



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 3102 - DF (2022/0116266-3)

RELATOR : **MINISTRO PRESIDENTE DO STJ**
REQUERENTE : **DISTRITO FEDERAL**
PROCURADORES : **CLÁUDIO FERNANDO EIRA DE AQUINO - DF010263**
MARCIA GUASTI ALMEIDA - DF012523
DANIEL AUGUSTO MESQUITA - DF026871
IDENILSON LIMA DA SILVA E OUTRO(S) - DF032297
REQUERIDO : **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITORIOS**
INTERES. : **FORUM NACIONAL DE PROTECAO E DEFESA ANIMAL**
INTERES. : **PROJETO ADOCAO SAO FRANCISCO - PASF**
INTERES. : **ASSOCIACAO PROTETORA DOS ANIMAIS DO DISTRITO FEDERAL**
ADVOGADO : **ANA PAULA DE VASCONCELOS - DF041036**

DECISÃO

Cuida-se de suspensão de liminar e de sentença proposta pelo DISTRITO FEDERAL e IBRAM/DF contra decisão proferida na Ação Civil Pública n. 0710212-81.2021.8.07.0018, a qual foi mantida no Agravo de Instrumento n. 0707753-29.2022.8.07.0000, em tramitação no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

Narra que o FÓRUM NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA ANIMAL, o PROJETO ADOÇÃO SÃO FRANCISCO e a PROANIMA ajuizaram ação civil pública com pedido de tutela de urgência contra o Distrito Federal e o IBRAM-DF, com fulcro na Lei distrital n. 6.647/2020, a qual proibiu no território distrital o manuseio, a queima e a soltura de fogos de artifício com estampido, sob o argumento de que a previsão legal encerra norma de eficácia plena e aplicabilidade imediata.

O Juízo da Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do DF deferiu a tutela provisória parcialmente. Assim foi decidido em primeira instância (fl. 31):

Em suma, os pressupostos para a concessão da tutela provisória de urgência estão presentes na demanda. Contudo, o pedido posto há de ser temperado por um juízo de razoabilidade, conforme destacou a promoção ministerial.

Não se mostraria razoável que o Estado passasse a adentrar residências em busca de fogos e artefatos pirotécnicos ruidosos. Contudo, a proibição vale para todos, e sem dúvida que o particular flagrado manuseando, utilizando, queimando ou soltando tais produtos sujeita-se à apreensão do material e à obrigação de pagamento da multa no valor de R\$ 2.500,00, que pode ser dobrada em caso de reincidência, além da possível responsabilização pelo dano moral coletivo ou mesmo pelo crime de maus-tratos, conforme as circunstâncias.

O Distrito Federal também deverá comprovar a elaboração de plano de orientação e fiscalização, especialmente ao comércio, acerca da proibição definida na Lei Distrital 6647/20, visando inibir a comercialização e oferta, a qualquer título, dos artefatos no mercado de consumo.

Em face do exposto, defiro a liminar, para cominar ao Distrito Federal a obrigação de apresentar, em trinta dias desde a publicação do presente pronunciamento, plano de fiscalização adequada tendente à apreensão de fogos e artefatos pirotécnicos emissores de ruídos de média e alta intensidade, junto a estabelecimentos comerciais, depósitos e galpões no Distrito Federal, bem como a obrigação de promover a apreensão dos mesmos produtos em caso de constatação flagrante e inequívoca da posse em mãos de particulares em geral. É altamente recomendável que o poder público elabore também campanhas educativas sobre a vigência da lei, providência que por certo facilitaria a disseminação da diretriz legal, além de atender ao que estabelece o art. 225, parágrafo único, VI, da Carta. O descumprimento da obrigação acima cominada importará na multa cominatória no valor de R\$ 1.500,00 por dia de atraso.

Por consequência, o Distrito Federal e o IBRAM-DF interpuseram agravo de instrumento, ao qual não foi deferido o efeito suspensivo, tendo havido o entendimento de que, enquanto não houver regulamentação técnica sobre o que seria a baixa intensidade, deve prevalecer a razoabilidade, devendo as impugnações individuais a eventuais multas e apreensões serem apreciadas nos casos concretos.

