



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

EXMO. SR. PRESIDENTE

Substitutivo nº 01 ao PL 46/2020

A autoria do presente Substitutivo é do Nobre Vereador Hudson Pessini.

Trata-se de Substitutivo ao Projeto de Lei, que *“Proíbe a utilização de vias públicas, praças, parques, pistas de caminhada, jardins e demais logradouros públicos para a realização por particulares de “pancadões” e quaisquer eventos musicais não autorizados e/ou que se valham de aparelhos de som instalados em veículos automotores e dá outras providências”*.

De plano, destaca-se que este Substitutivo encontra respaldo em nosso ordenamento jurídico, com base nos fundamentos que se seguem:

Em primeiro lugar, nota-se que o Substitutivo em exame traz **duas grandes restrições**:

- 1) uso do espaço público para realização de “pancadões”;
- 2) eventos musicais não autorizados com aparelhos de som, nos “pancadões”;

No que diz respeito à **proibição de uso de espaços públicos**, para os eventos que menciona, incluindo sanções como apreensão de bens e multas, além de ações conjuntas com outros órgãos, inclusive de outras esferas federativas, **a proposição encontra respaldo no Poder de Polícia Administrativa**, o qual é um instrumento conferido ao administrador que lhe permite condicionar, restringir, frenar o exercício de atividade, o uso e gozo de bens e direitos pelos particulares, em nome do interesse da coletividade. O conceito é dado pelo Código Tributário Nacional:



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinado direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstração 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 tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais e coletivos. (g.n.)

Ensina Hely Lopes Meirelles, sobre a extensão e limites, e os meios de atuação da polícia administrativa, nos termos seguintes:

1.5 Extensão e limites

A extensão do poder de polícia é hoje muita ampla, abrangendo desde à proteção à moral e aos bons costumes, a preservação da saúde (...).

1.7 Meios de atuação

Atuando **a polícia administrativa de maneira preferentemente preventiva, ela age através de ordens e proibições mas, e sobretudo, por meio de normas limitadoras e condicionadoras da conduta daqueles que utilizam ou exercem atividades que possam afetar a coletividade** (...) fixando condições e requisitos para o uso da propriedade e o exercício das atividades que devam ser policiadas.¹

Em segundo lugar, a proposição ataca também “**atividades musicais não autorizadas**”, chamadas popularmente como “**pancadões**”. Neste caso, o foco jurídico da proposição é o **combate à poluição sonora**. Academicamente, tal situação é assim definida:

Poluição sonora se remete a qualquer ruído que possa prejudicar a saúde, remete-se a um **som com o volume extremamente alto ou a um ruído ou barulho que interfira negativamente na qualidade de vida**. Em relação ao ouvido humano, segundo a OMS, quando o nível excede 50 dB, já começa a aparecer dificuldades no intelectual, concentração e tensão. Acima dos 65dB os indivíduos apresentam colesterol elevado, diminuição do sistema imunológico e aumento dos índices de morfina, podendo tornar o indivíduo quimicamente dependente. É acima dos 70 dB que abala a saúde mental, há incidências de zumbidos, tontura, aumentam as chances de infartos, além de começar a afetar as estruturas de audição, progressivamente levando a perdas auditivas, podendo chegar a surdez.²

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**, 15ª Edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2006. 473, 477, 478, pp.

² ALVES, Luiz de Oliveira. Poluição Sonora. INFOESCOLA. Disponível em < <https://www.infoescola.com/meio-ambiente/poluicao-sonora/>>. Acesso em 13 de março de 2020.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

A Constituição da República, estabelece a competência de todos os entes federativos para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qual quer de suas formas, inclusive na sua forma sonora, art. 23, VI:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

VI- proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.

A competência não é para o Município legislar, porém este poderá fazê-lo sobre tal matéria, quando tratar-se de assuntos de interesse local, Art. 30, I da Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I- legislar sobre assuntos de interesse local.

