



PARECER JURÍDICO Nº /2017

PROJETO DE LEI Nº 15/2017

1. Trata-se de Projeto de Lei de iniciativa do nobre Vereador Luis Antonio Gutierre Ruiz, que “DISPÕE SOBRE A PROTEÇÃO CONTRA A POLUIÇÃO SONORA, CONTROLE DE SONORIZAÇÃO NOCIVA, INCÔMODA, PERTURBADORA OU PERIGOSA EM ÁREAS PÚBLICAS, PARTICULARES, ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS, EMPRESARIAIS E DE LAZER E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS NA CIDADE DE PORTO FELIZ/SP”.
2. Passemos a análise do presente Projeto de Lei, senão vejamos.

DO VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA

3. Analisando minuciosamente o presente Projeto, denotamos, de imediato, que o mesmo, com a devida vênia, apresenta vício formal de iniciativa capaz de sujeita-lo à inconstitucionalidade, na medida em que estabelece obrigações a serem cumpridas pelo Poder Executivo, afetas à regulamentação, execução e controle do Prefeito Municipal pela via da Secretaria Municipal do Meio Ambiente e outros órgãos.
4. Verificamos, então, que o Projeto em questão invade competência afeta ao Chefe do Poder Executivo, porquanto dispõe sobre matéria cuja competência é privativa do Prefeito.
5. A Constituição da República Federativa do Brasil dispõe que:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;”



6. Reproduzindo noticiado artigo, assim reza o art. 6º, incisos I e II da Lei Orgânica do Município de Porto Feliz:

“Art. 6 – Compete ao Município legislar e prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua comunidade, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:

I – dispor sobre assuntos de interesse local nas áreas que não sejam de competência exclusiva da União e do Estado;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;”

7. A inobservância à Constituição Federal quanto a esta regra acarreta vício de iniciativa e, portanto, será uma proposta inconstitucional de forma que, caso não sejam observadas as regras de competência para iniciativa do processo legislativo, o ato será considerado como vício de origem, por inconstitucionalidade.

8. O Legislativo Municipal não tem legitimidade para deflagrar referido processo legislativo propondo Projeto de Lei sobre a matéria em questão, dispondo sobre a realização de atividades no âmbito do Município ou de definir como será desenvolvida a fiscalização ou ainda ditar parâmetros de poluição sonora ou qualquer outra modalidade de poluição.

9. Ao Prefeito competem os atos de administração ordinária do Município, deles tendo a iniciativa legislativa exclusiva, e, frisa-se, o Projeto de Lei de iniciativa do nobre Vereador dispondo sobre fiscalização da poluição sonora, inequivocamente se incluem dentro de tal esfera.

10. Seguindo essa linha de raciocínio, o Projeto de Lei avança sobre as atribuições administrativas privativas do Poder Executivo, ferindo o princípio da harmonia e independência dos Poderes, ou seja, do jeito que se encontra, estar-se-ia legislando sobre tema constitucionalmente inserto na seara municipal, todavia,



CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO FELIZ
ESTADO DE SÃO PAULO
Praça Lauro Maurino, 78 – Centro – CEP 18540-000
Fones: (15) 3262-1119 / 3261-4722 / Fax: (15) 3262-3393

afeto, privativamente, ao Poder Executivo do Município de Porto Feliz.

11. **Como é sabido, ao Vereador não se permite apresentar Projetos de Leis que fixem atribuições aos órgãos públicos da administração direta, sem que isso represente invasão de competência restrita do Chefe do Executivo.**

12. **A título de exemplo, identificamos no decorrer de todo o Projeto referida invasão de competência, entretanto, podemos citar especialmente os artigos 5º, 7º, 9º, 10, 14, 15, 16, 18 e 22, do Projeto em comento.**

13. Ademais, não podemos olvidar do art. 40, inciso III, da Lei Orgânica do Município de Porto Feliz, *in verbis*:

“Art. 40 – São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

...

III – criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes a órgãos da Administração Pública;”

14. Logo, a iniciativa de propor um Projeto de Lei sobre o tema em questão, afronta o princípio da separação e harmonia entre os Poderes, insculpido no art. 2º da Lei Maior, na medida em que noticiado Projeto transmite atribuições a órgão pertencente ao Executivo, não sendo possível que o Legislativo interfira na atuação daquele Poder sobre seus órgãos e entidades.

