



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 142/2023

Assunto: Projeto de Lei nº 045/2023 – Fixa horário e o controle de ruídos na execução das obras de construção civil no Município.

Autoria do Vereador José Henrique Conti.

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

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “*Fixa horário e o controle de ruídos na execução das obras de construção civil no Município*”.

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 opinativo não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores. Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal¹

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

¹ “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):

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

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,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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;

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

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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

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).

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*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

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.

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.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

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 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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 inexequibilidade 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,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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)

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.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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.

V - As entidades e órgãos públicos (federais, 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 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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Consoante resolução supracitada 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.

Nessa linha, colacionamos decisões do Tribunal de Justiça de Estado de São Paulo acerca da necessidade de observância da legislação federal acerca da matéria, precipuamente a referida Resolução nº 01/90 do CONAMA, 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 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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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. 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.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*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 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 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 HARMONIA COM O REGRAMENTO EMANADO PELA UNIÃO INOBSERVADOS – DISCIPLINA FEDERAL QUE ESTABELECE LIMITES



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

(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, validamente procederam ao estabelecimento de limites de ruídos para aquela localidade. (4) Dos §§ 5º, 6º e 7º do art. 11 da Lei



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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)

Quanto à **competência para deflagrar o processo legislativo** a propositura atende às regras de iniciativa, porquanto em relação à proteção do 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.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 municipal. **E a matéria tratada na lei objurgada 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",



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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)

Não obstante, *data máxima vênia*, vislumbramos inconstitucionalidade do art. 3º do projeto, porquanto ao tencionar dispor sobre os dias e horários de trabalho nas obras da construção civil, bem como vedar o trabalho aos domingos e feriados (art. 3º, § 1º), *s.m.j.*, a proposição acarreta consequências nas relações empregatícias e salariais adentrando na competência da União para dispor sobre direito do trabalho (art. 22, inciso I, CF). Do mesmo modo, s.m.j., o § 2º do art. 6º, ao tratar da requisição da instauração de inquérito policial, adentra na competência da União em dispor sobre direito processual penal (art. 22, inciso I, CF). Na mesma *ratio* vemos decisão da Corte Bandeirante:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – EXPRESSÃO "FICA INSTITUÍDO O FERIADO MUNICIPAL DO DIA DA CONSCIÊNCIA NEGRA, A SER COMEMORADO TODOS OS DIAS 20 DE NOVEMBRO", CONSTANTE DO ART. 1º, E ARTS. 2º E 3º, TODOS DA LEI Nº 1.491/2007 DO MUNICÍPIO DE RESTINGA – INSTITUIÇÃO DOS FERIADOS CIVIS DO "DIA DA CONSCIÊNCIA NEGRA" E "DIA DO MUNICÍPIO" – VIOLAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO DO TRABALHO, PREVISTA NO ART. 22, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, APLICÁVEL AOS MUNICÍPIOS POR FORÇA DO ART. 144 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – TEMA 484 - PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – AÇÃO PROCEDENTE.

(...)

No mérito, a ação é procedente.

Ao instituírem os feriados civis do "Dia do Município" e do "Dia da Consciência Negra", os dispositivos impugnados violaram



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho, como previsto no art. 22, inciso I, da Constituição Federal, aplicável aos Municípios por força do art. 144 da Constituição Estadual.

A propósito, o Supremo Tribunal Federal decidiu recentemente que “a criação de feriados civis, **por acarretar consequências nas relações empregatícias e salariais, inclusive com a interrupção do labor, insere-se na competência privativa do ente central para legislar sobre matéria trabalhista, consoante preconiza o art. 22, I, da CF/88**” (RE nº 1.342.739 AgR/MA, 1ª Turma, Relator Ministro Dias Toffoli, DJe 15.08.2022).

Em outra ocasião, aquela Corte Suprema já havia decidido que, “**Implícito ao poder privativo da União de legislar sobre direito do trabalho está o de decretar feriados civis, mediante lei federal ordinária, por envolver tal iniciativa consequências nas relações empregatícias e salariais**” (ADI nº 3.069/DF, Tribunal Pleno, Relatora Ministra Ellen Gracie, DJe 16.12.2005). No mesmo sentido: ADI nº 4.820/AP, Relator Ministro Dias Toffoli, DJe 03.12.2018; ADI 3.940/RO, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJe 03.07.2020; ADI 6.133/RJ, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, DJe 06.07.2020.

(...)