Sobre o Município legislar sobre Meio ambiente, José Nilo de Castro, expõe:

Inegavelmente, cabe ao Município, como Poder Público, dispor sobre regras de direito, legislando em comum com a União e o Estado, com fundamento no art. 23, VI, CF.

Portanto, quando um Município, através de lei – mesmo que se lhe reconheça conteúdo administrativo, em se tratando da competência comum, disciplinar esta matéria, fá-lo-á no exercício da competência comum, peculiarizando-lhe a ordenação pela compatibilidade local, em consideração a esta ou aquela vocação sua. Sobre o assunto cabe-lhe prover, a teor do artigo 23, VI, da CF, isto é, sobre meio ambiente, floresta e flora, em seu território.

[CASTRO, José Nilo. Direito Municipal Positivo, 4ª Ed., ed. Del Rey, p. 185]

Sobre o assunto, a Lei Orgânica do Município dispõe:

Art. 33. Cabe à Câmara Municipal, com sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere ao seguinte:

I – assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e a estadual, notadamente no que diz respeito

(...)

e) à proteção ao meio ambiente e ao combate à poluição.

Ressalta-se que está em vigência Resolução de âmbito Nacional que disciplina critérios e padrões de emissão de ruídos decorrentes de **qualquer atividade, inclusive as de lazer/recreativas**, como os supostos “pancadões”, combatidos por este PL. Diz a Resolução:



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

RESOLUÇÃO CONAMA nº 1, de 8 de março de 1990

Dispõe sobre critérios de padrões de emissão de ruídos decorrentes de quaisquer atividades industriais, comerciais, sociais ou recreativas, inclusive de propaganda política.

O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA, no uso das atribuições que lhe confere o Inciso I, do art. 8º do seu Regimento Interno, o art. 10 da Lei nº 7.804, de 15 de julho de 1989 e

Considerando que os problemas dos níveis excessivos de ruídos estão incluídos entre os sujeitos ao Controle da Poluição de Meio Ambiente;

Considerando que a deterioração da qualidade de vida, causada pela poluição, está sendo continuamente agravada nos grandes centros urbanos;

Considerando que os critérios e padrões deverão ser abrangentes e de forma a permitir fácil aplicação em todo Território Nacional resolve: (g.n.)

I – A emissão de ruídos, em decorrência de quaisquer atividades industriais, comerciais, sociais ou recreativas, inclusive as de propaganda política, obedecerá, no interesse da saúde, do sossego público, aos padrões, critérios e diretrizes estabelecidos nesta Resolução.

V – *As entidades e órgãos públicos (federalis, estaduais e municipais) competentes, no uso do respectivo poder de polícia, disporão de acordo com o estabelecido nesta Resolução, sobre a emissão ou proibição da emissão de ruídos produzidos por qualquer meio ou de qualquer espécie, considerando sempre os locais, horários e a natureza das atividades emissoras, com vistas a compatibilizar o exercício das atividades com preservação da saúde e do sossego público.* (g.n.)

VI – *Para os efeitos desta Resolução, as medidas deverão ser efetuadas de acordo com a NBR – 10.151 – Avaliação do Ruído em Áreas Habitadas visando o conforto da comunidade, da ABNT.*

VII – Todas as normas reguladoras da poluição sonora, emitidas a partir da presente data, deverão ser compatibilizadas com a presente Resolução. (g.n.)

Deste modo, a Resolução CONAMA nº 1/1990 normatiza que **para a aferição de ruídos externos deve ser aplicada a NBR – 10.151 - da ABNT**, sendo que esta estabelece que em áreas estritamente residencial urbana ou de hospital ou de escolas, deve-se obedecer ao **limite de 50 decibéis no período diurno e 45 decibéis no período noturno:**

JUN 2000. NBR 10151.

