



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 316/2023

Assunto: Projeto de Lei nº 107/2023 – Proíbe o uso de sirenes, alarmes ou similares sonoros por pessoas físicas ou empresas privadas de segurança urbana no exercício dos serviços durante o horário noturno no Município de Valinhos.

Autoria do Vereador Aldemar Veiga Junior.

**À Comissão de Justiça e Redação,
Exmo. Presidente Vereador Gabriel Bueno.**

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que *“Proíbe o uso de sirenes, alarmes ou similares sonoros por pessoas físicas ou empresas privadas de segurança urbana no exercício dos serviços durante o horário noturno no Município de Valinhos”*.

Ab initio, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação estabelecida no artigo 38.

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada nesse parecer não tem força vinculante, sendo meramente opinativo¹ não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores.

Considerando-se os aspectos jurídicos passa-se a **análise técnica** do projeto.

¹ *Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal: “O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Pois bem, no que tange à **competência municipal** temos que por força da Constituição da República os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I da CRFB) e de complementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II da CRFB).

Acerca do conceito de interesse local o saudoso professor Hely Lopes Meirelles leciona:

*"Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. 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 não o 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. **O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União". (gn)***

(in Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro, 1993, Malheiros, p. 98)

No mesmo sentido, segue previsão da Lei Orgânica do Município de Valinhos:

Artigo 8º - Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, **suplementar a legislação Federal e Estadual** e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:

(...)

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

No que tange à **competência para legislar sobre a proteção do meio ambiente, controle da poluição e defesa da saúde**, o art. 24, da Constituição Federal estabelece:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

*VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, **proteção do meio ambiente e controle da poluição;***

(...)

*XII - previdência social, proteção e **defesa da saúde;***

(...)

Entretanto, como dito, os Municípios detém atribuição para “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” constante do art. 30, II, da CF. Nesse aspecto, Pedro Lenza² assevera: “*Observar ainda que tal competência se aplica, também, às matérias do art. 24, suplementando as normas gerais e específicas, juntamente com as outras que digam respeito ao peculiar interesse daquela localidade*”.

Depreende-se, portanto, ainda que o tema seja de competência concorrente e que os Municípios não estejam expressamente mencionados no caput do art. 24, a eles é dada a atribuição de legislar suplementando a legislação federal e estadual naquilo que for de interesse local.

Nessa esteira, a Suprema Corte consignou no Tema de repercussão geral nº 145 a competência municipal para legislar sobre meio ambiente, vejamos:

O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal).

² LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 20ª edição. São Paulo: Ed. Saraiva, 2016.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Do mesmo modo, a Constituição Federal estabelece como hipótese de competência comum (material ou administrativa) dos entes federativos o cuidado com a saúde, a proteção ao meio ambiente e o combate a poluição em qualquer de suas formas:

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

(...)

*II - **cuidar da saúde** e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;*

(...)

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

(...)

Ressalta-se que a manutenção de um meio ambiente saudável e equilibrado constitui direito difuso, sendo objeto de proteção especial quando a Lei Maior destinou capítulo próprio, determinando ao Poder Público, em todas as suas esferas, o poder-dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (*Art. 225. Todos têm direito ao 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 para as presentes e futuras gerações*).

Na mesma linha, quanto à proteção ambiental a Constituição Bandeirante estabelece:

CAPÍTULO IV

Do Meio Ambiente, dos Recursos Naturais e do Saneamento

SEÇÃO I

Do Meio Ambiente

Artigo 191 - O Estado e os Municípios providenciarão, com a participação da coletividade, a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho, atendidas as peculiaridades regionais e locais e em harmonia com o desenvolvimento social e econômico.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Por seu turno, a Lei Orgânica de Valinhos assim dispõe:

“Art. 1º O Município de Valinhos, como célula base da República Federativa do Brasil, tem como princípios fundamentais:

(...)

