



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 2075/2015 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0414/15.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre vereador Salomão Pereira, que cria o § 4º no art. 1º e altera o caput do artigo 2º da Lei 15.777, de 29 de Maio de 2013, que dispõe sobre a emissão de ruídos sonoros provenientes de aparelhos de som instalados em veículos automotores, e dá outras providências.

De acordo com a justificativa, é comum a promoção, no Município de São Paulo, de eventos vulgarmente conhecidos como "pancadões", via de regra associados a altos índices de poluição sonora e geradores de desconforto para a coletividade. Ressalta o autor, ademais, que diversos estabelecimentos comerciais utilizam os mencionados eventos como forma de fomentar o comércio de bebidas, ampliando os prejuízos causados aos munícipes. Assim, justificar-se-ia a punição não apenas dos veículos responsáveis pela produção da poluição sonora, como também dos estabelecimentos comerciais que, de alguma forma, obtiverem vantagens com a prática vedada.

Sob o aspecto jurídico, nada obsta a tramitação do projeto, eis que inserido na competência legislativa desta Casa, espelhada nos artigos 30, incisos I e II, da Constituição Federal; 13, incisos I, II e XIV e 37, caput da Lei Orgânica do Município.

Ademais, tendo em vista o tema abordado, não resta dúvida de que a propositura pode ser inserida no âmbito da competência municipal para legislar sobre assuntos predominantemente locais (art. 30, inciso I, da Constituição Federal).

Por interesse local, conforme 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. Mais precisamente, explana a jurista Fernanda Dias Menezes de Almeida (In "Competências na Constituição de 1988", 6ª edição, São Paulo, Atlas, p. 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.

Por outro lado, o pretendido pela presente propositura encontra fundamento no poder de polícia administrativa, cuja definição cunhada por Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (In, "Direito Administrativo", 13ª edição. Brasília: Impetus. 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. Incide sobre bens, direitos e atividades, esgota-se no âmbito da função administrativa e é exercido 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 concessão de licença, desse modo, é uma das formas típicas de manifestação do poder de polícia administrativa.

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)

Pertinente mencionar, por fim, as lições de Hely Lopes Meirelles acerca do exercício do poder de polícia da atmosfera, especialmente em relação aos ruídos incômodos. Transcreve-se:

"Os ruídos incômodos constituem outro ponto relevante para a polícia da atmosfera, visto que são altamente prejudiciais à vida psíquica dos cidadãos. Indústrias existem excessivamente ruidosas, que, por isso mesmo, devem funcionar afastadas dos centros habitados ou com dispositivos destinados a impedir a propagação de seus ruídos. A ciência médica já proclamou os efeitos prejudiciais dos ruídos persistentes, estridentes e incômodos, responsáveis em boa parte pelos distúrbios nervosos dos cidadãos.

O saudoso professor de direito municipal Alcides Greca observou, com muita agudeza, que as sirenes das fábricas, os sinos das igrejas as buzinas e os escapes dos automóveis, os silvos dos fiscais de tráfego, os gritos dos vendedores ambulantes e os alto-falantes dos aparelhos de rádio produzem uma barafunda insuportável nos centros das grandes cidades quando não são reprimidos ou controlados pelas autoridades. Esse excesso de ruídos não só produz incômodo as pessoas nervosas, mas termina por enfermar as sãs.

Certo é que quem elege uma cidade para sua residência deve suportar os ônus que ela apresenta; mas é dever do Poder Público amenizar, tanto quanto possível, a propagação de ruídos incômodos aos habitantes, especialmente nas horas de repouso. A esse propósito o autor já teve oportunidade de decidir, em demanda entre vizinhos originada por ruídos incômodos, que o rumor das indústrias e a agitação do comércio se impõem ao cidadão como ônus normais da vida urbana, em contraprestação das múltiplas vantagens que essas atividades lhes proporcionam; mas o ruído anormal, excessivo, insuportável, principalmente à noite, apresenta-se como ato antijurídico, ofensivo ao direito ao descanso e ao sossego, irrecusável aos que labutam para ganhar o pão de cada dia.

Além das medidas diretas de abafamento de ruídos pelo uso de aparelhos especiais e a detenção de sua propagação pelo emprego de materiais refratários nas construções, o zoneamento das cidades, com a separação de bairros industriais, comerciais e residenciais, é a providência mais aconselhável para se obter o sossego necessário à saúde e à tranquilidade públicas.

Compete ainda ao Município, para controlar a poluição sonora, estabelecer um limite máximo de ruídos toleráveis." (grifamos) (In Direito Municipal Brasileiro, Hely Lopes Meirelles, 17ª edição, Malheiros, pg. 515/516)

Em face das razões expostas, impõe-se a conclusão de que nada obsta o regular prosseguimento do projeto que encontra fundamento no artigo 30, I e II da Constituição Federal e no poder de polícia administrativa inerente à atuação do ente municipal.

Por se tratar de matéria sujeita ao quórum 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.

Não obstante, entendemos necessário adaptar o texto às regras de técnica legislativa elencadas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis. Destacamos, ademais, que o Programa Silêncio Urbano - PSIU, foi instituído e regulamentado por meio dos decretos 34.569/1994 e 35.928/1996, e não por lei, como referido na redação proposta no projeto. De se ressaltar, ainda, que os referidos decretos tratam, principalmente, da organização administrativa para a fiscalização e pleno exercício do poder de polícia municipal, não se aprofundando nas regras de conduta impostas aos particulares, matéria típica de lei em sentido formal (art. 5º da Constituição Federal). Isto posto, sugerimos a supressão da referência à "lei do Psiu", por impropriedade técnica. Para tanto, será adaptada a redação do texto normativo em vigor, sem prejuízo de eventual contribuição das comissões de mérito. Tudo na forma do seguinte substitutivo:

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 0414/15.

Acresce § 4º ao art. 1º e altera a redação do caput do Art. 2º da Lei 15.777, de 29 de maio de 2013, que dispõe sobre a emissão de ruídos sonoros provenientes de aparelhos de som instalados em veículos automotores, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo D E C R E T A :

Art. 1º Acrescenta § 4º ao artigo 1º da Lei 15.777, de 29 de maio de 2013, com a seguinte redação:

"§ 4º Entende-se por noturno, para efeito deste artigo, o horário compreendido entre as 22h30 e às 6 horas". (NR)

Art. 2º O "caput" do art. 2º da Lei 15.777, de 29 de maio de 2013, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 2º A infração ao disposto nesta lei acarretará aplicação de multa no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), valor que será dobrado na reincidência, considerando-se reincidência a nova infração cometida no período de 24 (vinte e quatro) meses." (NR)

Art. 3º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contados da data de sua publicação.

Art. 4º As despesas decorrentes da execução da presente lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 5º 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 18.11.2015.

Alfredinho - PT

Ari Friedenbach - PHS

Arselino Tatto - PT

Conte Lopes - PTB

George Hato - PMDB

Sandra Tadeu - DEM

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 20/11/2015, p. 204

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.camara.sp.gov.br.