Acústica – Avaliação do ruído em áreas habitadas, visando o conforto da comunidade – Procedimento.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Esta Norma contém o anexo A, de caráter normativo.

1. Objetivo

1.1 Esta Norma fixa as condições exigíveis para avaliação da aceitabilidade do ruído em comunidades, independente da existência de reclamações.

Tabela 1 - Nível de critério de avaliação NCA para ambientes externos, em dB(A).

Tipos de áreas	Noturno	Diurno
Áreas de sítios e fazendas	40	35
Área estrit. Resid. Urb.; de hosp.; de esc.	50	45
Área mista, predominantemente residencial	55	50
Área mista, com vocação com. e administr.	60	55
Área mista, com vocação recreacional	65	55
Área predominantemente industrial	70	60

Acontece **que o Substitutivo em exame não está regulamentando a atividade em questão**, pelo contrário, **está proibindo-a no âmbito municipal**, dentro da margem política normativa sobre o uso dos espaços urbanos.

Desta forma, por não regulamentar a atividade, sequer são mencionados padrões de avaliação dispostos na Resolução do Conama nº 01/1990, e na NBR 10.151 da ABNT, pois não se trata de regulamentação sobre ruídos, mas sim a proibição de uma atividade considerada nociva pelo legislador.

No entanto, destaca-se que **não há afronta à Resolução do Conama nº 01/1990**, bem como a **NBR 10.151 da ABNT**, uma vez que estas **já são respeitadas pela Lei nº 11.367 de 12 de julho de 2016 (lei de poluição sonora)**, sendo que sobre este tema, o Tribunal de Justiça de SP já reconheceu a constitucionalidade da Lei 11.634, de 12 de dezembro de 2017, que, alterando a lei 11.367, de 2016, incluiu capítulo acerca de ruídos oriundos da queima de fogos de artifício. As mesmas razões do acórdão, aplicam-se ao Substitutivo em análise:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 11.634, de 12.12.17, do Município de Sorocaba, dispondo sobre “ruídos sonoros provenientes da queima e soltura de fogos de artifício e artefatos pirotécnicos”. Proibição de utilização de fogos que causem estouros e estampidos acima de 65 (sessenta e cinco) decibels nas áreas públicas da cidade. **Competência legislativa. Norma versando sobre o controle de poluição sonora. Competência concorrente em matéria ambiental e de saúde pública.** Devidamente observados os dois requisitos fixados pelo Eg. STF para a



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

atuação legislativa do Município em questões ambientais (Tema nº 145): **(i) o interesse local e (ii) a harmonia entre a lei municipal e as regras editadas pelos demais entes federativos, notadamente a Lei nº 6.938/81 e as Resoluções CONAMA nº 01/90 e 02/90.** Inexistência do vício apontado na exordial. Recente precedente deste Eg. Órgão sobre questão idêntica. Separação dos poderes. Inocorrência de afronta, seja sob a ótica do vício de iniciativa, seja por intromissão do Legislativo na seara administrativa. Regulamentação do ruído máximo dos fogos de artifício não caracteriza ingerência em atos de gestão. Não evidenciada ofensa ao princípio constitucional da 'reserva de administração' e separação dos poderes. Inexiste o vício apontado. Fonte de custeio. Possível a indicação de fonte de custeio genérica (art. 5º). Precedentes dos Tribunais Superiores. Ação improcedente. [SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de SP. Órgão Especial. Adin nº 2029897-15.2018.8.26.0000. Rel. Des. Evaristo dos Santos. Julgado em 1º de agosto de 2018].