O Distrito Federal propôs suspensão de segurança perante a Presidência do TJDF, que igualmente recusou provimento.

Pontua que a ação civil pública tem por objeto o descumprimento pelo Distrito Federal de comando contido na Lei distrital n. 6.647/2020, estando estabelecida a proibição de manuseio, utilização, queima e soltura de fogos ou qualquer artefato pirotécnico que produza estampidos no Distrito Federal.

Alega que a Câmara Legislativa do Distrito Federal, superando o veto do governador, fez uso da competência inserta no art. 24-VI da Constituição Federal, em concorrência com a União, a qual fica com a competência para estabelecer normas gerais (art. 24, § 1º), destacando que a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos estados.

Sustenta que, havendo norma geral expedida pela União, não prevalecerão as disposições veiculadas na legislação local, no que lhe forem contrárias, e, no caso concreto, argumenta que as normas gerais insertas em leis federais foram indevidamente violadas pelo provimento cautelar do Juízo de primeiro grau.

Aduz que a poluição sonora insere-se na proteção ao meio ambiente, cujas normas de regência não possuem proibição com relação a fogos de artifício, ressaltando que a Lei n. 6.938/1981 disciplina o controle de poluição sem estabelecer proibição sobre fogos de artifício. Assevera, também, que a Lei Complementar n. 140/2011 não contém nenhuma previsão que defina competência distrital/municipal para impor tamanha restrição ao comércio em referência.

Pontua, também, que a Lei n. 9.605/1998 possui um capítulo inteiro acerca de crimes contra o meio ambiente, não havendo tipificação criminal do comércio e uso de artefatos que produzam ruídos de baixa, média ou alta intensidade.

Conclui, então, que a vedação de posse e comercialização de artefatos pirotécnicos emissores de ruídos não encontra previsão em nenhuma norma federal de cunho ambiental, atentando qualquer proibição nesse sentido contra decreto federal que expressamente autoriza a fabricação, o comércio e o uso desses produtos.

Destaca que os fogos de artifício, com ou sem estampido, são mercadorias perfeitamente lícitas e sem possível restrição de uso e comercialização por força do art. 1º do Decreto-Lei n. 4.238/42. Por conseguinte, desde que devidamente licenciados e respeitando as condições estabelecidas da norma federal, os estabelecimentos comerciais estão autorizados a realizar a venda de fogos de artifício com ou sem estampido, com barulhos de baixa, média ou alta intensidade.

Destaca que o Decreto-Lei n. 4.238/42 autoriza não só a comercialização e posse, mas também o uso, de modo que eventual norma em sentido contrário deveria ser de iniciativa federal e não distrital.

Defende que tais regras foram recepcionadas pela Constituição Federal de 1988 e constituem a regra geral que afasta, por incompatível, a vedação inserta na Lei distrital n. 6.647/2020.

Alega que a legislação distrital precisa necessariamente se socorrer da legislação federal para ganhar efetividade, sendo que tal normatização não existe na esfera federal, sustentando, também, que o Juízo *a quo* criou obrigação aos agentes públicos distritais de apresentar plano de fiscalização tendente à apreensão de fogos e artefatos pirotécnicos emissores de ruídos de média e alta intensidade a estabelecimentos comerciais, depósitos e galpões no Distrito Federal, bem como a obrigação de promover a apreensão dos mesmos produtos em caso de constatação flagrante e inequívoca da posse em mãos de particulares em geral.

Contudo, argumenta que foi desconsiderado que a providência esbarra na incompletude da norma, porquanto depende dos parâmetros para definição do que se entende por barulho de baixa intensidade.

Por essa razão, argumenta que se mostra inquestionável a impossibilidade de a vedação legal ter efetividade sem a devida regulamentação.

Portanto, alega que até a aprovação de norma que institua, de forma objetiva e geral, o que deve ser considerado como fogos de artifício que emitam barulho de baixa "intensidade", não há como dar cumprimento à lei distrital em foco, nem à ordem judicial de primeiro grau, por absoluta ausência de critério técnico do conceito abarcado pela legislação indicada.

Entende que tal norma, de caráter geral, é de atribuição da União.

