PUBLICADO DOC 09/05/2014, PÁG 88

PARECER Nº 409/2014 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0764/2013.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador Coronel Telhada, que altera o artigo 3º e o § 1º do artigo 8º, insere o inciso IV alínea "a" e o § 3º no artigo 8º, cria o artigo 8º-A, todos da Lei nº 11.501, de 11 de abril de 1994, com redação dada pela Lei nº 11.986, de 16 de janeiro de 1996, que dispõe sobre o controle e a fiscalização das atividades que geram poluição sonora, e impõe penalidades, no âmbito da Cidade de São Paulo.

Segundo a proposta, os estabelecimentos, residências, instalações ou espaços, inclusive aqueles destinados ao lazer, cultura, hospedagem e institucionais de toda espécie, devem adequar-se aos mesmos padrões especiais fixados para os níveis de ruído e vibrações e estão obrigados a dispor de tratamento acústico que limite a passagem de som para o exterior, caso suas atividades utilizem fonte sonora com transmissão ao vivo ou qualquer sistema de amplificação.

Sob o aspecto estritamente jurídico, nada obsta o prosseguimento do presente projeto de lei.

Com efeito, em relação à matéria versada no projeto de lei, consoante o disposto no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, dispositivo com idêntica redação no artigo 13, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.

Por interesse local, segundo Dirley da Cunha Junior (In, Curso de Direito Constitucional. 2ª edição. Salvador: Juspodivm, pág.841), entende-se, não aquele interesse exclusivo do Município, mas seu interesse predominante, que o afete de modo mais direto e imediato, mais precisamente, explana a jurista Fernanda Dias Menezes de Almeida (In, Competências na Constituição de 1988, 4ª edição. São Paulo: Atlas. p. 97 e 98), o seguinte:

(...) Já se percebe, pois, que muito da problemática das competências municipais gira necessariamente em torno da conceituação do que seja esse "interesse local", que aparece na Constituição substituindo o "peculiar interesse" municipal do direito anterior.

A respeito desta última expressão já se solidificara toda uma construção doutrinária, avalizada pela jurisprudência de nossos Tribunais, no sentido de fazer coincidir o peculiar interesse com o interesse predominante do Município.

HELY LOPES MEIRELLES (1981:86) bem explica o porquê dessa equivalência:

'Peculiar interesse não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que o não seja reflexamente da União e do Estado-membro, como também não há interesse regional ou nacional, que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação brasileira, através dos Estados a que pertencem. O que define e caracteriza o peculiar interesse, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o Estado ou a União'.

No mesmo sentido a lição de SAMPAIO DÓRIA (1928:v.XXIV,419):

'O entrelaçamento dos interesses dos Municípios com os interesses dos Estados, e com os interesses da Nação, decorre da natureza mesma das coisas. O que os diferencia é a predominância e não a exclusividade'(...)

Nesse diapasão, considerando que a propositura objetiva dispor sobre o controle e a fiscalização da poluição sonora no âmbito do Município, temos que a matéria se encontra circunscrita no âmbito do interesse local do Município.

Há que se observar ainda que a defesa do meio ambiente é uma obrigação imposta a todos os entes federativos, nos termos do art. 23, inciso VI e art. 24, incisos VI e