Ressalta-se que a citação do acórdão acima, serve apenas para **ratificar a possibilidade jurídica do Poder Legislativo Municipal normatizar sobre o tema,** sendo que, **no caso em exame, o foco central é a proibição da atividade nociva ao ordenamento urbano, não se aplicando expressamente a lei que trata da poluição sonora,** conforme art. 5º do Substitutivo:

Art. 5º. A presente lei regula especificamente o uso de espaços públicos e privados nos termos e para os fins aqui mencionados, **não se aplicando as normas gerais de que trata a Lei Municipal nº 11.367 de 12 de julho de 2016.**

Assim, a proposição em exame EXPRESSAMENTE determina que as disposições da Lei da Poluição Sonora, qual seja, a **Lei Municipal 11.367, de 12 de julho de 2016, não se aplicam às intenções deste PL, pelo princípio da especialidade. Embora em tese, as atividades em questão pudessem ser regidas pela Lei 11.367, de 2016, esta proposição, por ser mais ESPECÍFICA, EXPRESSAMENTE exclui a lei anterior da margem de aplicabilidade desta.**

Deste modo, **juridicamente não é ilegal a proibição de eventos como “pancadões”, pois, embora tais eventos estejam aparentemente respaldados pelo direito ao lazer e à cultura, como forma de manifestação popular do art. 215 da Constituição Federal³, ao mesmo**

³ Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

tempo, na forma realizada, podem constituir **manifestações com alta poluição sonora, o que é uma questão de saúde pública**, direito universal do art. 196 da Constituição Federal⁴, **e, também, questão de segurança pública**, uma vez que “pancadões” podem ser caracterizados criminalmente como contravenção penal de perturbação ao sossego. Diz a Lei de Contravenções:

DECRETO-LEI Nº 3.688, DE 3 DE OUTUBRO DE 1941

Art. 42. Perturbar alguém o trabalho ou o sossego alheios:

I – com **gritaria ou algazarra**;

II – exercendo profissão incômoda ou ruidosa, em desacordo com as prescrições legais;

III – abusando de instrumentos sonoros ou sinais acústicos;

IV – provocando ou não procurando impedir barulho produzido por animal de que tem a guarda:

Pena – prisão simples, de quinze dias a três meses, ou multa, de duzentos mil réis a dois contos de réis.

Assim, como há um **conflito aparente de normas constitucionais**, num choque entre “cultura e lazer” x “saúde e segurança pública”, todos direitos sociais do art. 6º da Constituição Federal, é o caso de se privilegiar saúde e segurança, em detrimento de cultura e lazer, uma vez que **nenhum direito fundamental é absoluto**, sendo que o **Princípio da Convivência das Liberdades Públicas** existe justamente por isso, para solucionar eventuais conflitos de normas constitucionais.

Na doutrina, ensina Alexandre de Moraes:

O princípio da relatividade ou convivência das liberdades públicas preconiza que os direitos e garantias fundamentais *não são ilimitados, uma vez que encontram seus limites nos demais direitos igualmente consagrados pela Magna Carta*.⁵

⁴ Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

⁵ MORAES, Alexandre. Direito Constitucional, São Paulo, Ed. Atlas, 2009, pp. 32/33



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Por último, destaca-se que **o Tribunal de Justiça de São Paulo já se manifestou sobre lei municipal que impôs restrições a ruídos urbanos, em prol da proteção do sossego público**, tendo a Corte declarado constitucional a LC nº 256, de 2014, do Município de Suzano-SP, **exceto na parte que divergia das normas federais de trânsito** (competência legislativa privativa da União), **o que não ocorre no Substitutivo em análise:**

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar nº 256, de 18 de dezembro de 2014, do Município de Suzano, que versa sobre “[...] ruídos urbanos, proteção do bem-estar e do sossego público, e dá outras providências”.

(1) DA INICIATIVA MUNICIPAL: Compete ao Município, em caráter suplementar à legislação federal e estadual, editar normas atinentes ao tema do meio ambiente e, mais especificamente, da poluição sonora. No entanto, em respeito à Tese nº 145 da Repercussão Geral (RE 586.224/SP), tal iniciativa estará **limitada ao seu interesse local** e esse regramento municipal deverá ser **harmônico** para com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, CR/88).