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2114868-88.2022.8.26.0000; Relator (a): Matheus Fontes; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 21/09/2022; Data de Registro: 22/09/2022)

Noutro aspecto, *s.m.j.*, a vedação das atividades de construção civil aos domingos e feriados, constante do art. 3º, § 1º, do projeto, igualmente viola os princípios da livre iniciativa (art. 170, *caput*, CF), da livre concorrência (art. 170, *inciso IV*, CF) e da razoabilidade (art. 111, CE/SP). Corroborando o entendimento esposado colacionamos decisão do Supremo Tribunal Federal em caso análogo:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. RECLAMAÇÃO. COMPETÊNCIA MUNICIPAL. HORÁRIO DE COMÉRCIO LOCAL. SÚMULA VINCULANTE 38.

1. Reclamação em que se impugna sentença na qual se afirmou, incidentalmente, a inconstitucionalidade material de dispositivo da Lei nº 5.954/2013 do Município de Colatina-ES que veda o funcionamento ininterrupto de farmácias.

2. A Súmula Vinculante 38 afirma a competência Municipal para estabelecer o horário de funcionamento do comércio local. **Do seu texto, no entanto, não decorre a afirmação de constitucionalidade material de todas as normas editadas sob o exercício de tal competência.**

3. Agravo interno desprovido, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015.

(...)

1. Trata-se de agravo interno em face de decisão pela qual neguei seguimento à reclamação, nos seguintes termos:

“DECISÃO: Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. RECLAMAÇÃO. COMPETÊNCIA MUNICIPAL. COMÉRCIO LOCAL. SÚMULA VINCULANTE 38.

1. Reclamação em que se impugna sentença na qual se afirmou, incidentalmente, a inconstitucionalidade material de dispositivo da Lei nº 5.954/2013 do Município de Colatina-ES que veda o funcionamento ininterrupto de farmácias.

2. A Súmula Vinculante 38 afirma a competência Municipal para estabelecer o horário de funcionamento do comércio local. **Do seu texto, no entanto, não decorre a afirmação de constitucionalidade material de todas as normas editadas sob o exercício de tal competência.**

3. Reclamação a que se nega seguimento.

1. Trata-se de reclamação ajuizada pela Associação Colatinense de Farmácias – ASSCOFARMA em face de sentença proferida pelo Juízo da Vara da Fazenda Pública Municipal, JECRIM e Juizado Especial da Fazenda Pública da Comarca de Colatina, nos autos nº 0004403-44.2018.8.08.0014, em que se afirmou a viabilidade do



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

funcionamento ininterrupto de farmácias no Município de Colatina-ES.

2. A reclamante narra existir a Lei nº 5.954/2013 do Município de Colatina-ES, a qual prevê a proibição de instalação de farmácias 24 horas no âmbito daquele Município, prevendo, para atendimento da população, a realização de sistema de rodízio de plantões entre as farmácias locais. Afirma que, sob a sua organização “existe uma escala de plantões, através de consenso entre os participantes, associados ou não, que são feitas a cada semestre, o que possibilita, caso alguma nova empresa se instale neste município e tenha interesse de participar, poderá fazê-lo no semestre subsequente”. Assim “as demais farmácias que não estão escaladas a participarem dos plantões cumprem o horário estipulado pela legislação vigente, ou seja, de segunda a sexta das 08:00 às 20:00 horas e aos sábados das 08:00 às 14:00 horas”.

3. Nesse contexto, Drogarias Pacheco S/A ajuizou ação em face do Município de Colatina, pleiteando a superação da vedação de funcionamento durante 24 horas, por 7 dias da semana. O pedido foi julgado procedente.

4. *Contra essa decisão se insurge o ASSCOFARMA, na presente reclamação, sob a alegação de afronta à Súmula Vinculante 38. Defende que o rodízio protege o comércio local e as “farmácias independentes”, uma vez que com o funcionamento ininterrupto “somente as grandes redes conseguiram sobreviver, pois a legislação vigente e a vigilância sanitária impõe um custo operacional inviável para tanto” e que o modelo atual “atende a população colatinense com tranquilidade”, não havendo afronta ao princípio da isonomia, livre iniciativa e livre concorrência.*

5. *É o relatório. Decido.*

6. *Deixo de requisitar o parecer da Procuradoria-Geral da República, diante do caráter reiterado da matéria (art. 52, parágrafo único, RI/STF). Informações dispensadas, porquanto suficientemente instruído o processo.*

7. *O Plenário do Supremo Tribunal Federal, após reiterados julgamentos desta Corte sobre a competência legislativa para disciplinar horário de funcionamento de comércio local, converteu a súmula de jurisprudência dominante 645 na Súmula Vinculante 38,*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

cujo texto é o seguinte: “É competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial”.