15. Outro não é o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo ao julgar matéria referente a ora apresentada:

“Ação direta de inconstitucionalidade – lei municipal 15.133, de 15 de março de 2010, de São Paulo – poluição sonora – vício de iniciativa – não cabe ao vereador a autoria de lei municipal que se intromete na



administração do município – ação procedente”. (TJ – SP – ADI: 1285177720108260000 SP, Relator: Eros Piceli, Data de Julgamento: 04/05/2011, Órgão Especial, Data de Publicação: 19/05/2011). [grifo nosso].

16. Desta forma, o Projeto padece de vício de iniciativa formal, conforme acima explanado.

DAS EXCEÇÕES ÀS PROIBIÇÕES – ART. 4º DO PROJETO E DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

17. Pertinente informarmos, que a Lei nº 4.500, de 27 de agosto de 2007, com redação dada pela Lei nº 5.465, de 07 de março de 2016, ambas do Município de Porto Feliz, que *“dispõe sobre sons urbanos, fixa nível e horário em que será permitida sua emissão e dá outras providências”*, fora objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade, mais precisamente contra os seus artigos 5º, inciso III e 6º.

18. Noticiados artigos buscavam excepcionar o nível de ruídos aceitável para a prática de determinados eventos (de cunho religioso, carnavalesco, políticos e similares).

19. Assim aduzira o nobre Desembargador Relator Francisco Casconi, quando do julgamento:

“Com efeito, na hipótese concreta, ainda que se vislumbre interesse local a dar gênese à edição dos atos normativos impugnados, afere-se que exceções criadas no âmbito municipal em relação aos níveis máximos de sons e ruídos toleráveis em determinados eventos **revela desbordo da competência legislativa constitucional pelo Município de Porto Feliz, malferindo não só os dispositivos já transcritos da Constituição Estadual, como também seu artigo 144 e o próprio pacto federativo”.**



CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO FELIZ

ESTADO DE SÃO PAULO

Praça Lauro Maurino, 78 – Centro – CEP 18540-000

Fones: (15) 3262-1119 / 3261-4722 / Fax: (15) 3262-3393

“Possível afirmar, portanto, ser admitida a criação de leis municipais que enrijeçam os critérios e níveis estabelecidos no âmbito federal, à luz do interesse predominantemente local, mas criar exceção não prevista efetivamente extrapola a competência constitucional normativa do Município. É exatamente o que fazem os dispositivos impugnados nesta ação, por excepcionarem algumas atividades das restrições legais à emissão de ruídos, do que se extrai flagrante inconstitucionalidade”.

20. Citada Ação fora julgada procedente, declarando a inconstitucionalidade dos artigos acima mencionados. Para melhor análise dos nobres Edis, segue anexo o acórdão em comento.

21. Imperioso destacarmos que tais exceções encontram-se também previstas no Projeto de Lei, a teor do art. 4º, alíneas “a”, “b”, “d” e “h”.

22. Da simples leitura da regra posta, resta evidente que o Projeto não observou às diretrizes postas tanto no âmbito federal como no estadual.

23. Com efeito, não poderia o legislador municipal pretender editar atos normativos, visando à proteção e defesa do meio ambiente, de forma mais branda do que o fez o legislador estadual e federal, segundo critérios subjetivos e desprovidos de rigor técnico.

24. Ora, na hipótese vertente, a exemplo do aresto supramencionado, ocorre clara colidência entre o regramento federal e municipal. Tendo o legislador federal disposto a respeito, não pode subsistir norma municipal sobre matéria ao meio ambiente e controle da poluição em sentido diverso do que há na União (Resolução nº 001/90 – CONAMA).



CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO FELIZ

ESTADO DE SÃO PAULO

Praça Lauro Maurino, 78 – Centro – CEP 18540-000

Fones: (15) 3262-1119 / 3261-4722 / Fax: (15) 3262-3393

25. Analisando matéria similar, apresenta-se o entendimento do ilustre jurista PAULO AFFONSO LEME MACHADO¹:

“Em razão do sistema constitucional de repartição das competências, já estudado genericamente, assinalamos que as diretrizes da Resolução 1/1990 – CONAMA, incorporando os valores da NBR 10.152, são ‘normas geria’, conforme o art. 24, § 1º, da C.F. Assim, os Estados e os Municípios podem suplementar esses valores, para exigir mais, isto é, fixar índices menores de decibéis no sentido de aumentar a proteção acústica. Contudo, Estados e Municípios não poderão diminuir os índices de conforto acústico apontados na norma federal”.