(2) DOS ARTS. 5º a 8º DA LEI IMPUGNADA: (2.1.) Constitucionais os dispositivos que, no atendimento às peculiaridades locais (devidamente reconhecidas em projeto do Alcaide aprovado pela Câmara Municipal), estabelecem limites máximos e regras sobre outros níveis de ruídos aceitáveis ou intoleráveis na dinâmica municipal. (2.2) De outra banda, mostram-se contrários à Lei Maior todos os tópicos que definem procedimentos para medição de sons e ruídos na localidade, uma vez que, na esfera federal, de acordo com a competência outorgada pelo Constituinte, o legislador da União já definira mecanismos e ritos específicos para essa atividade (itens VI e VII da Resolução CONAMA nº 001/1990; itens 4 e 5 da NBR-10151:2000). Inconstitucionalidade dos §§ 2º e 3º do art. 5º da Lei Complementar nº 256/2014, de Suzano, por violação aos arts. 24, inciso VI, e 30, incisos I e II, ambos da CR/88.

(3) DAS EXPRESSÕES “ALÉM DOS LIMITES DESTA LEI” (ART. 10, “CAPUT”) E “DEVENDO RESPEITAR OS LIMITES DE RUÍDOS CONSTANTES DO ART. 5º DESTA LEI” (ART. 11, “CAPUT”): Não violam a Carta Magna as expressões que meramente fazem referências a artigos que, como declarado no tópico anterior, validamente procederam ao estabelecimento de limites de ruídos para aquela localidade.

(4) DOS §§ 5º, 6º E 7º DO ART. 11 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 256, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2014, DO MUNICÍPIO DE SUZANO: Embora inicialmente consoantes as regras estilares previstas na Resolução CONTRAN nº 204/2006, com a revogação desta pela Resolução CONTRAN nº 624/2016 e a mudança completa dos critérios de níveis de ruídos de som automobilístico e da forma de sua aferição, a norma local passou a representar vulneração à competência privativa da União para legislar sobre o trânsito (art. 22, XI, CR/88). Inconstitucionalidade (superveniente) reconhecida, face à regra da “causa petendi” aberta, qualificadora das ações diretas.

(5) DAS EXCEÇÕES CONTIDAS NOS ARTS. 14 E 18, AMBOS DA LEI COMPLEMENTAR Nº 256, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2014, DO MUNICÍPIO DE SUZANO: **Regras definidas no estrito exercício político da discricionariedade do Prefeito e dos Vereadores, que escolheram situações do cotidiano Municipal para escaparem à disciplina estrita da lei** em tela. Impossibilidade do Poder Judiciário imiscuir-se nessa atividade, inibindo-a. Falta de demonstração, pelo



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

demandante, de qualquer quebra de proporcionalidade no desempenho do poder de escolha por parte dos representantes do Povo.

Inconstitucionalidade afastada. Doutrina e jurisprudência.

AÇÃO PROCEDENTE, EM PARTE.

[SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de SP. Órgão Especial. Adin nº 2225682-12.2018.8.26.0000. Rel. Des. Beretta da Silveira. Julgado em 03 de abril de 2019]

Estando presentes critérios doutrinários e jurisprudenciais que respaldam as intenções do PL, resta aos parlamentares o mérito político da conveniência ou não da limitação do uso dos espaços urbanos para as atividades mencionadas (piscinas).

Por fim, sublinha-se que a eventual aprovação desta Proposição dependerá do voto favorável da **maioria dos membros, presentes a maioria absoluta dos membros**, conforme o art. 162 do Regimento Interno da Câmara.

Ante o exposto, **nada a opor sob o aspecto legal.**

É o parecer.

Sorocaba, 18 de março de 2020.

LUCAS DALMAZO DOMINGUES
Diretor de Divisão de Assuntos Jurídicos

De acordo:

MARCIA PEGORELLI ANTUNES
Secretária Jurídica