XII - defesa do meio ambiente, entendido no pleno sentido do termo;”

“Art. 6º Compete ao Município, em comum com a União e o Estado, entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

VI - proteger o meio ambiente urbano e rural e combater a poluição em qualquer de suas formas;”

“Art. 178. Todos têm direito ao meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado, inclusive no local de trabalho, impondo-se a todos, e em especial ao Poder Público Municipal, o dever de defendê-lo e preservá-lo para o benefício das gerações atuais e futuras.”

Nesse sentido colacionamos entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI 10.343/2020, DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ QUE "INSTITUIU NO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ O "PROJETO ANTIPANCADÃO" QUE PROÍBE A EMISSÃO DE RUÍDOS SONOROS CONSIDERADOS DE ALTO NÍVEL PROVENIENTES DE APARELHOS DE SOM PORTÁTEIS OU INSTALADOS EM VEÍCULOS AUTOMOTORES" - NORMA QUE TRATA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE E POLUIÇÃO SONORA – COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR DOS MUNICÍPIOS CONFERIDA PELOS ARTIGOS 24, VI E 30, I E II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – INTERESSE LOCAL E HARMONIA COM O REGRAMENTO EMANADO PELA UNIÃO E ESTADOS OBSERVADOS – INEXISTÊNCIA DE OFENSA À DIVISÃO FUNCIONAL DOS PODERES À EXCEÇÃO DOS DISPOSITIVOS QUE PREVEEM A COMPETÊNCIA DOS AGENTES DE TRÂNSITO E DA GUARDA CIVIL MUNICIPAL PARA A FISCALIZAÇÃO - DETERMINAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES À GUARDA CIVIL E À POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO - DESTINAÇÃO DE 50% DAS RECEITAS PROVENIENTES DAS MULTAS PARA A COMPRA DE NOVOS ARMAMENTOS E EQUIPAMENTOS PARA A GUARDA CIVIL MUNICIPAL - CAUSA DE PEDIR ABERTA: OFENSA AO PACTO FEDERATIVO AO PREVER ATRIBUIÇÕES AOS POLICIAIS MILITARES. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - INCONSTITUCIONALIDADE



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

DECLARADA DOS ARTIGOS 2º, §5º, 3º E 5º, DA LEI Nº 10343/2020, DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ – AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2002598-58.2021.8.26.0000; Relator (a): Ferraz de Arruda; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: **22/09/2021**; Data de Registro: 23/09/2021)

I. Ação direta de inconstitucionalidade. **Lei municipal que estabeleceu normas de limitação a sons e ruídos na cidade de Santo André, visando a assegurar o sossego público.** II. Alegações de incompatibilidade com norma infraconstitucional não podem ser analisadas nesta via. Parâmetro de controle em juízo de constitucionalidade é sempre uma norma constitucional. Em casos como o presente, julgado por Corte Estadual, o único parâmetro possível é a Constituição do Estado de São Paulo. III. Inconstitucionalidade por aduzida inobservância da "NBR-10.151 - Avaliação do ruído em áreas habitadas visando o conforto da comunidade", da ABNT, indicada como parâmetro pela Resolução nº 01/90 do CONAMA. Vencida a posição do Relator, no sentido de que a inovação na ordem jurídica advinda de atuação regulatória não pode ser oposta ao exercício legislativo de ente da federação, sob pena de afronta ao princípio da legalidade. **Tese vencedora: possibilidade de o Município fixar, ante o peculiar interesse local, os parâmetros (de limite da poluição sonora) não superiores aos estabelecidos pelo Programa Nacional do Meio Ambiente, por via do CONAMA. Competência concorrente dos entes federados.** Primazia da União para a edição de normas gerais. Na edição de normas locais, é necessária a observância da legislação estadual e federal, inclusive das Resoluções do CONAMA. **Não permitida qualquer previsão no âmbito municipal que seja contrária ou menos restritiva.** Art. 3º, I e II, da lei impugnada. Interpretação conforme a Constituição. Redução do limite máximo àqueles previstos nas Resoluções do CONAMA nº 01/90 e nº 02/90. IV. Vício formal de iniciativa legislativa não verificado. Disciplina de tema não previsto no rol taxativo de assuntos reservados à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do artigo 24, §2º, da CE. V. Vício material tampouco configurado. Lei que não se confunde com ato concreto de administração e não dispõe sobre assunto de reserva da administração. **Norma geral obrigatória, emanada a fim de assegurar a qualidade do meio ambiente urbano, evitando-se a poluição sonora.** Deveres criados à administração, sobretudo quanto à concretização e fiscalização do cumprimento da lei. Execução da norma é atividade típica do Poder Executivo e inerente à sua atuação. Cabe ao Município implementá-la por meio de provisões especiais, com respaldo no seu poder regulamentar (cf. artigos 84, IV, CF, e 47, III, CE), sempre respeitadas a conveniência e