26. Nossos Tribunais corroboram com o aqui exposto, senão vejamos:

“AÇÃO CIVIL PÚBLICA. POLUIÇÃO SONORA. COMPETÊNCIA COMUM. LEI MUNICIPAL. LIMITES. ILEGALIDADE. PRÉVIA AÇÃO ADIN JULGADA IMPROCEDENTE. COISA JULGADA. 1. Coisa julgada. Se a ação civil pública questiona a legalidade de diploma municipal face a ordenamentos infraconstitucionais federal e estadual em razão de competência comum, não há coisa julgada decorrente de ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente, pois restringiu-se à validade pelo prisma constitucional. 2. Direito a meio ambiente ecologicamente equilibrado. Tanto a CF (art. 225, e § 3º), quanto a CE (arts. 250-I), garantem direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo. 3. Degradação ambiental. Poluição sonora. Dentre as formas de degradação ambiental, que prejudicam a saúde, a segurança e o bem-estar das pessoas, figura a

¹ In “Direito Ambiental Brasileiro”, 21ª edição, Malheiros, pág. 789.



CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO FELIZ

ESTADO DE SÃO PAULO

Praça Lauro Maurino, 78 – Centro – CEP 18540-000
Fones: (15) 3262-1119 / 3261-4722 / Fax: (15) 3262-3393

poluição sonora (Lei Federal 6.938/81, art. 3º, II, III, letra a, e IV), máxime quando ela ocorre à noite, impedindo ou perturbando o direito natural ao repouso e ao sossego, inerente à condição humana. Uma noite mal-dormida gera desconforto físico e psíquico, afetando o necessário equilíbrio emocional no relacionamento familiar e social, e o desempenho profissional. A sensibilidade auditiva jamais cessa, mesmo durante o sono. Por isso, o ruído multiplica enganos, diminui o rendimento no trabalho, oblitera as faculdades mentais, causa fadiga, distúrbios mentais e neurológicos. 4. Competência comum para combater a poluição. E comum competência da União, Estados, DF e Municípios para legislar a respeito do combate à poluição em qualquer de suas formas (CF, art. 23, VI). **Havendo conflito entre as legislações, prevalece a estadual sobre a municipal e a federal sobre ambas. No que tange à poluição sonora, a questão está assim esquematizada: a União, conforme a conveniência geral, fixa o índice máximo (limite); o Estado, conforme a conveniência regional, pode fixar índice máximo inferior ao federal (mais rigoroso), nunca superior (mais tolerante); o Município, conforme a conveniência local, pode fixar índice máximo inferior ao estadual (mais rigoroso), nunca superior (mais tolerante).** No particular, a competência do Município para legislar acerca de interesse local (CF, art. 30, I), não é absoluta, mas relativa. 5. **Lei municipal. Índices máximos mais tolerantes. Ostenta-se ilegal, face às legislações federal e estadual, o diploma municipal que fixa índices máximos de poluição sonora mais tolerantes que os fixados naquelas, inclusive abrindo exceções nelas não previstas.** Lei 6.938/81, art. 6º, § 1º e 2º; Resolução nº 001, de 08-03-90, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA Lei-RS 6.503/72, e Regulamento, aprovado pelo Decreto 23.430/74, arts. 130-I. 6. Apelação desprovida. Sentença confirmada em reexame”. (Apelação e Reexame Necessário nº



70003477361, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator Irineu Mariani, Julgado em 28/08/2002) [grifo nosso].

27. Poderíamos aqui colacionar vários julgados a respeito do tema por ser matéria pacífica, no entanto, vamos nos ater aos exemplos aqui mencionados.

28. Assim, resta patente a inconstitucionalidade prevista nas alíneas “a”, “b”, “d” e “h” do art. 4º do Projeto de Lei em questão, pelas razões alhures mencionadas.

DA INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 19 DO PROJETO

29. O art. 19 do Projeto padece ainda de inconstitucionalidade ao prever que as multas aplicadas serão incluídas na dívida ativa do Município e, posteriormente, cobradas judicialmente, na medida em que não prevê a instauração de processo administrativo assegurando o contraditório e a ampla defesa, direitos expressamente garantidos no artigo 5º, inciso LV da Constituição Federal.

30. Não obstante o art. 21 prever que *“Das imposições de sanções oriundas desta Norma Regulamentadora, cabe tão somente um recurso de Apelação”*, o fato é que o artigo menciona recurso judicial (Apelação), na medida em que não há tal recurso na esfera administrativa. Ademais, estamos diante de uma Lei, após a sua aprovação e sanção, e não de uma Norma Regulamentadora.