Também assevera que há impacto no comércio interestadual, de competência privativa da União, já que tais artefatos são perfeitamente lícitos, conforme art. 1º do Decreto-Lei n. 4.238/1942, argumentando que qualquer restrição ao comércio interestadual ou à sua fabricação causaria grave dano ao pacto federativo, uma vez que criaria óbices ao livre trânsito das mercadorias entre as unidades federadas, não podendo haver definições diversas sobre o mesmo produto em cada unidade da federação.

Defende, assim, a violação da ordem pública e do interesse público diante da obrigação do ente distrital de regulamentar, sem critérios federais claramente delineados, o que será considerado artefato pirotécnico de baixo ruído para que possa exercer o controle de fiscalização exigido pela decisão de primeira instância.

Alega que pode haver prejuízo aos cofres públicos, pela ausência de recolhimento de impostos distritais relacionados à venda dos artefatos pirotécnicos, e, também, podem ser propostas ações judiciais combatendo a apreensão de fogos de artifício, eis que se trata de produto com fabricação e comércio permitidos em todo o território nacional.

O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios assim se pronunciou sobre a controvérsia aqui debatida:

Argumentam os agravantes que a lei em questão não conceitua o que é artefato pirotécnico com barulho de baixa intensidade, de forma que ficaria inviável a sua fiscalização. Asseveram que não são todos os artefatos pirotécnicos que produzem som que estão proibidos no Distrito Federal, mas tão somente aqueles que emitam barulho de média ou alta intensidade.

Salientam que o STF já decidiu na ADI 750/RJ que o Estado, em sua competência legislativa, não poderia criar embaraços para o comércio interestadual e produção de bens. Acrescentam que “o conceito do que deve ser considerado como fogo de artifício com estampido de barulho de baixa intensidade só pode ser veiculado, a teor dos artigos 22, VIII e 24, V, da Constituição Federal, por norma federal, uma vez que, a citada concepção afetará tanto a indústria nacional, quanto o comércio interestadual e internacional, já que não há como existirem definições diversas sobre o mesmo produto no território nacional.”

Alegam que o Distrito Federal pode aprovar legislação que vede a utilização de fogos de artifício que gerem danos à saúde animal e humana, mas não pode vedar o livre comércio e circulação de bens

considerados lícitos pela legislação federal.

Entendem que “juiz prolator da decisão impugnada, criou proibição que não estava expressamente prevista na Lei 6.647/2020, ao entender que além do uso de artefatos pirotécnicos, o Poder Público deveria, sob pena de multa, ativar plano de confisco de mercadoria lícita (DL 4238/42) que estivesse sendo guardada em estabelecimentos comerciais e na posse de particulares ou em mero trânsito pelo DF.”

[...]

Primeiramente, ainda que pendente de regulamentação, a lei está apta a produzir todos os seus efeitos, uma vez que proíbe a utilização de qualquer artefato pirotécnico ou fogos de artifício que produzam estampidos, ressalvado os com estampidos de baixa intensidade.

Enquanto não houver regulamentação técnica sobre o que seria a baixa intensidade, entendo que deve prevalecer a razoabilidade, devendo as impugnações individuais à eventuais multas e apreensões serem apreciadas caso a caso. Neste ponto, ressalta-se que a Lei questionada prevê a apreensão dos produtos e instrumentos objetos da infração, de forma que não se pode dizer que o juiz a quo criou penalidade não prevista em lei. Transcrevo o art. 3º da citada Lei Distrital:

[...]

O princípio da livre iniciativa e livre comércio não possuem caráter absoluto e podem ser limitados e condicionados por lei.

Quanto ao prejuízo econômico que adviria da proibição de tais artefatos, entendo, em uma análise preliminar, que os interesses coletivos de proteção ao meio ambiente, à saúde humana e dos animais devem prevalecer sobre os interesses econômicos das empresas que se dedicam ao comércio de fogos de artifício e até mesmo sobre o interesse do Estado em arrecadar tributos.

Ademais, os artefatos poderão ser revendidos para outras unidades federativas que não possuam tal proibição legal.

Conforme fundamentado pelo juízo de origem, é patente o risco de dano irreparável em razão da demora na tramitação da ação, pois o ruído causado pelos artefatos proibidos causa danos severos à saúde de animais humanos e não-humanos.

[...]