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

oportunidade da administração pública. Art. 225, CF. Defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Dever do Estado, de maneira geral – incluindo-se Legislativo, Executivo e Judiciário. Inocorrência de usurpação das atribuições privativas do Chefe do Poder Executivo. VI. Entendimento pacífico do STF e do Órgão Especial de que a ausência de indicação ou a indicação genérica das fontes de custeio relativas à execução da lei implica, no máximo, sua inexecutabilidade no mesmo exercício orçamentário em que promulgada. Não caracterizada ofensa aos arts. 25 e 176 da CE. VII. Embora o cumprimento da lei possa, em tese, influir nas contas municipais, a norma em apreço não trata diretamente de matéria orçamentária, constatação que, por si só, afasta a incidência do art. 174 da CE. VIII. Verificada, no entanto, inconstitucionalidade parcial da norma questionada. (i) Art. 4º, VIII. Regramento sobre propaganda eleitoral. Matéria concernente a direito eleitoral. Competência legislativa privativa da União. Inobservância do art. 22, I, CF, c.c. art. 144, CE. (ii) Expressão normativa "por agente credenciado ou conveniado do SEMASA", constante do caput do artigo 5º, e inteiro teor do §2º do artigo 5º. Criação de atribuições a servidor e órgão de autarquia vinculada à administração municipal. Questão afeta à organização administrativa. Violação ao disposto nos incisos II, XIV e XIX, a, do art. 47, CE. (iii) Expressão normativa "no prazo de 30(trinta) dias, contados a partir da data de sua publicação", constante do artigo 9º. Ressalvada a posição pessoal desta relatoria, de acordo com o entendimento consolidado pelo colegiado, a fixação de prazo rígido para que o Poder Executivo regulamente determinada disposição legal representa indevida interferência do Poder Legislativo em seu típico juízo de conveniência e oportunidade. Violação ao princípio da separação dos Poderes. Art. 5º, CE. Pedido julgado parcialmente procedente, em maior extensão, de acordo com a tese vencedora.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2211770-74.2020.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 21/07/2021; Data de Registro: 16/08/2021)

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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*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 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. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2225682-12.2018.8.26.0000; Relator (a): Beretta da Silveira; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 03/04/2019; Data de Registro: 04/04/2019)*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Acerca do tema a Resolução Conama nº 01/1990 estabelece:

RESOLUÇÃO CONAMA nº 1, de 8 de março de 1990 Publicada no DOU nº 63, de 2 de abril de 1990, Seção 1, página 6408

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

O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA, no uso das atribuições que lhe confere o Inciso I, do § 2º, 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 ruído 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 o Território Nacional**,*

resolve:

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.

*II - São prejudiciais à saúde e ao sossego público, para os fins do item anterior, os ruídos com níveis superiores aos considerados aceitáveis pela **Norma NBR-10.151 - Avaliação do Ruído em Áreas Habitadas visando o conforto da comunidade**, da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT.*

*III - Na execução dos projetos de construção ou de reformas de edificações para atividades heterogêneas, o nível de som produzido por uma delas não poderá ultrapassar os níveis estabelecidos pela **NBR-10.152 – Níveis de Ruído para conforto acústico**, da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT.*

IV - A emissão de ruídos produzidos por veículos automotores e os produzidos no interior dos ambientes de trabalho obedecerão às normas expedidas, respectivamente, pelo Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN e pelo órgão competente do Ministério do Trabalho.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

