 16 de fevereiro de 2018, do Município de Serra Negra, assim dispõe:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

“Art. 1º. Fica proibida a venda e a utilização de fogos de artifício e artefatos pirotécnicos com estampido no Município de Serra Negra/SP.

§ 1º. A proibição à qual se refere a presente Lei compreende a toda circunscrição do Município de Serra Negra, seja em locais fechados ou ambientes abertos, em áreas públicas ou privadas.

§ 2º. A não observância do disposto nesta lei implica em multa de ½ (meio) salário mínimo, duplicada a cada reincidência.

§ 3º. Após a segunda reincidência, no caso de estabelecimentos comerciais, será cassado o alvará de funcionamento ou quaisquer licenças concedidas pela Administração Pública que autorizem o funcionamento do estabelecimento ou prática da atividade comercial ou empresarial.

Art. 2º. O Poder Executivo Municipal regulamentará a presente Lei, no que couber, no prazo máximo de 30 (trinta) dias a contar da data de sua publicação.

(...)”

## II. DA FUNDAMENTAÇÃO

Os dispositivos normativos impugnados contrariam frontalmente a Constituição do Estado de São Paulo, à qual está subordinada a produção normativa municipal ante a previsão dos arts. 1º, 18, 29 e 31 da Constituição Federal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Os preceitos da Constituição Federal e da Constituição do Estado são aplicáveis aos Municípios por força do art. 29 daquela e do art. 144 desta.

Foram violados os seguintes preceitos contidos na Constituição do Estado:

“Artigo 111 – A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.

(...)

Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição”.

A lei municipal impugnada desatendeu a regra de divisão de competência legislativa contida no artigo 24, V, da Constituição Federal, aplicável por força do artigo 144 da CE/89:

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

(...)

V - produção e consumo;”



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

**III. DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO - ARTIGO 24, V,  
DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

Nos termos do inciso V do art. 24 da Constituição Federal, a competência para legislar sobre produção e consumo é concorrente da União, dos Estados-membros e do Distrito Federal.

A fim de regulamentar a fabricação, o comércio e o uso de artigos pirotécnicos, foram editados o Decreto-lei nº 4.238, de 08 de abril de 1942, a Lei Federal nº 6.429, de 05 de julho de 1977, e o Decreto Federal nº 3.665, de 20 de novembro de 2000.

Assim, o legislador federal, a quem compete estabelecer normas gerais sobre a matéria, regulamentou a fabricação, o comércio e o uso de artigos pirotécnicos, classificando-os em classes “A”, “B”, “C” e “D”, conforme a presença ou não de estampido e a quantidade de pólvora, entre outros critérios.

Ao assim dispor, o legislador federal impôs uma espécie de bloqueio legislativo ao legislador municipal, ao qual não se autoriza, nem mesmo a pretexto de legislar sobre assuntos de interesse local (inciso I do art. 30, da CF), **vedar de forma absoluta a comercialização ou a utilização de artigos pirotécnicos.**

Cabe ao Município apenas suplementar as diretrizes contidas na legislação federal, nos termos dos incisos I e II do artigo 30, da Constituição Federal, **mas não proibir todo e qualquer comércio de fogos de artifício e nem mesmo vedar o seu uso.**

Portanto, a Lei nº 4.503, de 16 de fevereiro de 2018, do Município de Serra Negra, afastou-se daquelas diretrizes estabelecidas na lei federal **ao proibir a “venda” e a “utilização”** (art. 1º) de fogos de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

artifício e artefatos pirotécnicos com estampido, colidindo, assim, diretamente com a opção do legislador federal.

Inegável se tratar de **norma protetiva ao meio ambiente inserida no poder de polícia, afeto à fiscalização de poluição sonora**, inexistindo violação à iniciativa reservada do chefe do poder executivo. **Normas sobre polícia administrativa pertencem à iniciativa legislativa comum ou concorrente** por não estarem catalogados na iniciativa reservada que demanda expressa previsão e não se presume, merecendo interpretação restritiva.

Consigne-se que o constituinte de 1988 optou por incluir o tema atinente à proteção do meio ambiente, em todas as suas facetas, dentre aqueles de competência administrativa comum e legislativa concorrente dos três entes federativos (arts. 23, VI e VII, 24, VI e VII, e art. 30, I e II, da CF/88).