8. A referida súmula vinculante, no entanto, não parece suficiente para superar as conclusões da sentença reclamada. Isto porque não houve afirmação da incompetência do Município para legislar sobre a matéria, mas a inconstitucionalidade material do texto normativo. Confiram-se trechos relevantes da decisão:

“Pois bem. Cabe a reflexão acerca do que seria o interesse local regulado pela Lei Municipal nº 5.954/2013, na qual a Autoridade dita coatora fundamentou a decisão impugnada. No caso das farmácias certamente o interesse local deve estar voltado ao acesso à saúde dos munícipes e aos seus direitos de consumidor.

Assim, o interesse local está em fiscalizar as normas sanitárias e de segurança, assim como em estabelecer a necessidade de que uma ou mais farmácias esteja sempre em escala de plantão e assim o fez a legislação, em seu art. 3º, determinando um sistema de rodízios de plantões 24 horas, garantindo, assim o atendimento ininterrupto à comunidade.

Contudo, em seu art. 2º, a Lei estabelece o seguinte:

Lei Municipal nº 5.954. art. 2º. ‘O horário de funcionamento dos estabelecimentos mencionados no artigo anterior será de segunda a sexta-feira, das 08:00 às 20:00 e aos sábados, das 08:00 às 14:00, exceto para aqueles em escala de plantão que funcionarão 24 (vinte e quatro) horas, em todos os dias da semana de sua escala’.

Acaba, portanto, por restringir o funcionamento das farmácias que desejam atuar de forma ininterrupta, como é o caso de impetrante e de tantas outras antigas ou recém-instaladas no município.

Há clara afronta ao princípio fundamental da livre iniciativa e também ao direito fundamental do exercício do trabalho/profissão, sem que haja em contrapartida, interesse público superior a ser garantido através da medida.

Não vejo, na restrição de dias e horários para o funcionamento das farmácias, qualquer forma de benefício à comunidade ou ao



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

consumidor. Pelo contrário, ao submeter os munícipes à necessidade de se valerem daquelas farmácias escaladas para o plantão (duas no centro e uma em São Silvano), a Lei acaba por prejudicar o consumidor, que, em razão da eliminação da concorrência, por se ver obrigado a adquirir medicamento com valor superior ao praticado por outras farmácias que estejam fechadas. Pior ainda, o consumidor pode não encontrar determinado medicamento nos estabelecimentos de Plantão, sendo impedido de se medicar e aos seus, ou sendo obrigado a se deslocar para outros municípios para adquirir o produto.

A restrição imposta pelo art. 2º da lei também não traz benefício algum ao Município, visto que às farmácias importa funcionar em regime ininterrupto e o Município só tem a ganhar com esses comércios na cidade, seja pela geração de empregos, seja pelo melhor atendimento ao consumidor – com a prática de preços competitivos e com maior variedade de marcas e produtos -, seja pela arrecadação de impostos e até mesmo pela circulação de riqueza, visto que a maioria das drogarias atua também não venda de cosméticos, insumos de higiene e outros bens.

Não se sabe ao certo (mas é bem possível imaginar que se buscou proteger pequenos comerciantes) qual a ratio legis ou qual o interesse local a ser protegido pelo art. 2º da Lei Municipal. Se por alguma questão trabalhista, estaremos diante de assunto que não diz respeito ao Município, sendo esfera de atuação da União através da legislação do trabalho.

Se visando evitar ‘a dominação do mercado por oligopólio’, como firmado em alguns tribunais, inclusive no próprio STF – porém não sob o rito dos recursos repetitivos (AI 682693. j. 25/06/2008. DJe 07/08/2008) – também não é assunto do Município. Aliás, favorecer o pequeno comerciante em detrimento dos demais não só prejudica a comunidade e a economia como inconstitucional, ferindo princípio como isonomia, livre iniciativa e proteção do consumidor.

A prática da reserva de mercado é incompatível com um Estado Democrático de Direito, que traz como um de seus fundamentos ‘os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa’ (art. 1º, IV, da CF/88) e como princípios gerais da atividade econômica ‘a livre



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

concorrência' e a 'defesa do consumidor' (art. 170, IV e V, da CF/88).