V - *As entidades e órgãos públicos (federais, estaduais e **municipais**) competentes, no uso do respectivo poder de polícia, dispõem 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 a preservação da saúde e do sossego público.*

VI - *Para os efeitos desta Resolução, as medições 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.*

VIII - *Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.*

FERNANDO CÉSAR DE MOREIRA MESQUITA - Presidente do Conselho em Exercício

JOSÉ CARLOS CARVALHO - Secretário-Executivo em Exercício

Assim, nos termos da resolução supracitada os municípios podem dispor 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 a preservação da saúde e do sossego público.

Nessa linha, colacionamos decisões do Tribunal de Justiça de Estado de São Paulo acerca da necessidade de observância da legislação federal atinente à matéria, precipuamente a referida Resolução nº 01/90 do CONAMA e a NBR 10.151, indicada como parâmetro pela norma federal, vejamos:

*I. Ação direta de inconstitucionalidade. **Lei municipal que estabeleceu normas de limitação a sons e ruídos na cidade de Santo André, visando a assegurar o sossego público.** II. Alegações de incompatibilidade com norma infraconstitucional não podem ser analisadas nesta via. Parâmetro de controle em juízo de constitucionalidade é sempre uma norma constitucional. Em casos*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

como o presente, julgado por Corte Estadual, o único parâmetro possível é a Constituição do Estado de São Paulo. III. **Inconstitucionalidade por aduzida inobservância da "NBR-10.151 - Avaliação do ruído em áreas habitadas visando o conforto da comunidade", da ABNT, indicada como parâmetro pela Resolução nº 01/90 do CONAMA.** Vencida a posição do Relator, no sentido de que a inovação na ordem jurídica advinda de atuação regulatória não pode ser oposta ao exercício legislativo de ente da federação, sob pena de afronta ao princípio da legalidade. **Tese vencedora: possibilidade de o Município fixar, ante o peculiar interesse local, os parâmetros (de limite da poluição sonora) não superiores aos estabelecidos pelo Programa Nacional do Meio Ambiente, por via do CONAMA. Competência concorrente dos entes federados.** Primazia da União para a edição de normas gerais. **Na edição de normas locais, é necessária a observância da legislação estadual e federal, inclusive das Resoluções do CONAMA. Não permitida qualquer previsão no âmbito municipal que seja contrária ou menos restritiva.** Art. 3º, I e II, da lei impugnada. Interpretação conforme a Constituição. Redução do limite máximo àqueles previstos nas Resoluções do CONAMA nº 01/90 e nº 02/90. IV. Vício formal de iniciativa legislativa não verificado. Disciplina de tema não previsto no rol taxativo de assuntos reservados à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do artigo 24, §2º, da CE. V. Vício material tampouco configurado. Lei que não se confunde com ato concreto de administração e não dispõe sobre assunto de reserva da administração. **Norma geral obrigatória, emanada a fim de assegurar a qualidade do meio ambiente urbano, evitando-se a poluição sonora.** Deveres criados à administração, sobretudo quanto à concretização e fiscalização do cumprimento da lei. Execução da norma é atividade típica do Poder Executivo e inerente à sua atuação. Cabe ao Município implementá-la por meio de provisões especiais, com respaldo no seu poder regulamentar (cf. artigos 84, IV, CF, e 47, III, CE), sempre respeitadas a conveniência e oportunidade da administração pública. Art. 225, CF. Defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Dever do Estado, de maneira geral – incluindo-se Legislativo, Executivo e Judiciário. Inocorrência de usurpação das atribuições privativas do Chefe do Poder Executivo. VI.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*Entendimento pacífico do STF e do Órgão Especial de que a ausência de indicação ou a indicação genérica das fontes de custeio relativas à execução da lei implica, no máximo, sua inexecutabilidade no mesmo exercício orçamentário em que promulgada. Não caracterizada ofensa aos arts. 25 e 176 da CE. VII. Embora o cumprimento da lei possa, em tese, influir nas contas municipais, a norma em apreço não trata diretamente de matéria orçamentária, constatação que, por si só, afasta a incidência do art. 174 da CE. VIII. Verificada, no entanto, inconstitucionalidade parcial da norma questionada. (i) Art. 4º, VIII. Regramento sobre propaganda eleitoral. Matéria concernente a direito eleitoral. Competência legislativa privativa da União. Inobservância do art. 22, I, CF, c.c. art. 144, CE. (ii) Expressão normativa "por agente credenciado ou conveniado do SEMASA", constante do caput do artigo 5º, e inteiro teor do §2º do artigo 5º. Criação de atribuições a servidor e órgão de autarquia vinculada à administração municipal. Questão afeta à organização administrativa. Violação ao disposto nos incisos II, XIV e XIX, a, do art. 47, CE. (iii) Expressão normativa "no prazo de 30(trinta) dias, contados a partir da data de sua publicação", constante do artigo 9º. Ressalvada a posição pessoal desta relatoria, de acordo com o entendimento consolidado pelo colegiado, a fixação de prazo rígido para que o Poder Executivo regulamente determinada disposição legal representa indevida interferência do Poder Legislativo em seu típico juízo de conveniência e oportunidade. Violação ao princípio da separação dos Poderes. Art. 5º, CE. **Pedido julgado parcialmente procedente, em maior extensão, de acordo com a tese vencedora.***