VII da Constituição Federal, e também aos Municípios já que a eles compete suplementar a legislação federal no âmbito do interesse local (art. 30, incisos I e II, da CF).
Com efeito, tão grande é a importância do meio ambiente que ele se encontra elencado no inciso LXXIII, do art. 5º da Constituição Federal que enuncia os direitos e garantias fundamentais e classificado como condição essencial à sadia qualidade de vida da coletividade (art. 225, caput, da CF).
Cumpre observar ainda que, nos termos do § 3º do art. 225 da Constituição Federal, as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.
Vê-se, assim, que a degradação ambiental, dentro da qual se insere a poluição sonora, é suscetível de punição em três esferas: cível, administrativa e criminal.
Assim, ao Município compete disciplinar a matéria, circunscrito no âmbito do interesse local e com fundamento ainda no Poder de Polícia Administrativa, cuja definição cunhada por Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (In, "Direito Administrativo", 13ª edição. Brasília: Ímpetus. pág.157), expressa que o poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais em benefício da coletividade ou do próprio Estado. O poder de polícia, portanto, é exercido sobre todas as atividades que possam, direta ou indiretamente, afetar os interesses da coletividade.
A polícia administrativa incidente sobre bens, direitos e atividades esgota-se no âmbito da função administrativa e é exercida por órgãos administrativos de caráter fiscalizador, de maneira preventiva ou repressiva.
A atuação preventiva se dá por meio de normas limitadoras ou sancionadoras da conduta daqueles que utilizam bens ou exercem atividades que possam afetar a coletividade, outorgando alvarás aos particulares que cumpram as condições e requisitos para o uso da propriedade e exercício das atividades que devam ser policiadas.
A atuação repressiva, por sua vez, consubstancia-se na fiscalização das atividades e bens sujeitos ao controle da Administração, com a possibilidade de ser lavrado auto de infração pela autoridade competente, quando da verificação de eventual irregularidade.
Todavia, entende-se que o efetivo exercício do poder de polícia reclama, a princípio, medidas legislativas que servirão de base para uma futura atuação concreta da Administração nessa condição, razão pela qual é comum afirmar que a polícia administrativa se desdobra em uma competência legislativa e uma competência administrativa, como entende, também, Marçal Justen Filho (In, Curso de Direito Administrativo. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008, pág. 469), nesses termos:
O chamado poder de polícia se traduz, em princípio, em uma competência legislativa. [...] Até se poderia aludir a um poder de polícia legislativo para indicar essa manifestação da atuação dos órgãos integrantes do Poder Legislativo, em que a característica fundamental consiste na instituição de restrições à autonomia privada na fruição da liberdade e da propriedade, caracterizando-se pela imposição de deveres e obrigações de abstenção e de ação. Usualmente, a lei dispõe sobre a estrutura essencial das medidas de poder de polícia e atribui à Administração Pública competência para promover a sua concretização. (grifamos)
Verifica-se, pois, manifestação da competência legislativa atinente ao poder de polícia para disciplinar o controle e a fiscalização da poluição sonora no âmbito do Município, considerando, inclusive, que a atuação concreta da Administração sobre direitos individuais deve estar delineada na lei por força do princípio da legalidade.
Encontra fundamento, portanto, no Poder de Polícia do Município, poder inerente à Administração Municipal para restringir ou limitar direitos em benefício da coletividade, cuja definição nos é dada pelo art. 78 do Código Tributário Nacional:
Art. 78. Considera-se poder de polícia a atividade da Administração Pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou

abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Segundo ensina Celso Antônio Bandeira de Mello, pelo poder de polícia o Estado, mediante lei, condiciona, limita, o exercício da liberdade e da propriedade dos administrados, a fim de compatibilizá-las com o bem-estar social. Daí que a Administração fica incumbida de desenvolver certa atividade destinada a assegurar que a atuação dos particulares se mantenha consoante com as exigências legais, o que pressupõe a prática de atos, ora preventivos, ora fiscalizadores e ora repressivos (in Curso de Direito Administrativo, Ed. Malheiros, 5ª ed., pág. 353).

Ampara-se também no art. 13, inciso XX, dessa mesma Lei Orgânica, que disciplina competir à Câmara Municipal aprovar o Código de Obras e Edificações. Da mesma forma que lhe compete aprová-lo, por óbvio também lhe cabe alterá-lo, como é o caso do presente projeto.

Ademais, por não se encontrar no rol das matérias cuja iniciativa é privativa do chefe do Executivo, nada impede que um membro deste Legislativo Municipal dê o impulso oficial no tocante à matéria relativa a Código de Obras e Edificações.

Por fim, ressaltamos que embora a Lei nº 13.885/04, que em sua Parte III, disciplina e ordena o parcelamento, uso e ocupação do solo – LUOS, estabeleça no art. 177, inciso I, que os níveis de emissão de ruído a serem observados para as diferentes zonas de uso (a. ZER, ZCLz - I e ZCLz – II; b. ZM; e c. ZPI, ZCP e ZCL) encontram-se estabelecidos nos Quadros 02/a; 02/b; 2/c; 02/d; 02/g e 02/h anexos, prevendo sanção pelo seu descumprimento no quadro nº 09, anexo à Parte III da Lei, nada impede a edição de lei especial para atender a uma situação determinada, com a cominação de multas mais gravosas e solicitação de documentos específicos para a comprovação do tratamento acústico de edificação que tenha sido interditada por excesso de ruídos.

Por versar a propositura sobre matéria atinente a Código de Obras, uso e ocupação do solo e política municipal do meio ambiente deverão ser realizadas pelo menos 02 (duas) audiências públicas durante a tramitação do projeto, conforme art. 41, incisos VI, VII e VIII da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Pelo exposto, somos PELA LEGALIDADE.

Todavia, propomos o seguinte Substitutivo que visa: i) adequar o valor da multa fixada na propositura, vez que a unidade de valor UFM – Unidade de Valor Fiscal do Município de São Paulo – foi extinta; ii) efetuar a conversão para reais dos valores das demais multas do texto em vigor que foram fixadas originariamente em UFM; iii) fixar um índice de reajuste para as referidas multas; iii) bem como adequar o projeto à melhor técnica de elaboração legislativa.

SUBSTITUTIVO Nº AO PROJETO DE LEI Nº 0764/13.

