

**PARECER Nº 727/2012 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0097/12.**

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do Nobre Vereador Claudinho de Souza, que dispõe sobre o controle de poluição sonora nos veículos automotores, de forma que estes ficam proibidos de utilizar equipamentos que reproduzam ou amplifiquem o som em volume e frequência em níveis excessivos no âmbito do Município de São Paulo.

Sob o aspecto formal, nada obsta a tramitação do projeto, eis que a propositura foi apresentada no regular exercício da competência legislativa desta Casa, com fulcro nos artigos 13, inciso I, e 37, caput, ambos da Lei Orgânica do Município.

Por interesse local, segundo Dirley da Cunha Junior (In, Curso de Direito Constitucional. 2ª edição. Salvador: Juspodivm, p. 841), entende-se, não aquele interesse exclusivo do Município, mas seu interesse predominante, que o afete de modo mais direto e imediato, e, 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 de poluição sonora nos veículos automotores no âmbito municipal, temos que a matéria se encontra circunscrita no âmbito do interesse local do Município.

Analisada a questão sob o ponto de vista da defesa do meio ambiente, por óbvio que o controle da poluição sonora insere-se no âmbito da competência legislativa do Município, podendo sobre a matéria iniciar o processo legislativo tanto o Prefeito quanto os membros da Câmara, tendo em vista não estabelecer a Lei Orgânica qualquer reserva.

Há que se observar 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 Constituição Federal).

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 Constituição Federal).

Cumpra 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. p.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.

Segundo Celso Antonio Bandeira de Mello, poder de polícia é a atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos, mediante ação ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção ("non facere") a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo. (In, Curso de Direito Administrativo. 25ª edição. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 809.)

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, 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) (In, Curso de Direito Administrativo. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 469.)

Poder-se-ia afirmar, sob outro aspecto, que a aprovação da propositura que ora se intenta configuraria uma violação ao direito de utilização de aparelhos sonoros em veículos automotores.

Consoante se verifica da definição de poder de polícia transcrita, tal limitação incide sobre o próprio valor abstratamente considerado, no caso a liberdade, consagrado constitucionalmente, sendo que a expressão direito à liberdade já assume contornos distintos, porquanto a limitação administrativa, proveniente sempre de lei, já integra sua essência, sua definição, já indica o modo de seu exercício.

Nesse exato sentido, é a definição de Celso Antonio Bandeira de Mello:

Convém desde logo observar que não se deve confundir liberdade e propriedade com direito de liberdade e direito de propriedade. Estes últimos são expressões daquelas, porém tal como admitidas em um dado sistema normativo. Por isso, rigorosamente falando, não há limitações administrativas ao direito de liberdade e ao direito de propriedade – é a brilhante observação de Alessi –, uma vez que estas simplesmente integram o desenho do próprio perfil do direito. São elas, na verdade, a fisionomia normativa dele. Há, isto sim, limitações à liberdade e à propriedade.

[...] Portanto, as limitações ao exercício da liberdade e da propriedade correspondem à configuração de sua área de manifestação legítima, isto é, da esfera jurídica da liberdade e da propriedade tuteladas pelo sistema. (grifou-se) (In, Curso de Direito Administrativo. 25ª edição. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 805/807.)

Estar-se-ia diante de uma ilegalidade se, através da atuação legislativa, ocorresse o sacrifício total do direito à utilização de aparelhos sonoros por parte dos veículos automotores, de modo a tornar inviável o seu exercício, o que não se verifica no

presente caso, considerando que há apenas uma restrição visando o controle da poluição sonora, própria da essência do poder de polícia.

Da mesma forma, preleciona Hely Lopes Meirelles:

As liberdades admitem limitações e os direitos pedem condicionamento ao bem-estar social. Essas restrições ficam a cargo da polícia administrativa. Mas sob a invocação do poder de polícia não pode a autoridade anular as liberdades públicas ou aniquilar os direitos fundamentais do indivíduo (...) (In, Direito Municipal Brasileiro. 16ª edição. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 483.)

Destaque-se, ainda, a Resolução nº 204/06 do Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN, a qual limita a 80 (oitenta) decibéis o nível de pressão sonora admitido para os equipamentos de som utilizados nos veículos automotores.

Não obstante esse limite de 80 (oitenta) decibéis imposto por referida Resolução do CONTRAN, entendemos que nada impede o exercício da competência legislativa municipal para, com fundamento na proteção e defesa do meio ambiente e no poder de polícia administrativa, editar norma mais restritiva com viés de controle da poluição sonora.

No tocante a matéria, cumpre consignar o voto do Ministro do Supremo Tribunal Federal Ricardo Lewandowski, nos autos da ADI nº 3.937, que firmou posição no sentido de que em matérias que envolvam a defesa da saúde pública e questões ambientais nada impede que a legislação estadual e municipal sejam mais protetivas do que a legislação federal, in verbis:

Em matéria de proteção à saúde e de defesa do meio ambiente, a competência legislativa é concorrente, a teor do art. 24, VI e XII, da Constituição. De outro lado, também, a defesa da saúde, conforme estabelece o art. 196 da Carta Magna é competência do Estado genericamente compreendido. Portanto, não é apenas da União, mas também dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios.

(...)