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2211770-74.2020.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 21/07/2021; Data de Registro: 16/08/2021)

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI 956/2017, DO MUNICÍPIO DE EUCLIDES DA CUNHA – AUTORIZAÇÃO DO USO DE SOM AUTOMOTIVO EM ÁREAS DE RECREAÇÃO SEM ESTABELECIMENTO DE LIMITE EM DECIBÉIS – NORMA QUE TRATA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE E POLUIÇÃO SONORA – COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR DOS MUNICÍPIOS CONFERIDA PELOS ARTIGOS 24, VI E 30, I E II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – INTERESSE LOCAL E



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

HARMONIA COM O REGRAMENTO EMANADO PELA UNIÃO INOBSERVADOS – DISCIPLINA FEDERAL QUE ESTABELECE LIMITES (Resolução CONAMA nº 01/90 e NBR 10.151) - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA – AÇÃO PROCEDENTE.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2094784-37.2020.8.26.0000; Relator (a): Ferraz de Arruda; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 27/01/2021; Data de Registro: 02/03/2021)

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,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 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.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2225682-12.2018.8.26.0000; Relator (a): Beretta da Silveira; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 03/04/2019; Data de Registro: 04/04/2019)

Nessa linha, data máxima vênia, em relação ao período noturno recomendável **alteração do art. 1º do projeto** para adequação ao disposto no item 9.1 da Norma NBR-10.151:2019, que estabelece:

9.1 Períodos/horários

Nesta Norma são estabelecidos os períodos/horários diurno e noturno.