Neste sentido o tema de Repercussão Geral n. 145 do STF:

“O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, 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).”

Almejou-se, com a referida descentralização, a ampliação e o incremento da eficácia da proteção dos bens ambientais. Nesse mesmo sentido, o art. 225, § 1º, da CF/88, impõe ao Poder Público de forma geral – ou seja, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios – inúmeras diretrizes, todas destinadas à preservação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Dentre entre elas está,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

especialmente, nos termos do inciso V, “**controlar** a produção, a comercialização e o **emprego de técnicas**, métodos e substâncias que comportem **risco** para a vida, **a qualidade de vida** e o meio ambiente”.

Nesta linha, não se cogitaria a inconstitucionalidade, por exemplo, de eventual legislação municipal que viesse a impor limites ao uso de fogos de artifício, tendo como base a poluição sonora produzida (decibéis) ou as peculiaridades das diversas zonas municipais, visando, sempre, a proteção ao meio ambiente.

O ato normativo impugnado, porém, **não se ateve a impor limites à poluição sonora em razão da utilização de fogos de artifício, mas proibiu, de forma integral, o seu uso**, chocando-se, assim, com a regulamentação federal existente acerca da matéria.

Assim dispondo, invadiu a esfera de competência legislativa da União, prevista no inciso V do art. 24, da Constituição Federal, de observância obrigatória para os municípios, por força do art. 144 da CE.

Ao apreciar questão similar, assim decidiu este Colendo Órgão Especial:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 2.493, de 13 de setembro de 2017, que “dispõe sobre a proibição da utilização, queima e soltura de fogos de artifício de efeito sonoro no município”. ALEGAÇÃO DE INCOMPATIBILIDADE DESSA NORMA COM A CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Reconhecimento. **Nos termos do artigo 24, inciso V, da Constituição Federal, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal (e não aos Municípios) legislar sobre**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

**“produção e consumo”**. União, ademais, que no exercício de sua competência legislativa já editou um conjunto de atos normativos de abrangência nacional tratando da questão referente à fabricação, o comércio e o uso de artigos pirotécnicos como, por exemplo, o Decreto nº 4.238, de 08 de abril de 1942 que, ao contrário da lei impugnada, dispõe em seu artigo 1º que “são permitidos, em todo o território nacional, a fabricação, o comércio e o uso de fogos de artifício”, nas condições que estabelece. É importante considerar, sob esse aspecto, que o Supremo Tribunal Federal, em 05/03/2015, apreciando o Tema 145 da repercussão geral reconhecida no RE 586.224, firmou tese no sentido de que “o município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, inciso VI, c.c. 38, incisos I e II, da Constituição Federal)”. **Posicionamento que está alinhado a outra orientação da Suprema Corte no que sentido de que padece de inconstitucionalidade a lei municipal que invoca “o argumento do interesse local para restringir ou ampliar as determinações contidas em regramento de âmbito nacional”** (RE nº 477.508-AgR/RS, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 03/05/2011). Norma impugnada, ademais, que apesar de versar sobre defesa e melhoria do meio ambiente - foi votada e aprovada sem que seu projeto tivesse sido submetido





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

à participação popular. Violação do art. 191 da  
Constituição Estadual. Inconstitucionalidade manifesta.  
Ação julgada procedente.

#### IV. DA OFENSA AO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE

Não bastasse a invasão da competência legislativa da União, necessário reconhecer que a lei municipal impugnada, ao proibir o uso de fogos de artifício em toda a área do Município de Serra Negra, **ofendeu o princípio da razoabilidade inserido no artigo 111 da CE/89.**

O art. 111 da Constituição Estadual exige dos atos normativos padrões como justiça, bom senso, racionalidade, logicidade, coerência, proporcionalidade, e isonomia, interditando medidas arbitrárias e desarrazoadas, como reflexo da cláusula do *substantive due process of law*.