Por fim, como bem ressaltai, em voto oral, quando do julgamento da ADI 3.937-MC/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, tenho defendido, não apenas em sede acadêmica, mas também em algumas decisões que proferi já na Corte Estadual a qual pertenci, como também tive oportunidade de manifestar esse entendimento nesta Suprema Corte, no sentido de que, em matéria de proteção do meio ambiente e em matéria de defesa da saúde pública, nada impede que a legislação estadual e a legislação municipal sejam mais restritivas do que a legislação da União e a legislação do próprio Estado, em se tratando dos municípios. (grifamos)

Por fim, importante ressaltar, que a Lei nº 11.804, de 19 de junho de 1995, que dispõe sobre avaliação da aceitabilidade de ruídos, visando o conforto da comunidade, incluindo na proibição as fontes móveis e automotoras (art. 3º); a Lei nº 11.501, de 11 de abril de 1994, alterada pelas Leis nº 11.631, de 21 de julho de 1994, nº 11.944, de 04 de dezembro de 1995, nº 11.986, de 16 de janeiro de 1996, que dispõe sobre o controle e a fiscalização das atividades que gerem poluição sonora e impõe as respectivas penalidades, de forma alguma impedem a edição de lei especial para atender a uma situação determinada, qual seja, o controle de poluição sonora utilizados em veículos automotores no Município de São Paulo.

No entanto, não obstante a competência municipal e deste Parlamento para dispor sobre a matéria, sobre o mérito da proposta cumpre observar que análise competirá às demais comissões designadas para apreciá-la nos aspectos de conveniência e oportunidade de suas disposições.

Por se tratar de matéria sujeita ao quorum de maioria simples para deliberação, é dispensada a votação em Plenário, cabendo tal prerrogativa às Comissões Permanentes, na forma do art. 46, inciso X, do Regimento Interno desta casa.

Ante o exposto somos, PELA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE.

Todavia, a fim de adequar o presente projeto de lei à melhor técnica de elaboração legislativa, bem como para retirar o art. 10 da proposta, vez que o mesmo confere autorização para a celebração de convênio, o que caracteriza a denominada lei autorizativa imprópria e, consoante o assentado no Precedente Regimental nº 02/03: Leis autorizativas impróprias, isto é, autorizações por lei que o Legislativo concede ao Executivo, sem que este as tenha pedido, são inconstitucionais, ferindo o princípio da separação entre os Poderes,

Aliás, o Supremo Tribunal Federal vem decidindo, inclusive, pela inconstitucionalidade de norma que exige autorização legislativa para a realização de convênios, por ferir a independência dos poderes (RTJ 94/995; 115/597; RDA 140/63, 161/169; RT 599/222).

#### **SUBSTITUTIVO Nº**

#### **AO PROJETO DE LEI Nº 0097/12.**

Dispõe sobre o controle da poluição sonora produzida por veículos automotores no Município de São Paulo, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Os veículos automotores ficam proibidos de utilizar equipamentos que reproduzam ou amplifiquem o som em volume e frequência em níveis excessivos no âmbito do Município de São Paulo.

Parágrafo único. Os veículos automotores a que se refere o caput deste artigo deverão obedecer a um limite de nível de pressão sonora não superior a 80 (oitenta) decibéis medido a 7 (sete) metros da distância do veículo.

Art. 2º Excetuam-se do disposto no artigo 1º desta Lei, os ruídos produzidos por:

I - buzinas, alarmes, sinalizadores de marcha-à-ré, sirenes, pelo motor e demais componentes do próprio veículo, desde que mantidos como original de fábrica;

II - veículos prestadores de serviço com emissão sonora de publicidade, divulgação, entretenimento e comunicação, desde que estejam portando autorização emitida pelo órgão competente;

III - veículos de competição e os de entretenimento público, somente nos locais de competição permitidos pelas autoridades competentes;

IV - realização de eventos, shows, desfiles carnavalescos, concertos, apresentações ou quaisquer outras manifestações de fim cultural, comemorativo ou recreativo, autorizados pelas autoridades competentes.

Art. 3º Para efeitos desta Lei são responsáveis pela emissão de som:

I - o proprietário ou responsável pelo estabelecimento;

II - o proprietário ou condutor do veículo automotor.

Art. 4º A inobservância das disposições desta lei sujeitará os infratores às seguintes penalidades:

I – notificação, que determinará aos responsáveis que procedam às adequações necessárias para que a emissão sonora dos veículos automotores seja em conformidade com os padrões determinados nesta Lei, com o cessamento imediato da emissão sonora irregular;

II – multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais);

III - cancelamento da licença de funcionamento do estabelecimento e lacração, em caso de tripla reincidência;

IV - apreensão do veículo.

Parágrafo único. A multa de que trata o inciso II deste artigo será atualizada 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 adotado outro índice criado pela legislação federal e que reflita a perda do poder aquisitivo da moeda.

Art. 5º A emissão de som por veículos automotores deverão obrigatoriamente obedecer às normas expedidas pelo Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN.

Art. 6º O Executivo regulamentará a presente lei no prazo de 90 (noventa) dias, contados de sua publicação.

Art. 7º As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 8º 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 30/05/2012.

ARSELINO TATTO - PT - PRESIDENTE

EDIR SALES - PSD - RELATORA

ABOU ANNI - PV

AURÉLIO MIGUEL - PR

CELSO JATENE - PTB

FLORIANO PESARO - PSDB

MARCO AURÉLIO CUNHA - PSD