Os limites de horário para o período diurno e noturno da Tabela 3 podem ser definidos pelas autoridades de acordo com os hábitos da população. Porém, o período noturno não deve começar depois das 22 h e não deve terminar antes das 7 h do dia seguinte. Se o dia seguinte for domingo ou feriado, o término do período noturno não deve ser antes das 9 h.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Quanto à **competência para deflagrar o processo legislativo** a propositura atende às regras de iniciativa, porquanto em relação à proteção ao meio ambiente, controle da poluição e defesa saúde pública trata-se de matéria de competência concorrente. Nesse sentido:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.868, DE 11 DE DEZEMBRO DE 2020, DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS, QUE DISPÕE SOBRE "A APRESENTAÇÃO DE ARTISTAS DE RUA NOS LOGRADOUROS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS". INICIATIVA PARLAMENTAR. PARAMETRICIDADE. **POLÍCIA ADMINISTRATIVA. CULTURA. PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. CONTROLE DA POLUIÇÃO SONORA.** CONSUMO. ORDENAÇÃO TERRITORIAL URBANA. USO DO SOLO. COMPETÊNCIA NORMATIVA MUNICIPAL. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À DIVISÃO FUNCIONAL DO PODER À EXCEÇÃO DA DEFINIÇÃO DE COMPETÊNCIA DE ÓRGÃO DO PODER EXECUTIVO PARA DETERMINADO ATO ADMINISTRATIVO. FALTA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. INEFICÁCIA LIMITADA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. 1. A Constituição Estadual é o exclusivo parâmetro de controle na sindicância de constitucionalidade de lei municipal por via de ação direta, sendo inadmissível seu contraste com a Lei Orgânica Municipal ou outro diploma infraconstitucional. **2. Lei de iniciativa concorrente, de polícia administrativa, tutelar da cultura e do meio ambiente, impondo o controle de poluição sonora, e que se ocupa do comércio informal, nos limites do interesse local, sendo inviável arguição de ofensa à separação de poderes, por não ser matéria de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo ou sujeita à reserva da Administração.** Norma também de ordenação territorial urbana, que disciplina o uso do solo, assunto tipicamente municipal. 3. Observa a douta Procuradoria Geral de Justiça que a lei em foco : "Tratou, com efeito, de estabelecer norma de polícia administrativa, tutelar da cultura e do meio ambiente, reprimindo, nesse último aspecto, a poluição sonora, obrigando particulares à observância de requisitos determinados para a realização de manifestações artísticas e para o exercício do comércio informal relacionado à essa atividade, no âmbito da importância que ela tem no interesse local, o que é viável, sem embargo de se constituir, ainda, norma de ordenação territorial urbana, que disciplina o uso do solo, assunto tipicamente*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*municipal. E a matéria tratada na lei objugada não se submete às hipóteses taxativamente arroladas de reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo ou de reserva da Administração." 4. A definição da competência de órgão do Poder Executivo (Secretaria Municipal) para determinado ato administrativo descrito na lei caracteriza usurpação da atribuição do Prefeito de dispor sobre o funcionamento da Poder Executivo. Inconstitucionalidade da expressão "Secretaria de Cultura" (parágrafo único do art. 1º). 5. A falta de previsão de recursos orçamentários não causa a inconstitucionalidade de lei, senão sua ineficácia no exercício financeiro respectivo à sua vigência. 6. **Procedência parcial do pedido.** reconhecendo-se a inconstitucionalidade da expressão "à Secretaria de Cultura", constante do parágrafo único do art. 1º da Lei n. 7.868, de 11 de dezembro de 2020, do Município de Guarulhos, por afronta aos artigos 5º, 24, § 2º, 2 e 47, XIX, a, e 144, todos da Constituição Bandeirante, cassada a liminar.*

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2019132-77.2021.8.26.0000; Relator (a): Alex Zilenovski; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 07/07/2021; Data de Registro: 12/07/2021)

No mais, a matéria de fundo veiculada insere-se no âmbito do **poder de polícia**, o qual consiste na faculdade do Poder Público de impor ações ou omissões no resguardo e na atenção do interesse público.

O Código Tributário Nacional define o poder de polícia nos seguintes termos:

“Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse (sic) ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse (sic) 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 (sic) pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.”



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Por fim, com a devida vênua, em atenção à Lei Complementar nº 95/98, precipuamente art. 7º, inciso IV³, sugerimos, respeitosamente, que a matéria em questão seja tratada por meio de emenda ao Projeto de Lei nº 84/2022, que Dispõe sobre a “Lei do Silêncio” no Município de Valinhos e dá outras providências.

Por todo o exposto, opinamos pela constitucionalidade e legalidade do projeto, ressalvada recomendação acima atinente ao período considerado noturno, consoante fundamentação acima articulada, ressaltando-se, ainda, sugestão para que a matéria seja tratada no bojo do projeto de lei 84/2022, em trâmite nesta Casa de Leis. Sobre o mérito, manifestar-se-á o Plenário de forma soberana.

É o parecer.

Procuradoria, aos 06 de setembro de 2023.

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP 308.298
Assinado digitalmente

³ Lei Complementar 95/98. Art. 7º (...) IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subseqüente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.