O 'tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras' e que tenham sua sede e administração no País, a que se refere o inciso IX, do art. 170 da Constituição, prevê a adoção de políticas protetivas para as pequenas empresas. Contudo, colidindo com a pretensão de reserva ou restrição de mercado para favorecer as empresas de pequeno porte com base no inciso IX do art. 170, estão os preceitos também protetivos, e de toda a sociedade, da livre concorrência (inciso IV), da defesa do consumidor (inciso V) e da busca pelo emprego (inciso VIII), todas inseridas no mesmo artigo.

(...)

Se a pretensão de fato tiver sido a proteção dos pequenos (não há outra hipótese imaginável para tal prática) frente aos grandes empreendimentos, ou para 'evitar a dominação do mercado por grandes oligopólios' (fundamento utilizados em decisões recorrentes do STF: RE 189.170/SP; RE 274.028; RE 174.645/SP etc) – cujo controle e fiscalização está a cargo do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE e de enorme gama de leis federais – fica fácil afirmar que se buscou apenas uma solução simplista e inconstitucional para um problema meramente econômico e de interesse exclusivamente privado, com interferência excessiva e indevida do ente estatal em liberdades (de mercado e de iniciativa) asseguradas pela norma maior.

O livre mercado impõe a todos que nele estejam a adoção de práticas modernas, criativas e inteligentes, visando o bom desenvolvimento de suas atividades e até a própria sobrevivência. E em situações assemelhadas às das farmácias, não são raros os exemplos (como a Central de Compras, que reúne supermercadistas do Espírito Santo, e a rede Construir, que reúne diversos logistas em todo o país) em que pequenos, médios e até grandes empresários do comércio, da indústria e de serviços se juntam em cooperativas de compras para aquisição de mercadorias em maior volume e com maior poder de negociação e redução de preços, podendo, assim, competir de forma eficiente



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

com empreendimentos de maior porte, sem a necessidade desse tipo de superproteção estatal.

(...)

Por todo o exposto, e considerando a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei Municipal nº 5.954/2013, JULGO PROCEDENTE O PEDIDO, para afastar os efeitos do referido dispositivo legal entre as partes. Consequentemente, o estabelecimento da Autora poderá funcionar durante 24 (vinte e quatro) horas ininterruptas, 7 (sete) dias na semana”.

9. Como se vê, a declaração de inconstitucionalidade de norma que veda o funcionamento ininterrupto de farmácias no Município de Colatina-ES está fundada não na inconstitucionalidade formal, por vício de competência, mas na inconstitucionalidade material, por afronta aos princípios da proporcionalidade, defesa do consumidor, livre iniciativa e livre concorrência. Tais pontos extrapolam o conteúdo da Súmula Vinculante 38, que somente afirma a competência municipal para estabelecer o horário de funcionamento de comércio local, não decorrendo do seu texto afirmação de que sempre as normas editadas sob o exercício de tal competência serão materialmente constitucionais.

(...)

Outrossim, *s.m.j.*, vislumbramos inconstitucionalidade do art. 5º do projeto que tenciona obrigar as construtoras, e/ou empreendedoras e/ou compromissárias a disponibilizar órgão de ouvidoria, porquanto também adentra na competência da União para legislar sobre direito do trabalho. Nesse sentido, colacionamos decisões do TJ/SP em casos análogos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 7.017, de 10 de março de 2008, do Município de Jundiaí, que prevê a exigência nos canteiros de obras de material básico de primeiros socorros - Projeto de lei de iniciativa parlamentar, com usurpação das atribuições do Prefeito - Inconstitucionalidade formal caracterizada - Violação ao princípio da independência e harmonia entre os poderes, consagrado no artigo 5º da Constituição Bandeirante - Criação de despesa



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*pública sem indicação da origem dos recursos - Inadmissibilidade - Afronta ao disposto no artigo 25 da Constituição Paulista - **Matéria, ademais, afeta a Direito do Trabalho, cuja competência legislativa é privativa da União Federal, nos termos do artigo 22 da Constituição Federal, de observância obrigatória dos Municípios, "ex vi" do que preceitua o artigo 144 da Constituição Bandeirante. Ação procedente - Inconstitucionalidade declarada, com efeito "ex tunc"***

(TJSP; Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei 9026392-09.2009.8.26.0000; Relator (a): José Reynaldo; Órgão Julgador: Órgão Especial; N/A - N/A; Data do Julgamento: 16/09/2009; Data de Registro: 19/10/2009)