Altera a redação do caput do artigo 3º, acresce § 2º ao artigo 4º, dá nova redação ao artigo 8º, todos da Lei nº 11.501, de 11 de abril de 1994, com redação dada pela Lei nº 11.986, de 16 de janeiro de 1996, que dispõe sobre o controle e a fiscalização das atividades que geram poluição sonora, e impõe penalidades, no âmbito da Cidade de São Paulo, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art.1º Fica alterada a redação do caput do art. 3º da Lei nº 11.501, de 11 de abril de 1994, o qual passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 3º Os estabelecimentos, residências, instalações ou espaços, inclusive aqueles destinados ao lazer, cultura, hospedagem e institucionais de toda espécie, devem adequar-se aos mesmos padrões especiais fixados para os níveis de ruído e vibrações e estão obrigados a dispor de tratamento acústico que limite a passagem de som para o exterior, caso suas atividades utilizem fonte sonora com transmissão ao vivo ou qualquer sistema de amplificação. (NR)

Art. 2º Fica acrescido o seguinte § 2º ao artigo 4º da Lei nº 11.501, de 11 de abril de 1994, renumerando-se o parágrafo único como § 1º:

Art. 4º ...
§ 2º A exigência de laudo técnico prevista no inciso VI deste artigo estende-se às residências onde for utilizada fonte sonora com transmissão ao vivo ou qualquer sistema de amplificação, conforme previsto no artigo 3º desta lei. (NR)
Art. 3º Fica alterada a redação do artigo 8º da Lei nº 11.501, de 11 de abril de 1994, o qual passa a vigorar com a seguinte redação:
Art. 8º Sem prejuízo das penalidades cominadas pela legislação federal e estadual em vigor, especialmente do disposto no artigo 330 do Código Penal, os infratores dos dispositivos desta lei estão sujeitos às seguintes penalidades:
I – aos estabelecimentos sem Alvará de Funcionamento para Locais de Reunião ou Licença de Localização e Funcionamento, com esses documentos vencidos ou não afixados em local visível, e com emissão de som acima do permitido:
a) multa de R$ 36.540,00 (trinta e seis mil, quinhentos e quarenta reais) na primeira autuação e intimação para, no prazo improrrogável de 60 (sessenta) dias requerer o licenciamento nos termos da legislação própria, observadas as exigências desta Lei;
b) interdição de uso até o atendimento da intimação, na segunda autuação;
c) fechamento administrativo com a lacração de todas as entradas, na terceira autuação.
II – aos estabelecimentos licenciados, cujas condições de uso estejam em desacordo com o laudo técnico aprovado pela Prefeitura e com emissão de sons acima dos limites legais:
a) multa de R$ 6.090,00 (seis mil e noventa reais) para os locais com capacidade para até 50 (cinquenta) pessoas, R$ 12.180,00 (doze mil, cento e oitenta reais) para locais até 100 (cem) pessoas, R$ 18.270,00 (dezoito mil, duzentos e setenta reais) para até 200 (duzentas) pessoas e intimação para, no prazo improrrogável de 10 (dez) dias, adequar-se ao sistema acústico descrito no laudo técnico;
b) interdição ao uso, até o atendimento da intimação, na segunda autuação;

c) fechamento administrativo com lacração de todas as entradas, na terceira autuação.
III – às residências, nas hipóteses previstas no artigo 3º desta Lei, cujas condições de uso estejam em desacordo com o laudo técnico apresentado e com a emissão de sons acima dos limites legais será aplicada multa de R$ 6.090,00 (seis mil e noventa reais), dobrada na reincidência.
§ 1º Persistindo a emissão de sons acima do permitido na vigência do prazo da intimação, caracterizará a infração continuada e será aplicada nova multa acrescida de 1/3 (um terço) um valor da primeira multa emitida para o local.
§ 2º Da pena de multa caberá recurso em única instância à Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente – SVMA/DECONT, e da interdição e do fechamento administrativo, ao Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – CADES.
§ 3º Desrespeitada a interdição ou fechamento administrativo, a SVMA solicitará auxílio policial para exigir o cumprimento da penalidade administrativa e providenciará o boletim de ocorrência com base no artigo 330 do Código Penal, nos termos desta Lei.
§ 4º As multas inscritas em dívida ativa serão lançadas no cadastro do imóvel.
§ 5º As multas de que tratam este artigo serão atualizadas anualmente pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, acumulada no exercício anterior, sendo que, no caso de extinção deste índice, será aplicado outro que venha a substitui-lo. (NR)
Art. 4º O Executivo regulamentará a presente lei, no que couber, no prazo de 90 (noventa) dias contados a partir de sua publicação.
Art. 5º As despesas com a execução da presente Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 6º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 07/05/2014.

Goulart – PSD – Presidente
Arselino Tatto – PT
Floriano Pesaro - PSDB
George Hato - PMDB
Juliana Cardoso - PT
Sandra Tadeu – DEM