A Constituição de 1988 consagra o devido processo legal nos aspectos substantivo e processual nos incisos LIV e LV do art. 5º, respectivamente. Em sua evolução histórica, o princípio do *due process of law* dilatou sua compreensão processual ou adjetiva (garantia de um procedimento judicial justo, com direito de defesa) para, *a latere*, uma conceituação substantiva ou material no direito norte-americano, como limitação do mérito das ações estatais, exigente da elaboração normativa com justiça, *reasonableness* (razoabilidade) e *rationality* (racionalidade), devendo ostentar real e substancial nexos com o objetivo que se quer atingir. No direito germânico, o princípio da proporcionalidade (proibição do excesso) impõe a avaliação da compatibilidade entre meios e fins, de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

modo a evitar restrições desnecessárias ou abusivas contra os direitos fundamentais.

Por força desse princípio é necessário que a norma passe pelo denominado “teste de razoabilidade”, de maneira que preencha os seguintes elementos: adequação (aptidão a produção do resultado desejado), necessidade (infungibilidade por outro meio menos gravoso e igualmente eficaz) e proporcionalidade em sentido estrito (relação ponderada entre o grau de restrição de um princípio e o grau de realização do princípio contraposto).

Acerca do tema, assim decidiu o Supremo Tribunal Federal:

“TODOS OS ATOS EMANADOS DO PODER PÚBLICO ESTÃO NECESSARIAMENTE SUJEITOS, PARA EFEITO DE SUA VALIDADE MATERIAL, À INDECLINÁVEL OBSERVÂNCIA DE PADRÕES MÍNIMOS DE RAZOABILIDADE. - As normas legais devem observar, no processo de sua formulação, **critérios de razoabilidade que guardem estrita consonância com os padrões fundados no princípio da proporcionalidade, pois todos os atos emanados do Poder Público devem ajustar-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do 'substantive due process of law'**. Lei Distrital que, no caso, não observa padrões mínimos de razoabilidade. A EXIGÊNCIA DE RAZOABILIDADE QUALIFICA-SE COMO PARÂMETRO DE AFERIÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DOS ATOS ESTATAIS. - A exigência de razoabilidade - que visa a inibir e a neutralizar eventuais abusos do Poder



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Público, notadamente no desempenho de suas funções normativas - atua, enquanto categoria fundamental de limitação dos excessos emanados do Estado, como verdadeiro parâmetro de aferição da constitucionalidade material dos atos estatais. APLICABILIDADE DA TEORIA DO DESVIO DE PODER AO PLANO DAS ATIVIDADES NORMATIVAS DO ESTADO. - A teoria do desvio de poder, quando aplicada ao plano das atividades legislativas, permite que se contenham eventuais excessos decorrentes do exercício imoderado e arbitrário da competência institucional outorgada ao Poder Público, pois o Estado não pode, no desempenho de suas atribuições, dar causa à instauração de situações normativas que comprometam e afetem os fins que regem a prática da função de legislar.” (ADI 2667 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 19/06/2002, DJ 12-03-2004 PP-00036 EMENT VOL-02143-02 PP-00275).

A total proibição do uso de fogos de artifício releva medida desarrazoada e desproporcional ao fim a que se destina (proteção ao meio ambiente), violando, assim, o artigo 111 da CE/89 (princípio da razoabilidade).

#### IV - DO PEDIDO FINAL

Diante de todo o exposto, aguarda-se o recebimento e processamento da presente ação declaratória, para que, ao final, seja ela julgada procedente, reconhecendo-se a inconstitucionalidade **da Lei n. 4.053, de 16 de fevereiro de 2.018, do Município de Serra Negra.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Requer-se, ainda, que sejam requisitadas informações à Câmara Municipal e ao Prefeito Municipal de Serra Negra, bem como posteriormente citado o Procurador-Geral do Estado para manifestar-se sobre o ato normativo impugnado.

Posteriormente, aguarda-se vista para fins de manifestação final.

Termos em que,

Aguarda-se deferimento.

São Paulo, 28 de junho de 2018.

**Gianpaolo Poggio Smanio**  
**Procurador-Geral de Justiça**

aaamj



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

**Protocolado n. 23.032/2018**

**Assunto:** Inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 4.053, de 16 fevereiro de 2018

1. Distribua-se a petição inicial da ação direta de inconstitucionalidade, em face da Lei nº 4.053, de 16 de fevereiro de 2018, de Serra Negra, junto ao Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

2. Proceda-se às comunicações de praxe.

São Paulo, 28 de junho de 2018.

**Gianpaolo Poggio Smanio**  
**Procurador-Geral de Justiça**

aaamj