31. Portanto, por ofensa ao Princípio do Contraditório e Ampla Defesa, previsto no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal, vislumbramos a inconstitucionalidade do art. 19 do Projeto de Lei.

DAS IRREGULARIDADES TÉCNICAS

32. Conforme denotamos da redação do **art. 2º** do Projeto, o mesmo assim aduz: **“A emissão de que trata o parágrafo**



único do artigo 1º desta lei...". Entretanto, não há noticiado parágrafo único no art. 1º, na medida em que o mesmo é composto por dois parágrafos.

33. Outro equívoco técnico está estampado no **art. 3º**, na medida em que o mesmo apresenta o "caput" e apenas um parágrafo. No entanto, tal parágrafo fora apresentado como § 1º, quando, na realidade, por tratar-se de apenas um parágrafo deveria constar parágrafo único.

34. O **art. 12, em seus incisos I e III** também trazem incorreções ao divergirem do número de decibéis com o número escrito por extenso. Note, o inciso I aduz: **"... em até 2 dB (cinco decibéis)..."** e o inciso III assim menciona: **"... até 15 dB (vinte decibéis)..."**.

35. Por fim, insta registrarmos que encontra-se em vigor a Lei nº 4.500, de 27 de agosto de 2007, com redação dada pela Lei nº 5.465, de 07 de março de 2016, ambas do Município de Porto Feliz, que *"dispõe sobre sons urbanos, fixa nível e horário em que será permitida sua emissão e dá outras providências"*.

36. Assim, já há legislação municipal em vigor a respeito da matéria que ora se apresenta.

37. No entanto, o Projeto em comento não revogara noticiada Lei, apenas constara em seu **art. 24 "revogam-se as disposições em contrário, bem como as demais Leis e Normas Municipais que tratem da matéria desta Lei"**.

38. Ora, da forma como consta em referido artigo não ocorrera expressamente a revogação da Lei nº 4.500/07, com redação dada pela Lei nº 5.465/16.

39. Se realmente o Projeto em questão pretendesse revogar noticiada Lei, tal revogação deveria vir expressamente para que assim deixasse ela de vigorar. Tal procedimento é juridicamente



necessário para que não passem a existir duas leis dispendo sobre a mesma matéria.

40. Tal qual como se encontra não poderá prevalecer, sob pena de gerar dois diplomas legais sobre a mesma matéria.

41. Portanto, no que tange aos equívocos técnicos, são os mencionados acima que identificamos. Assim, caso seja superado pelo Plenário o vício de iniciativa apontado neste Parecer e demais inconstitucionalidades, necessário se faz que tais equívocos sejam retificados.

DA CONCLUSÃO

42. **Pelo exposto, concluímos, com o devido respeito e acatamento, que a matéria não deve prosperar, pois padece de vício de inconstitucionalidade formal; Inconstitucionalidade do art. 4º, alíneas “a”, “b”, “d” e “h”; Inconstitucionalidade do art. 19, bem como diversas irregularidades técnicas.**

43. **Todavia e não obstante o vício de iniciativa do qual se reveste a propositura, certo é que representa medida louvável e de elevada importância, razão pela qual sugerimos ao nobre Vereador, autor do Projeto de Lei, após realizar as alterações legais, que apresente a matéria ao Chefe do Executivo por meio de indicação, para as providências pertinentes.**

44. Feitas essas colocações preliminares para orientação dos nobres Vereadores, passamos a mencionar os requisitos regimentais a serem cumpridos caso a matéria seja apreciada pelo Plenário da Casa Legislativa:

SUPORTE JURÍDICO – Artigos 6º, incisos I e II, da Lei Orgânica Municipal.

DISCUSSÃO ÚNICA – Nos termos do artigo 204, § 2º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.



CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO FELIZ
ESTADO DE SÃO PAULO
Praça Lauro Maurino, 78 – Centro – CEP 18540-000
Fones: (15) 3262-1119 / 3261-4722 / Fax: (15) 3262-3393

QUÓRUM - Maioria simples, conforme preceitua o artigo 217, inciso I e § 1º, primeira parte, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

VOTAÇÃO SIMBÓLICA – Na forma do artigo 218, inciso I e § 1º, do Regimento Interno da Casa Legislativa Municipal.

É o nosso parecer.

Porto Feliz, 23 de Fevereiro de 2017.

Dra. Thais Mussi Ferreira
Advogada

De acordo com o Parecer:

Dr. Reinaldo Crocco Júnior
Diretor Legislativo e de Políticas Públicas