Diante do exposto, INDEFIRO A LIMINAR PARA ATRIBUIR O EFEITO SUSPENSIVO.

É, no essencial, o relatório. Decido.

Sabe-se que o deferimento da suspensão de liminar e de sentença é condicionado à demonstração da ocorrência de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas. Seu requerimento é prerrogativa de pessoa jurídica que exerce múnus público, decorrente da supremacia do interesse estatal sobre o particular.

Ademais, esse instituto processual é providência extraordinária, sendo ônus

do requerente indicar na inicial, de forma patente, que a manutenção dos efeitos da medida judicial que busca suspender viola severamente um dos bens jurídicos tutelados, pois a ofensa a tais valores não se presume.

Repise-se que a *mens legis* do instituto da suspensão de liminar e de sentença é o estabelecimento de uma prerrogativa justificada pelo exercício da função pública na defesa do interesse do Estado. Sendo assim, busca evitar que decisões contrárias aos interesses primários ou secundários, ou ainda mutáveis em razão da interposição de recursos, tenham efeitos imediatos e lesivos para o Estado e, em última instância, para a própria coletividade.

No caso em tela, verifico que a lesão à ordem pública está caracterizada pelo exíguo prazo imposto ao requerente para proceder à complexa regulamentação, com dificultosa implantação, não sendo razoável que o Poder Judiciário imponha isso ao Poder Executivo em decisão liminar, essencialmente provisória, portanto.

A separação dos poderes instituída na Constituição da República atribui a cada um dos poderes funções típicas específicas, não se mostrando ínsita à harmonia e à independência que norteiam a coexistência desses poderes a imposição de execução de obrigação típica em prazo tão exíguo, desconsiderando-se, com isso, as dificuldades administrativas naturais para tanto, principalmente pela necessidade de se equilibrar os vários valores e interesses envolvidos no tema, além da necessidade de se harmonizar a atuação local com a legislação federal, como preconizado.

É nessa dificuldade, decorrente dos entraves à regulação e à atuação fiscalizatória acerca do comércio de fogos e artefatos pirotécnicos emissores de ruídos de média e alta intensidade conforme a legislação infraconstitucional, que vislumbro a presença de lesão à ordem pública nas decisões judiciais lançadas na instância ordinária, recomendando a concessão da medida aqui pleiteada.

Conforme entendimento há muito assentado neste *Superior Tribunal de Justiça*, "há lesão à ordem pública, aqui compreendida a ordem administrativa, quando a decisão atacada interfere no critério de conveniência e oportunidade do mérito do ato administrativo impugnado" (AgRg na SS n. 1.504/MG, Corte Especial, relator Ministro Edson Vidigal, DJ de 10/4/2006).

Sem a tutela de urgência concedida, suspensa na origem, o debate pode continuar focado nas dúvidas jurídicas concernentes à aplicação da legislação de regência sobre a comercialização de fogos e artefatos pirotécnicos emissores de ruídos de média e alta intensidade, sobre a obrigação de realizar a apreensão de fogos e artefatos pirotécnicos emissores de ruídos de média e alta intensidade em estabelecimentos comerciais, depósitos, galpões e particulares em geral.

Vale acrescentar, ainda, que a Lei de Introdução às Normas ao Direito Brasileiro, após a reforma imposta com o advento da Lei n. 13.655/2018, impôs aos julgadores, nas esferas administrativas, de controle e judicial, a necessidade de considerar

as consequências jurídicas e administrativas de suas decisões, não podendo os julgados se fundamentar apenas em valores jurídicos abstratos. Nesse sentido, colaciono os seguintes artigos da LINDB:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Daí porque concluo que a decisão judicial impugnada, tal qual proferida, causa indevido óbice ao livre exercício regulamentador do Poder Executivo do Distrito Federal.

Ante o exposto, **defiro** o pedido para sustar os efeitos da decisão proferida na Ação Civil Pública n. 0710212-81.2021.8.07.0018, a qual foi mantida no Agravo de Instrumento n. 0707753-29.2022.8.07.0000, em tramitação no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, até o trânsito em julgado do mérito da ação principal.

Publique-se. Intimem-se.

Comunique-se com urgência.

Brasília, 05 de maio de 2022.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS
Presidente