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI nº 2.418, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2016, DO MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO, QUE **"DETERMINA A OBRIGATORIEDADE DA PRESENÇA DE COBRADORES NO TRANSPORTE COLETIVO MUNICIPAL"** - INICIATIVA PARLAMENTAR – LEI QUE DISPÕE SOBRE A obrigatoriedade da presença de cobrador no interior do ônibus de transporte coletivo urbano – vício de iniciativa e DESRESPEITO ao Princípio da Separação de Poderes – **VIOLAÇÃO DA COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO DO TRABALHO** - AFRONTA AOS ARTIGOS 47, XVI E XVIII, E 144, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – PRECEDENTES - **AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE, PARA DECLARAR INCONSTITUCIONAL A LEI EM QUESTÃO.***

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2088572-05.2017.8.26.0000; Relator (a): João Negrini Filho; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 29/11/2017; Data de Registro: 30/11/2017)

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 7.560, DE 8 DE SETEMBRO DE 1999, DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, QUE **'OBRIGA OS SUPERMERCADOS A COLOCAREM EMPACOTADORES À DISPOSIÇÃO DOS CLIENTES'** – **NORMA QUE DESBORDA DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL,***



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

ALCANÇANDO MATÉRIA PRIVATIVAMENTE RESERVADA À UNIÃO (DIREITO DO TRABALHO E COMERCIAL) – ARTIGOS 22, INCISO I, E 30, INCISOS I E II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – LEI, ADEMAIS, QUE AFRONTA OS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA, LIVRE INICIATIVA E LIVRE CONCORRÊNCIA – NORMA DESTINADA A DETERMINADO GRUPO DE SUPERMERCADOS, ONERANDO-LHES O CUSTO OPERACIONAL, AUSENTES FUNDADAS RAZÕES CONSTITUCIONAIS PARA EXCEPCIONAL INTERVENÇÃO ESTATAL NA ATIVIDADE ECONÔMICA – PRECEDENTES DO C. ÓRGÃO ESPECIAL E DO C. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – PEDIDO INICIAL JULGADO PROCEDENTE.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2046098-53.2016.8.26.0000; Relator (a): Francisco Casconi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 05/10/2016; Data de Registro: 10/10/2016)

Quanto ao aspecto gramatical e lógico em atenção aos preceitos da Lei Complementar nº 95/98, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, precipuamente art. 11, inciso II, alínea “a”, que trata da obtenção de precisão, cumpre observar possível incompatibilidade entre os arts. 1º, 2º e 4º, porquanto o art. 1º tenciona dispor sobre a emissão de sons e ruídos **decorrentes de qualquer atividade relacionada à construção civil**, já o art. 2º estabelece que “*É proibido perturbar o sossego e o bem estar público e da vizinhança com sons de qualquer natureza que ultrapassem os níveis previstos para as diferentes zonas de uso e horários, regulamentados nos termos desta Lei*” e o art. 4º que “*Fica proibida a emissão de ruídos, produzidos por quaisquer meios ou de quaisquer espécies, com níveis superiores aos determinados pela legislação federal, estadual ou municipal, prevalecendo a mais restritiva.* Em outras palavras o art. 1º trata de sons e ruídos decorrentes da construção civil já os art. 2º e 4º tratam de sons de qualquer natureza. Do mesmo modo, observamos que o art. 2º estabelece que seriam regulamentados os



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

níveis de som para as diferentes zonas de uso e horários, entretanto, o art. 4º remete a outras legislações.

Ainda, com a devida vênua, em atenção à Lei Complementar nº 95/98, precipuamente art. 7º, inciso IV, 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, ressaltando-se que o Município pode fixar, ante o peculiar interesse local, os parâmetros de limite da poluição sonora nas construções civis, desde que não superiores aos estabelecidos em âmbito federal pelo CONAMA.

Por fim, observamos que não consta do projeto cláusula de vigência, conforme preceitos do art. 3º, inciso III, da Lei Complementar 95/98.

Por todo o exposto, sob o aspecto enfocado – *lei municipal que dispõe sobre o controle de ruídos na execução das obras de construção civil* - conclui-se que o projeto poderá reunir condições de constitucionalidade e legalidade, desde que observadas as ressalvas acima, ressaltando-se sugestão de tratar da presente matéria 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 26 de abril de 2023.

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP 308.298